



ZRK 2004-001

Der Präsident: Pascal Mollard
Die Richter: Daniel Riedo; Elisabeth Roth Hauser
Die Gerichtsschreiberin: Andrea Flubacher

Entscheid vom 31. März 2005

in Sachen

X, Beschwerdeführerin, vertreten durch ...

gegen

Oberzolldirektion, Hauptabteilung Recht und Abgaben, Monbijoustrasse 40, 3003 Bern
(Ref. ...)

betreffend

Einfuhr von Brotgetreide;
Tarierung; Kontingentsüberschreitung

Sachverhalt:

A.- Die X betreibt laut Handelsregistereintrag eine Handels- und Kundenmühle und ist insbesondere im Bereich der Verarbeitung von Getreide tätig. Als Inhaberin der Generaleinfuhrbewilligung (GEB) Nr. ... und der entsprechenden Zuschlagsverfügung vom 30. Mai 2001 durch das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) war sie ausserdem berechtigt, zwischen dem 1. Juli und 31. Dezember 2001 insgesamt 778'308 kg brutto Brotgetreide zum Kontingentszollansatz (KZA) einzuführen.

B.- Mit Schreiben vom 30. Januar 2002 stellte das BLW der X eine Kontingentskontrolle für die Zeit vom 1. Juli bis 31. Dezember 2001 zu und wies das Unternehmen auf Überschreitungen der zugeteilten Kontingentsmenge und den infolgedessen zur Anwendung gelangenden ordentlichen Ausserkontingentszollansatz (AKZA) hin. Die X teilte dem BLW am 4. Februar 2002 schriftlich mit, der von der Behörde angewandte Tarazuschlag von 1% auf der Kontingentsmenge erfolge zu Unrecht. Die restliche Gewichts Differenz ergebe sich aus der bestellten und der schliesslich effektiv gelieferten Warenmenge, die bei der Direkteinfuhr nicht immer übereinstimmen könne. Die X bot an, diese unvermeidbare Differenz auf das neue Kontingent der ersten Jahreshälfte 2002 zu übertragen. Das BLW wies die X in ihrem Antwortschreiben vom 26. März 2002 unter anderem darauf hin, dass die zugeteilte Kontingentsmenge nur innerhalb einer bestimmten Zeitperiode ausgenützt werden könne und leitete das Dossier zur weiteren Behandlung an die Eidgenössische Zollverwaltung weiter.

C.- Nach einer zolldienstlichen Untersuchung verfügte die Zollkreisdirektion Schaffhausen am 10. April 2003 eine Zollnachforderung in der Höhe von insgesamt Fr. 4'171.90 (Zoll: Fr. 4'074.10; MWST: Fr. 97.80) für eingeführtes Brotgetreide mit einem Gewicht von insgesamt 8'724 kg brutto. Der Betrag entsprach der Abgabedifferenz zwischen dem AKZA und dem KZA für die unzulässige Kontingentsüberschreitung zwischen dem 1. Juli und dem 31. Dezember 2001 einschliesslich der anteiligen Mehrwertsteuer. Die dagegen von der X erhobene Beschwerde wies die Oberzolldirektion (OZD) mit Entscheid vom 17. November 2003 ab. Diese führte insbesondere aus, Waren seien grundsätzlich nach dem Bruttogewicht zu verzollen, wobei das Bruttogewicht als Nettogewicht zuzüglich des Tarazuschlags gelte. Brotweizen gehöre zu den Waren, die unverpackt eingeführt würden und unterliege deshalb einem Tarazuschlag von 1% des Nettogewichts. Der X sei ein Zollkontingentsanteil von 778'308 kg brutto für die Einfuhr von Brotgetreide im zweiten Halbjahr 2001 zugeschlagen worden, weshalb sie berechtigt gewesen sei, innerhalb dieser Menge Einfuhren zum KZA zu tätigen. Sie habe ihren Anteil jedoch um 8'724 kg brutto überschritten, weshalb dafür der AKZA zur Anwendung gelange. Eine Kompensation in der nächsten Kontingentsperiode sei überdies gemäss den rechtlichen Grundlagen nicht gestattet.

