



ZRK 2004-043

Der Präsident: Pascal Mollard
Die Richter: Chiarella Rei-Ferrari; Elisabeth Roth Hauser
Die Gerichtsschreiberin: Sonja Bossart

Entscheid vom 23. Mai 2005

in Sachen

X. Ltd., Bulgarien, Beschwerdeführerin, vertreten durch RA W., Zürich

gegen

Eidgenössische Oberzolldirektion, Monbijoustrasse 40, 3003 Bern (...)

betreffend

Nachbezugsverfügung
Zustelldomizil / Beschwerdefrist

Sachverhalt:

A.- Die X. Ltd. ist eine bulgarische Gesellschaft mit Sitz in B. Am 1. September 2000 leitete die Zollkreisdirektion Schaffhausen (im folgenden Zollkreisdirektion) bei der Firma D. GmbH in Zürich eine Untersuchung ein, wobei unter anderem 5,5 Gramm Alfa Feto Protein (AFP) beschlagnahmt wurden. Die Zollkreisdirektion kam zum Schluss, dass die X. Ltd. mit der D. einen Vertrag über die Lagerung des AFP abgeschlossen habe und stellte fest, dass für die Einfuhr dieses Produkts kein Verzollungsnachweis erbracht werden konnte. Sie verfügte am 12.

Februar 2003 der X. Ltd. gegenüber den Nachbezug der Mehrwertsteuer auf der Einfuhr im Betrag von Fr. 13'182'750.-- (Wert der 5.5 Gramm AFP laut Zollbehörden Fr. 175'770'000.--).

B.- Gegen diese Nachbezugsverfügung erhob die X. Ltd. mit Schreiben vom 21. März 2003 (eingelangt am 24. März 2003) Beschwerde bei der Eidgenössischen Oberzolldirektion (OZD) und begehrte unter anderem sinngemäss, die Verfügung vom 12. Februar 2003 sei aufzuheben und das Alfa Feto Protein zurückzugeben.

C.- Mit Entscheid vom 6. Februar 2004 trat die OZD auf die Beschwerde nicht ein, weil die Beschwerdefrist nicht eingehalten worden sei. Die Zollkreisdirektion habe die X. Ltd. mit Schreiben vom 25. März 2002 auf Art. 34 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0) und die Bedeutung des Rechtsinstituts des Zustelldomizils hingewiesen. Auf dem beigelegten Fragebogen sei vermerkt gewesen, dass automatisch die Zolldienstliche Versandzentrale (im Folgenden Versandzentrale) in Zürich als Zustelldomizil gelte, wenn auf diesem Formular nicht ein anderes Zustelldomizil bezeichnet werde. Die X. Ltd. habe das Formular ausgefüllt, diese Rubrik zum Zustelldomizil aber nicht abgeändert, womit sie das von den Zollbehörden vorgeschlagene Zustelldomizil akzeptiert habe. Die Nachbezugsverfügung vom 12. Februar 2003 sei der Versandzentrale am 14. Februar 2003 zugestellt worden. Diese habe die Verfügung gleichentags der X. Ltd. übermittelt und in ihrem Schreiben die X. Ltd. nochmals über den Lauf der Beschwerdefrist belehrt. Die Frist für die Beschwerde an die OZD von 30 Tagen sei mit der vom 21. März 2003 datierten und am 24. März 2003 bei der OZD eingelangten Beschwerde nicht eingehalten.

D.- Gegen diesen Entscheid lässt die X. Ltd. (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 10. März 2004 Beschwerde führen bei der Eidgenössischen Zollrekurskommission (ZRK) mit den Anträgen, der Nichteintretensentscheid der OZD vom 6. Februar 2004 und die Verfügung der Zollkreisdirektion Schaffhausen vom 12. Februar 2003 seien aufzuheben und die 5,5 Gramm AFP seien zur Verfügung der Beschwerdeführerin zu den vorgeschriebenen Bedingungen in einem Zollfreilager einzulagern. Betreffend die Beschwerdefrist wird im Wesentlichen geltend gemacht, Art. 34 VStrR sei nicht anwendbar und dessen Anforderungen sei ohnehin nicht Genüge getan worden. Das von der OZD genannte Schreiben vom 25. März 2002 sei der Beschwerdeführerin nicht bekannt. Am 20. Juni 2002 habe G., der Präsident der Beschwerdeführerin, eine E-Mail erhalten, in welcher er (persönlich) aufgefordert worden sei, ein Zustelldomizil zu bezeichnen. Dieses Schreiben sei nicht an die Beschwerdeführerin adressiert gewesen. Insbesondere sei darin nicht darauf hingewiesen worden, dass eine Zustellung an die Versandzentrale eine Rechtsmittelfrist auslöse. Daran ändere der Umstand nichts, dass die Versandzentrale in ihrem Schreiben vom 14. Februar 2003 festgehalten hat, der 14. Februar 2003 sei für die Berechnung der Frist massgebend. Mit Schreiben vom 7. Januar 2003 habe die Zollkreisdirektion der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör gewährt. Dieses Schreiben wurde, obwohl es auch eine Frist auslöste, auf dem Postweg, mittels eingeschriebenem Brief und Rückschein, zugestellt. Die Beschwerdeführerin habe deswegen darauf vertrauen dürfen, dass sämtliche Korrespondenz auf dieselbe Art und Weise zugestellt würde, und dass für die Fristauslösung sämtlicher Fristen dieselbe Regelung gelte, nämlich Fristenlauf ab Empfang durch die Beschwerdeführerin. Ihr sei nie