D.- Gegen den Entscheid der OZD vom 17. November 2003 lässt die X mit Eingabe vom 31. Dezember 2003 (Postaufgabe: 5. Januar 2004) Beschwerde an die Eidgenössische Zollrekurskommission (ZRK) führen. Sie beantragt dessen Aufhebung und den Verzicht auf den geltend gemachten Nachbezug mit im Wesentlichen der Begründung, Brotweizen oder ganz allgemein Getreide, werde seit vielen Jahren als Schüttgut eingeführt, weshalb das Bruttogewicht dem Nettogewicht entspreche. Ein Tarazuschlag von 1% des Schüttgewichts entbehre jeglicher Grundlage und erscheine willkürlich. Die Überwachung des Brotgetreidezollkontingentes durch das BLW sei gemäss jahrzehntelanger Praxis aufgrund der tatsächlich erhaltenen Schüttmenge erfolgt und eine Praxisänderung ohne jede vorherige Ankündigung verstosse in jedem Fall gegen Treu und Glauben. Ausserdem führe die Verfügung eines Tarazuschlags von 1% im Ergebnis zu einer Reduktion des Brotgetreidezollkontingents und verstosse gegen das WTO-Abkommen und damit gegen Völkerrecht. Im Übrigen seien geringe Differenzen bei Direkteinfuhren ohne Grenzumschlag nicht zu vermeiden und die Weigerung der Vorinstanz, eine geringe Differenz auf das nächste Halbjahr zu übertragen, stelle eine Ermessensunterschreitung dar und sei über-

spitzt formalistisch. In prozessualer Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung von Art. 6 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) in mehrfacher Hinsicht.

E.- In ihrer Vernehmlassung vom 22. März 2004 schliesst die OZD auf Abweisung der Beschwerde. Sinn und Zweck des Tarazuschlags sei es, die fehlende (oder ungenügende) Tara auszugleichen, um dadurch auch bei unverpackten bzw. unzureichend verpackten Gütern die Bruttoverzollung zu gewährleisten. Der Zuschlag sei in den rechtlichen Grundlagen in der erwähnten Art vorgesehen und die Kompetenz zur Abänderung oder Aufhebung liege ausschliesslich beim Eidgenössischen Finanzdepartement. Die Anwendung des Zuschlags entspreche auch keineswegs einer Praxisänderung, sondern werde seit Jahrzehnten praktiziert, allerdings ohne dass sich dies beim früheren Zuteilungsmodus der Zollkontingente ausgewirkt hätte. Der Importeur habe sodann die Möglichkeit, eine ganz bestimmte Warenmenge in kg zu bestellen und allenfalls bei der Einfuhr das Gewicht zu überprüfen; eine kilogeneue Einhaltung der Kontingentsmenge sei damit sehr wohl praktikabel. Schliesslich sei der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör stets eingeräumt und auch die besonderen Garantien des Strafverfahrens seien strikte eingehalten worden.

F.- Mit Replik vom 31. Dezember 2003 (recte: 22. Juni 2004) nimmt die X (Beschwerdeführerin) abermals Stellung zum vorliegenden Verfahren und unterstreicht erneut eine Verletzung der EMRK und des WTO-Abkommens. Die OZD hält in ihrer Duplik vom 19. Juli 2004 an den früheren Ausführungen fest.

Auf die weiteren Begründungen der Eingaben an die ZRK wird - soweit entscheidungswesentlich - im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.- a) Die ZRK ist in Anwendung von Art. 109 Abs. 1 Bst. c des Zollgesetzes (ZG; SR 631.0) zur Behandlung von Beschwerden gegen erstinstanzliche Verfügungen oder Beschwerdeentscheide der OZD betreffend die Veranlagung der Zölle einschliesslich Zollzahlungspflicht, Zollbefreiung, Zollbegünstigung und Zwischenabfertigung zuständig. Die Beschwerdeführerin hat den Entscheid der OZD vom 17. November 2003 mit Eingabe vom 31. Dezember 2003 (Postaufgabe: 5. Januar 2004) unter Berücksichtigung des Fristenstillstandes vom 18. Dezember 2003 bis und mit dem 1. Januar 2004 frist- und formgerecht angefochten (Art. 22a Ziff. c, 50 und 52 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [VwVG; SR 172.021]). Der von der Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 63 Abs. 4 VwVG einverlangte Kostenvorschuss von Fr. 500.- ist fristgerecht bezahlt worden. Die Beschwerdeführerin ist durch den Entscheid der Vorinstanz beschwert und zur Anfechtung befugt (Art. 48 VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

b) Das Verfahren vor der ZRK bestimmt sich gemäss Art. 71a Abs. 2 VwVG nach diesem Gesetz, soweit nicht spezialgesetzliche Normen des Zoll- oder Steuerrechts anzuwenden sind. Das VwVG findet indes keine Anwendung auf das Verfahren der Zollabfertigung (Art. 3 Bst. e VwVG). Die Zollabfertigung unterliegt den durch das Selbstdeklarationsprinzip getragenen spezialgesetzlichen Verfahrensvorschriften des Zollrechts (Art. 29 ff. ZG), welche dem VwVG vorgehen (vgl. Entscheid der ZRK vom 28. Oktober 2003 i.S. H. [ZRK 2003-016], E. 3c). So hat das Bundesgericht etwa die Anwendbarkeit von Formvorschriften über die Eröffnung und Begründung von Verfügungen und deren Rechtsmittelbelehrung (Art. 34 f. VwVG) ausdrücklich vom Zollverfahren ausgeschlossen (BGE 100 Ib 11 E. 2a; vgl. auch Entscheid der ZRK vom 13. Februar 1995, veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 61.18 E. 3b).

c) Nach gehöriger Einleitung des Beschwerdeverfahrens vor der ZRK gibt deren Präsident den Parteien die Besetzung bekannt. Er räumt ihnen eine kurze Frist ein, innert der sie einen Richter ablehnen könnten (Art. 21 der Verordnung über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen [VRSK; SR 173.31]). Der vorliegende Entscheid wurde gemäss der Besetzung, wie sie mit Schreiben vom 24. März 2004 bekannt gegeben wurde, getroffen. Zwar änderte die ZRK mit Schreiben vom 29. März 2004 vorübergehend die Besetzung, doch betraf dieser Wechsel lediglich die Funktion der Gerichtsschreiberin. Insbesondere aus verfahrensökonomischen Gründen erübrigt sich eine wiederholte Bekanntgabe der ursprünglichen Besetzung, zumal die Verfahrensbeteiligten die damals bekannt gegebene, und damit auch die Gerichtsschreiberin der ZRK, nicht abgelehnt hatten.

d) Die Beschwerdeführerin ficht die Nachforderung nicht in rechnerischer und damit in tatsächlicher Hinsicht, sondern lediglich dem Grundsatz nach an. Zu befinden ist letztlich in zollrechtlicher Hinsicht einzig über die Frage, ob der Tarazuschlag bei der Gewichtsberechnung anlässlich der Verzollung rechtmässig ist und gegebenenfalls welcher Zollansatz auf die vorliegend umstrittene Einfuhr von Brotgetreide durch die Beschwerdeführerin zur Anwendung gelangt.

2.- a) Die Beschwerdeführerin rügt ausführlich eine Verletzung der prozessualen Grundsätze von Art. 6 Ziff. 1 EMRK durch die Zollbehörden. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts findet Art. 6 Ziff. 1 EMRK auf Abgabeverfahren indes keine Anwendung. Bei der Festsetzung von Zoll- und Steuerforderungen geht es nicht um zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK, sondern um öffentlichrechtliche Verpflichtungen (Urteile des Bundesgerichts vom 8. Juni 2004 [2P.7/2004], E. 1.3; vom 10. Juni 2003 [2P.41/2002], E.5 mit weiteren Hinweisen). Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat im Fall Ferrazzini v. Italien (application no. 44759/98) in seinem am 12. Juli 2001 verkündeten Grundsatzurteil festgehalten, dass Steuerveranlagungsfragen nicht unter die zivilrechtlichen Ansprüche gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK fallen. Mit aller Deutlichkeit hielt der als Grosse Kammer tagende EGMR in diesem Entscheid fest: "The Court considers that tax matters still form part of the hard core of public-authority prerogatives, with the public nature of the relationship between the taxpayer and the community remaining predominant. ... It considers that tax disputes fall outside the scope of civil rights and obligations, despite the pecuniary ef-

facts which they necessarily produce for the taxpayers" (siehe § 29 des erwähnten Entscheids; vgl. zu diesem Entscheid auch Rok Bezgovsek, Art. 6 Ziff. 1 EMRK und das steuerrechtliche Verfahren, Diss. Zürich 2002, Zürich/Basel/Genf 2002, S. 191 ff.; vgl. auch Joachim Wyssmann, Art. 6 EMRK und seine Anwendung im Steuerrecht [Rechtsprechung der Europäischen Organe und des Schweizerischen Bundesgerichts], Archiv für Schweizerisches Abgaberecht [ASA] 65 S. 769 ff., insbesondere S. 775 f.). Der hier zu beurteilende Fall hat eine solche abgaberechtliche Streitigkeit zum Gegenstand, weshalb Art. 6 Ziff. 1 EMRK in casu nicht anwendbar ist. Nachdem die Beschwerdeführerin überdies ihre pauschalen Vorhalte in Bezug auf Art. 6 Ziff. 2 und 3 EMRK nicht substantiiert, ist darauf nicht weiter einzugehen.