rechtsgenügend angedroht worden, dass eine Zustellung an die Zolldienstliche Versandzentrale die Rechtsmittelfristen auslöse. Die Beschwerdeführerin habe die Nachbezugsverfügung am 24. Februar 2003 erhalten, die Beschwerde vom 21. März 2003, eingegangen bei der OZD am 24. März 2003, sei damit rechtzeitig eingereicht worden und auf die Beschwerde sei einzutreten. Ebenfalls macht die Beschwerdeführerin Ausführungen materieller Art zum verfügten Nachbezug und zur Beschlagnahmung des AFP.

E.- Mit Vernehmlassung vom 9. Dezember 2004 beantragt die OZD die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. In Ergänzung zur Begründung im Entscheid vom 6. Februar 2004 bringt die OZD vor, die Bestellung des Zustelldomizils richte sich nicht nach Art. 34 VStrR, sondern nach der Regelung des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021). Auch wenn dort eine gesetzliche Grundlage fehle, sei das Zustelldomizil in der Schweiz rechtsgenügend bestellt worden. Durch die Eröffnung an das Zustelldomizil sei der Beschwerdeführerin zudem kein Nachteil erwachsen, denn eine Behörde könne ihre Verfügung gegenüber einer Partei, die sich im Ausland aufhält und keinen erreichbaren Vertreter hat, durch Veröffentlichung in einem amtlichen Blatt eröffnen, wenn die Zustellung an ihrem Aufenthaltsort unmöglich ist (Art. 36 Bst. b VwVG). Diesfalls hätte die Beschwerdeführerin wohl nie Kenntnis von der Nachbezugsverfügung erhalten.

Auf die Begründung der Eingaben an die ZRK wird im Übrigen - soweit entscheidungswesentlich - in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.- a) Die ZRK ist gemäss Art. 109 Abs. 1 Bst. c des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 (ZG; SR 631.0) zur Behandlung der Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor der ZRK bestimmt sich gemäss Art. 71a Abs. 2 VwVG nach diesem Gesetz, soweit nicht spezialgesetzliche Normen des Steuer- oder Zollrechts anzuwenden sind. Die von der Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 10. März 2004 bei der ZRK erhobene Beschwerde erfüllt bezüglich Frist und Form die gesetzlichen Voraussetzungen (Art. 50 und 52 VwVG). Der gestützt auf Art. 63 Abs. 4 VwVG einverlangte Kostenvorschuss ist ebenfalls fristgerecht bezahlt worden. Die Beschwerdeführerin ist durch den Entscheid vom 6. Februar 2004 beschwert und zu dessen Anfechtung befugt (Art. 48 VwVG). Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

b) Anfechtungsobjekt bildet einzig der vorinstanzliche Entscheid, nicht auch allfällige Entscheide unterer Instanzen (siehe Art. 109 Abs. 1 Bst. c ZG; André Moser, in Moser/Übersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel und Frankfurt a.M. 1998, Rz. 2.13). In einer Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid kann nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Bestehen der Eintretensvoraussetzungen verneint; damit wird das Anfechtungsobjekt auf die Eintretensfrage beschränkt (Moser, a.a.O., Rz. 2.63). Auf die Beschwerde ist folglich nicht einzutreten, soweit sie die Aufhebung oder Abänderung anderer

Entscheide bzw. Verfügungen verlangt als des Nichteintretensentscheids der OZD vom 6. Februar 2004. Ebenso ist nicht einzutreten auf Ausführungen materieller Art zur Nachbezugsverfügung vom 12. Februar 2003 sowie den Antrag, die 5,5 Gramm AFP seien zur Verfügung der Beschwerdeführerin in einem Zollfreilager einzulagern. Die ZRK hat im vorliegenden Verfahren lediglich zu prüfen, ob die OZD zu Recht auf Nichteintreten geschlossen hat.