b) Nicht ersichtlich im vorliegenden Verfahren sind Missachtungen der verfassungsmässigen verfahrensrechtlichen Garantien von Art. 29 ff. der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101). Die Beschwerdeführerin wurde bereits vom BLW über die geltende Rechtslage betreffend Einfuhrkontingente orientiert und machte in der Folge von ihrem rechtlichen Gehör Gebrauch. Sie konnte im vorliegenden Verfahren - teilweise vertreten durch ihren Anwalt - mehrfach zu allen streitigen Fragen Stellung nehmen und sämtliche Akten einsehen. Der auch in Art. 29 VwVG auf Gesetzesstufe gewährte Gehörsanspruch wurde somit gewahrt.

c) Das Verwaltungsstrafrecht unterscheidet klar zwischen dem Administrativverfahren zur Festsetzung des gemäss Art. 12 Abs. 1 und 2 VStrR nachzuentrichtenden Abgabebetrages einerseits (BGE 114 Ib 94, E. 5c) und dem Strafverfahren andererseits (Art. 63 VStrR; BGE 115 Ib 216, E. 3a). Die Zuständigkeit zur Feststellung der Leistungs- oder Rückleistungspflicht ergibt sich aus dem betreffenden Verwaltungsgesetz (Art. 63 Abs. 1 VStrR); das Verwaltungsstrafrecht ist allein für die hier nicht in Frage stehende Strafverfolgung anwendbar (Art. 87 ZG; Urteil des Bundesgerichts vom 10. Mai 2004 i.S. V. [2A.603/2003], E. 2.2). Für die - im Administrativverfahren zu beurteilende - Leistungs- bzw. Rückleistungspflicht ist bloss vorausgesetzt, dass eine Widerhandlung gegen die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes objektiv vorliegt; ein Verschulden und erst recht eine strafrechtliche Verurteilung ist hierfür nicht erforderlich (BGE 114 Ib 94, E. 5c). Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist eine Verfügung über die Leistungspflicht der Beschwerdeführerin in Bezug auf die umstrittenen Einfuhren von Brotgetreide. Mit dieser hat die Zollbehörde den Umfang der subjektiven Abgabepflicht gemäss den geltenden zollrechtlichen Regelungen als Grundlage für das allfällig später folgende Strafverfahren festgelegt. Nicht Gegenstand des Verfahrens bildet mithin die Frage nach der Strafbarkeit ihres Verhaltens (Entscheid der ZRK vom 9. März 2004 [ZRK 2003-022, 023, 024], E. 1d). Nicht gehört werden kann damit der Vorwurf der Beschwerdeführerin bezüglich fehlender Zweiteilung von Verwaltungs- und Strafverfahren.

3.- a) Jede Wareneinfuhr über die schweizerische Zollgrenze unterliegt der Zollpflicht (vgl. Art. 1 Abs. 1 ZG). Gemäss Art. 1 Abs. 2 ZG umfasst die Zollpflicht die Befolgung der Vorschriften für den Verkehr über die Grenze (Zollmeldepflicht) und die Entrichtung der gesetzlichen Abgaben (Zollzahlungspflicht). Der Zollmeldepflicht unterliegt, wer eine Ware über die Grenze bringt, sowie der Auftraggeber (Art. 9 Abs. 1 ZG). Die Zollzahlungspflicht entsteht mit

Bestätigung der Annahme der Zolldeklaration nach Art. 35 ZG (Art. 11 Abs. 1 ZG) und liegt dem Zollmeldepflichtigen, den übrigen in Art. 9 ZG genannten Personen, sowie demjenigen ob, für dessen Rechnung die Ware eingeführt worden ist. Sie haften solidarisch für die geschuldeten Abgaben. Der Rückgriff unter ihnen richtet sich nach den Bestimmungen des Zivilrechts (Art. 13 Abs. 1 ZG).

b) aa) Die Ein- und Ausfuhrzölle werden nach Art. 21 ZG durch den Zolltarif (Anhang zum Zolltarifgesetz [ZTG; SR 632.10]) festgesetzt; grundsätzlich bestimmt sich der Zollbetrag nach Art, Menge und Beschaffenheit der Ware im Zeitpunkt, in dem sie unter Zollkontrolle gestellt worden ist (Art. 23 ZG). Das Zolltarifgesetz hält zur Zollbemessung weiter fest, dass Waren, für deren Verzollung keine andere Bemessungsgrundlage festgesetzt ist, nach dem Bruttogewicht zu verzollen sind (Art. 2 Abs. 1 ZTG). Der Bundesrat erlässt Vorschriften zur Gewährleistung der Bruttoverzollung sowie zur Vermeidung von Missbräuchen und Unbilligkeiten, die sich aus dieser Verzollungsart ergeben können (Art. 2 Abs. 2 ZTG). Gestützt darauf hat der Bundesrat am 1. Januar 1988 die Taraverordnung (SR 632.13) in Kraft gesetzt und darin detailliertere Bestimmungen zu der Bruttoverzollung erlassen. Gemäss der in der bis zum 31. Dezember 2001 gültigen Fassung besteht danach das Bruttogewicht aus dem Eigengewicht der Ware sowie dem Gewicht der Verpackung, des Füllmaterials und der Warenträger. Das Nettogewicht besteht aus dem Eigengewicht der Ware sowie dem Gewicht der Warenträger und der unmittelbaren Verpackung. Nicht zum Nettogewicht gehört die Verpackung, die allein oder hauptsächlich dem Schutz der Ware während des internationalen Transportes dient (Art. 1 Abs. 1 und 2 der Taraverordnung). Als Tara gilt die Differenz zwischen Brutto- und Nettogewicht (Art. 1 Abs. 3 der Taraverordnung).

Waren, die unverpackt sind oder deren Verpackung keinen genügenden Schutz gegen Transportschäden bietet, unterliegen einem Tarazuschlag (Art. 2 Abs. 1 der Taraverordnung). Der Tarazuschlag ist der Gewichtszuschlag in Prozent des Nettogewichts (Art. 1 Abs. 3 der Taraverordnung). Für Weizen mit der Tarifnummer 1001.9031 beträgt der Tarazuschlag 1% (Anhang zur Taraverordnung). Art. 3 der Taraverordnung hält sodann Ausnahmen vom Tarazuschlag fest, insbesondere auch für Waren, die üblicherweise unverpackt befördert werden; massgebend für die Beurteilung ist, ob solche Waren im internationalen Eisenbahnstückgutverkehr üblicherweise unverpackt befördert werden (Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Taraverordnung).

bb) Bei der Festsetzung der Einfuhrzölle sind die Versorgungslage im Inland und die Absatzmöglichkeiten für gleichartige inländische Erzeugnisse zu berücksichtigen (Art. 17 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft [LwG; SR 910.1]). Dabei richten sich Zuständigkeit und Verfahren zur Festsetzung der Zollansätze, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, nach der Zollgesetzgebung (Art. 19 LwG). Als Instrumente zur Lenkung der Importe stehen dem Bund neben anderen die Zollkontingente (Art. 21 LwG) zur Verfügung. Bei diesen wird die Warenmenge bestimmt, welche zu einem vorteilhaften Zollansatz in die Schweiz eingeführt werden kann; für den Import einer zusätzlichen Menge muss regelmässig ein bedeutend höherer Zoll bezahlt werden, der gewöhnlich prohibitive Wirkung hat (BGE 128 II 39 E. 2b; vgl. auch Entscheidung des Bundesgerichts vom 7. Januar 2003, veröffentlicht in: ASA 72 322 ff., E. 2.1, mit Hinweisen). Allgemein ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass zwingend der AKZA zur Anwendung gelangt, wenn anlässlich der Wareneinfuhr die Voraussetzungen an eine Verzollung

zum KZA nicht erfüllt sind, es sei denn, ein allgemeiner Zollbefreiungs- oder ein Zollbegünstigungstatbestand (beispielsweise Art. 14 f. bzw. Art. 16 ff. ZG) liege vor (vgl. Entscheid des Bundesgerichts vom 31. März 2004 i.S. F. AG [2A.1/2004], E. 2.1).