2.- a) Die nach Tagen berechnete, mitteilungsbedürftige Frist beginnt an dem auf ihre Mitteilung an die Partei folgenden Tag zu laufen (Art. 20 Abs. 1 VwVG). Fällt der letzte Tag einer Frist auf einen Samstag, einen Sonntag oder einen am Wohnsitz oder Sitz der Partei oder ihres Vertreters vom kantonalen Recht anerkannten Feiertag, so endet die Frist am nächsten Werktag (Art. 20 Abs. 3 VwVG). Die Frist für eine schriftliche Eingabe ist gewahrt, wenn diese am letzten Tag der Frist der Behörde eingereicht oder zu deren Händen der schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben wird (Art. 21 Abs. 1 VwVG). Die Aufgabe bei einer ausländischen Poststelle genügt hingegen nicht (vgl. Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission [PRK] vom 7. November 2001 i.S. B. [PRK 2001-012], E. 3).

b) Ein Urteil erlangt erst mit der offiziellen Mitteilung an die Parteien rechtliche Existenz. Solange es nicht mitgeteilt wurde, existiert es nicht. Seine Unwirksamkeit muss von Amtes wegen beachtet werden (BGE 122 I 98 ff. E. 3). Ohne Eröffnung hat der Berührte keine Kenntnis vom Inhalt der Verfügung, kann er sich nicht zur Wehr setzen und keine Rechtsmittel nutzen. Die Eröffnung ist deshalb unabdingbar. Massgebend für die ordnungsgemässe Eröffnung einer Verfügung ist das Datum der Zustellung an den Adressaten (vgl. Entscheid der Eidgenössischen Steuerrekurskommission [SRK] vom 27. Juni 2002 i.S. T. AG [SRK 2002-043] E. 2c; siehe auch Entscheid der SRK vom 20. Februar 1996, veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 61.66, E. 3). Entscheidend für den Beginn von Fristen, die durch die Zustellung einer Gerichtsurkunde ausgelöst werden, ist der Zeitpunkt des Eintreffens im Machtbereich des Adressaten (BGE 122 III 320 E. 4b). Irrelevant ist der Zeitpunkt, wo der Empfänger persönlich von der Verfügung Kenntnis nimmt (Entscheid der PRK vom 7. November 2001, a.a.O., E. 2a). Gemäss Art. 34 Abs. 1 VwVG eröffnet die Behörde Verfügungen den Parteien schriftlich. Der Beweis der Eröffnung, insbesondere der Zustellung einer Verfügung und deren Zeitpunkt obliegt der Behörde (BGE 101 Ia 9; Alfred Kölz /Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Auflage, E 1998, S. 123, Rz. 341 mit Hinweisen). Aus mangelhafter Eröffnung einer Verfügung darf den Parteien kein Nachteil erwachsen (Art. 38 VwVG). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist nicht jede mangelhafte Eröffnung schlechthin nichtig mit der Konsequenz, dass die Rechtsmittelfrist nicht zu laufen beginnen könnte. Es ist vielmehr nach den konkreten Umständen des Einzelfalles zu prüfen, ob die betroffene Partei durch den Eröffnungsmangel tatsächlich irregeführt und dadurch benachteiligt worden ist. Richtschnur für die Beurteilung dieser Frage ist der auch in diesem prozessualen Bereich geltende Grundsatz von Treu und Glauben (BGE 122 I 99 E. 3a/aa, 111 V 150 E. 4c; Entscheid der PRK vom 9. November 2000, veröffentlicht in VPB 65.43, E. 2c/dd).