c) Eine Zollübertretung begeht unter anderem, wer dem Bund zum eigenen Vorteil Zölle vorenthält oder sich einen unrechtmässigen Zollvorteil verschafft oder die gesetzmässige Veranlagung gefährdet oder verhindert (Art. 74 Ziff. 16 ZG). Laut Art. 80 Abs. 1 ZG findet der zweite Titel des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0) auf Zollwiderhandlungen Anwendung. Gemäss Art. 12 VStrR ist die infolge einer Widerhandlung zu Unrecht nicht erhobene Abgabe ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit einer Person nachzuentrichten (Abs. 1). Art. 12 Abs. 2 VStrR ergänzt, dass zur Nachleistung verpflichtet ist, wer in den Genuss des unrechtmässigen Vorteils gelangt ist, insbesondere der zur Zahlung der Abgabe Verpflichtete (vgl. Art. 9 und Art. 13 ZG) oder der Empfänger der Vergütung oder des Beitrages. Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Art. 12 Abs. 2 VStrR ist eine objektive Widerhandlung gegen die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes (vgl. genannter Entscheid des Bundesgerichts vom 31. März 2004 i.S. F. AG, a.a.O., E. 2.1; BGE 115 Ib 360 E. 3a; unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 30. September 1988 i.S. B. AG [2A.18/1988], E. 3a; Kurt Hauri, Verwaltungsstrafrecht, Bern 1998, S. 36). Nicht verlangt ist insbesondere eine strafrechtliche Verantwortlichkeit, ein Verschulden (Entscheid des Bundesgerichts vom 10. Mai 2004 i.S. V. [2A.603/2003], E. 3.2; BGE 106 Ib 221 E. 2c) oder gar die Einleitung eines Strafverfahrens, vielmehr genügt es, dass der durch die Nichtleistung der Abgabe entstandene Grund in einer Widerhandlung im objektiven Sinne liegt (Entscheid des Bundesgerichts vom 20. Januar 2004 i.S. O. AG. [2A.461/2003], E. 3.1). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts hat der unrechtmässige Vorteil im Vermögensvorteil zu liegen, der durch die Nichtleistung der Abgabe entstanden ist, wobei ein Vermögensvorteil nicht nur in der Vermehrung der Aktiven, sondern auch in einer Verminderung der Passiven bestehen kann, indem der Leistungspflichtige insofern unrechtmässig bevorteilt ist, als er die Leistung infolge der Widerhandlung nicht erbringen muss (BGE 110 Ib 310 E. 2c).

4.- Im vorliegenden Fall wurde der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 30. Mai 2001 ein Zollkontingentsanteil von 778'308 kg brutto an Brotgetreide, einführbar zwischen dem 1. Juli 2001 und dem 31. Dezember 2001, für einen Gesamtpreis von Fr. 4'206.60 zugeschlagen. Gemäss den Einfuhrdeklarationen aus der umstrittenen Zeitperiode hat die Beschwerdeführerin insgesamt jedoch 787'032 kg brutto Weizen eingeführt. Nachdem die Beschwerdeführerin weder die Zuteilungsverfügung noch die einzelnen Einfuhrdeklarationen jemals beanstandet hat und zudem den erwähnten Sachverhalt ausdrücklich anerkennt, hat sie sich mit diesem Verhalten objektiv eine Zollübertretung zuschulde kommen lassen, weshalb sie die dabei eingesparten bzw. vorenthaltenen Abgaben nachzuentrichten hat. Die Verwaltung hat zu Recht eine Kontingentsüberschreitung von 8'724 kg brutto festgestellt und in diesem Umfang eine Nachforderung zum höheren Ausserkontingentszollansatz geltend macht.

a) Die Vorbringen der Beschwerdeführerin vermögen daran nichts zu ändern. Die Bundesverfassung erteilt in Art. 133 dem Bund eine umfassende Kompetenz für die Gesetzgebung

über Zölle und andere Abgaben auf dem grenzüberschreitenden Warenverkehr. Gestützt darauf ist das schweizerische Zollwesen durch zwei Bundesgesetze geordnet. Das Zollgesetz regelt im Wesentlichen die allgemeinen Voraussetzungen der Zollerhebung. Das Zolltarifgesetz enthält, neben einigen allgemeinen Bestimmungen, als Kernstück den Zolltarif im Anhang. Art. 2 Abs. 1 ZTG hält als Grundsatz die Bruttoverzollung von Waren fest (vgl. hierzu auch Entscheid der ZRK vom 21. Oktober 1996 i.S. K. AG [ZRK 1995-037], E. 4a). Die Taraverordnung, bzw. deren hier anwendbaren Normen (s. E. 3b/aa) stützt sich damit zweifelsfrei auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Die Beschwerdeführerin bestreitet denn auch nicht die Gesetzmässigkeit dieser Verordnung an sich, sondern wirft den Zollbehörden sinngemäss vor, diese unrichtig anzuwenden. Sie verkennt dabei, dass der Zollverwaltung kein Ermessensspielraum in der Anwendung von gesetzlichen Grundlagen zukommt; sind die Normen klar und unstrittig, ist die Verwaltung gehalten, diese entsprechend anzuwenden (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, Rz. 368 ff.). Die Beschwerdeführerin führt aus, bei der Getreideeinfuhr in Silos oder Containern entspreche das Bruttogewicht dem Nettogewicht. Ausser Acht lässt sie in ihrer Argumentation im Wesentlichen Art. 2 Abs. 2 der Taraverordnung: „Waren, die unverpackt sind oder deren Verpackung keinen genügenden Schutz gegen Transportschäden bietet, unterliegen einem Tarazuschlag. (...)“. Die Beschwerdeführerin unterlässt den gebotenen Nachweis, dass das vorliegende Getreide im internationalen Eisenbahnstückgüterverkehr üblicherweise unverpackt befördert wird (E. 3b/aa). Vielmehr ist mit der Vorinstanz dafür zuhalten, dass im Unterschied zu gesackter Einfuhrware das vorliegend importierte Getreide als unverpackt zu gelten hat; Silos und Container stellen lediglich Transportmittel dar, gelten deshalb nicht als Verpackung in diesem Sinn und haben keinen Einfluss auf die Bemessungsgrundlage anlässlich der Verzollung. Wie die Beschwerdeführerin selber mehrmals wiederholt, wird das fragliche Getreide als Schüttgut eingeführt und nicht, wie für allfällige Ausnahmen vorausgesetzt, als Stückgut. Wird also das vorliegende Getreide unverpackt eingeführt, ist ein Tarazuschlag allein auf Grund der gesetzlichen Grundlage geboten. Der von der Zollbehörde angewandte Tarazuschlag beruht damit - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin - nicht auf einem falschen Sachverhalt oder einer Fiktion, sondern ist Ausfluss der rechtmässig angewandten Taraverordnung. Es gibt vorliegend auch keinen Anhaltspunkt dafür, dass diese - soweit sie hier zur Anwendung gelangt - gesetzes- oder verfassungswidrig ist.

b) Die Beschwerdeführerin behauptet, es liege eine Praxisänderung vor, indem die Zollverwaltung den Tarazuschlag ohne jede Vorankündigung erstmals im zweiten Halbjahr 2001 angewandt habe. Dem widersprechen bereits die von der Beschwerdeführerin eigens dafür eingereichten Beweismittel. Sämtliche Einfuhrzollausweise aus dem Monat Juni 2001 unterscheiden schon zwischen der Eigenmasse und der zu verzollenden Menge; der Tarazuschlag wurde mithin bereits vor der strittigen Kontingentsperiode rechtmässig angewandt, weshalb die behauptete Praxisänderung nicht ersichtlich ist. Im Übrigen wurde die Taraverordnung mit dem hier relevanten Artikel bereits im Jahre 1959 verabschiedet (BBl 1995 I 676) und mangels entgegengerichtetem Nachweis ist davon auszugehen, dass damit der Tarazuschlag seit eben dieser Zeit für alle unverpackten bzw. ungenügend verpackten Waren angewandt wird. Nicht in den Zuständigkeitsbereich der ZRK fällt hingegen die Überprüfung der Kontingentsanrechnungen durch das BLW, bzw. die Umsetzung von agrarpolitischen und marktspezifischen Entscheiden der Legislativen im Tarierungsbereich. Unbehelflich ist damit der Hinweis der Beschwerdeführerin auf die

Praxis des BLW im Zusammenhang mit dem per 30. Juni 2001 aufgehobenen Getreidegesetz (GetrG; aSR 916.111.0) bzw. der früher geltenden Übernahmepflicht der Müller von verarbeitetem Brotgetreide.

c) Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung internationaler Abkommen, insbesondere des WTO-Abkommens. Die WTO (Welthandelsorganisation) ging aus dem GATT (General Agreement on Tariffs and Trade = Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) hervor, dessen Hauptzweck darin bestand, den Welthandel durch Abbau von Zöllen und Ausmerzung staatlicher Handelsbeschränkungen zu fördern. Die WTO ist eine klassische internationale Organisation, welche die Liberalisierung des Welthandels noch weiter vorantreibt (Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, Rz. 200). Die Schweiz ist der WTO per 1. Juli 1995 (SR 0.632.20) beigetreten und musste in der Folge das nationale Recht in verschiedenen Bereichen anpassen (vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 19. September 1994 zu den für die Ratifizierung der GATT/WTO-Übereinkommen [Uruguay-Runde] notwendigen Rechtsanpassungen [GATT-Botschaft 2], BBl 1994 IV 950 ff.). Sämtliche für die Schweiz verbindlichen Übereinkommen und Abkommen im Zollbereich beinhalten im Wesentlichen Massnahmen im Bereich des Marktzutritts bzw. Verpflichtungen im Kontingentsbereich (vgl. auch Entscheid der ZRK vom 2. September 2003 i.S. B. [CRD 2002-096], E. 3a). Das eigentliche Zollabfertigungsverfahren bleibt jedoch Teil der Bundesgesetzgebung genauso wie auch die Verteilung der Zollkontingente im internationalen Recht nicht geregelt ist (vgl. BGE 128 II 38 E. 2c). Wird in der Liste LIX-Schweiz-Liechtenstein das minimale Zollkontingent für Brotgetreide mit einem Umfang von 70'000 Tonnen geregelt und enthalten keine übergeordneten gesetzlichen Grundlagen nähere Bestimmungen, sind auch die Berechnungsmodalitäten der Kontingente Sache der zuständigen Bundesbehörde, vorliegend des BLW. Die Ausführungen des BLW, wonach als Berechnungsgrundlage für das notifizierte Zollkontingent von 70'000 Tonnen Brotgetreide die Brutto-Importe der Basisperiode dienten, weshalb auch die notifizierte Menge als brutto interpretiert werden müsse, erscheinen jedenfalls als sachlich gerechtfertigt. Für die Zollbehörden und die ZRK einzig relevant ist jedoch, dass die Zuschlagsverfügung des BLW an die Beschwerdeführerin vom 30. Mai 2001 ausdrücklich den Vermerk „Mengenangaben bzw. Einheiten in den Spalten = kg brutto“ enthielt. Allfällige Rügen betreffend Verletzung von agrarpolitischen Handelsabkommen bzw. Unkorrektheiten im Verfahren der Zollkontingentszuteilungen hätten gemäss Rechtsmittelbelehrung innert 30 Tagen nach Eröffnung der Zuschlagsverfügung bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements erhoben werden müssen. Nachdem die Beschwerdeführerin dies unterliess, ist die Verfügung vom 30. Mai 2001 in Rechtskraft erwachsen. Des Weiteren hat die Beschwerdeführerin zu keinem Zeitpunkt die Einfuhrdeklarationen für die umstrittenen Sendungen von Brotgetreide beanstandet, obwohl diese ausdrücklich als Zollmenge die Eigenmasse zuzüglich des - wie oben ausgeführt zu Recht angewandten (E. 4b) - Tarazuschlages von 1% festhielten. Auch diese sind somit in Rechtskraft erwachsen. Die Kontingentsüberschreitung ist damit rechtsgenügend nachgewiesen, weshalb sich die Nachforderung der Zollbehörden vom 10. April 2003 für insgesamt 8'724 kg brutto zuviel eingeführtes Brotgetreide zum AKZA als korrekt erweist.

5.- Dem Gesagten zufolge ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei auch die Kosten des Beschwerdeverfahrens vor der ZRK (bestehend aus Spruch- und Schreibgebühren), welche auf Fr. 500.-- bestimmt werden, zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeinstanz hat im Dispositiv den Kostenvorschuss (Fr. 500.--) mit den Verfahrenskosten zu verrechnen und einen allfälligen Überschuss zurückzuerstatten (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff., insbesondere Art. 5 Abs. 3 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren [VKV; SR 172.041.0]).

Aus diesen Gründen hat die Eidgenössische Zollrekurskommission nach Art. 23 Abs. 1 der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen (VRSK; SR 173.31) auf dem Zirkulationsweg

erkannt:

- 1.- Die Beschwerde der X vom 31. Dezember 2003 (Postaufgabe: 5. Januar 2004) wird abgewiesen und der Entscheid der Oberzolldirektion vom 17. November 2003 bestätigt.

- 2.- Die Verfahrenskosten im Betrag von Fr. 500.-- (bestehend aus Spruch- und Schreibgebühren) werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 500.-- verrechnet.

- 3.- Dieser Entscheid wird dem Vertreter der Beschwerdeführerin und der Oberzolldirektion schriftlich eröffnet.

Rechtsmittelbelehrung

Der Entscheid kann innerhalb von dreissig Tagen seit der Eröffnung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 97 ff. des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege [OG; SR 173.110]) beim Schweizerischen Bundesgericht angefochten werden; **ausgenommen sind**

Entscheide über die Zoll-Veranlagung, soweit diese von der Tarifierung oder von der Gewichtsbemessung abhängt (Art. 100 Abs. 1 Bst. h OG), sowie Entscheide über Erlass oder Stundung geschuldeter Abgaben (Art. 99 Abs. 1 Bst. g OG). Die Beschwerdeschrift ist dem Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, in drei Ausfertigungen einzureichen. Sie hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; die Ausfertigung des angefochtenen Entscheides und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in Händen hat (Art. 106 Abs. 1 und Art. 108 Abs. 1 und 2 OG). Die Beschwerdefrist steht still (Art. 34 Abs. 1 OG):

- a) vom siebten Tage vor Ostern bis und mit dem siebten Tage nach Ostern;
- b) vom 15. Juli bis und mit dem 15. August;
- c) vom 18. Dezember bis und mit dem 1. Januar.

Eidgenössische Zollrekurskommission

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Pascal Mollard

Andrea Flubacher