c) aa) Die Eröffnung von Verfügungen ins Ausland unterliegt besonderen Regeln. Die Eröffnung einer amtlichen Verfügung oder eines gerichtlichen Entscheids stellt einen hoheitlichen Akt dar, dessen Ausführung grundsätzlich ausschliesslich den territorial zuständigen, d.h. inländischen Behörden zusteht (BGE 124 V 50 E. 3a, 105 Ia 311 E. 3b, 103 III 4 E. 2). Deshalb hat die Zustellung einer Verfügung ins Ausland auf diplomatischem oder konsularischem Weg zu erfolgen (BGE 103 III 4 E. 2). Von dieser Regel kann nur abgewichen werden, wenn ein Staatsvertrag dies ausdrücklich vorsieht (Jean-François Poudret, *Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire*, Berne 1990, Band I, S. 170 f., N 6.5 ad Art. 29). Die direkte postalische Zustellung eines amtlichen Schriftstücks ins Ausland ist ein Hoheitsakt auf fremdem Staatsgebiet, der nicht ohne Zustimmung des fremden Staates vorgenommen werden darf (BGE 105 Ia 311 E. 3b in initio, 103 III 4 E. 2b). Eine Zustellung ohne Zustimmung des fremden Staates ist rechtswidrig, da sie das grundlegende völkerrechtliche Prinzip der Souveränität der Staaten verletzt (René A. Rhinow/Beat Krähenmann, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband*, Basel 1990, Rz. 84 I k mit weiteren Hinweisen; vgl. Lothar Frank, *Die Zustellung im Ausland*, in: *Die Sozialgerichtsbarkeit* 35/1988 S. 142 ff.). Die Zustellung durch normale Postsendung kommt häufig vor, bleibt aber rechtswidrig (Pierre Moor, *Droit administratif*, Band I, 2. Auflage, Bern 1994, S. 163). Die Zustellung amtlicher Schriftstücke mit normaler Post ins Ausland stellt eine Verletzung der Gebietshoheit des Territorialstaates dar. Davon ausgenommen sind blosser Mitteilungen ohne rechtsgestaltende Wirkung (Gutachten der Direktion für Völkerrecht vom 10. April 2000, veröffentlicht in VPB 66.128, Ziff. 1 und 4). Das Bundesgericht hat gerichtliche Akten als nichtig erklärt, die von schweizerischen Behörden in Verletzung von (staatsvertraglichem) Völkerrecht durch die Post an Parteien mit Domizil im Ausland gesandt wurden (BGE 105 Ia 311 E. 3b mit Hinweisen; zum Ganzen: Entscheide der ZRK vom 22. März 2002, veröffentlicht in VPB 66.94 E. 2a/b und vom 16. März 2005 i.S. S. [CRD 2005-009]; Entscheidung der PRK vom 7. November 2001, a.a.O., E. 2a, b).

bb) Nach den Bestimmungen von Art. 36 Bst. b VwVG kann die Behörde ihre Verfügungen gegenüber einer Partei, die sich im Ausland aufhält und keinen erreichbaren Vertreter hat, durch Veröffentlichung in einem amtlichen Blatt eröffnen, wenn die Zustellung an den Aufenthaltsort unmöglich ist. Wenn Art. 36 Bst. b VwVG die Publikation von der Unmöglichkeit einer postalischen Zustellung abhängig macht, so sind nicht nur tatsächliche, sondern auch rechtliche Unmöglichkeiten gemeint. Die Zustellung hat deshalb auch als unmöglich zu gelten, wenn sie völkerrechtlich unzulässig ist (BGE 119 Ib 431 E. 2b).

cc) Art. 34 Abs. 2 VStrR regelt für den Bereich des Verwaltungsstrafrechts unter dem Titel „Zustellungsdomizil“ das folgende: Hat der landesabwesende Beschuldigte in einem Staate, dessen Rechtshilfe nicht in Anspruch genommen werden kann, ein bekanntes Domizil, so ist ihm, wenn nicht besondere Gründe entgegenstehen, die Eröffnung des Strafverfahrens durch eingeschriebenen Brief bekannt zu geben und gleichzeitig mitzuteilen, dass er, sofern er im Verfahren Parteirechte ausüben will, in der Schweiz ein Zustellungsdomizil zu verzeigen habe. Wird dieser Einladung innert 30 Tagen nicht entsprochen, so ist das Verfahren in gleicher Weise durchzuführen wie gegen einen Beschuldigten mit unbekanntem Aufenthalt.

dd) Das VwVG sieht das Institut des Zustelldomizils nicht explizit vor. Nur im Zusammenhang mit der amtlichen Publikation wird in Art. 36 Bst. a und b VwVG - für den Fall des unbekanntem Aufenthalts oder des Aufenthalts im Ausland - die Zustellung an den „erreichbaren Vertreter“ vorbehalten, womit immerhin die Möglichkeit des Zustelldomizils bei einem Vertreter unterstellt wird. Die Bestellung eines Zustelldomizils durch eine Partei ist zweifellos auch im dem VwVG unterstehenden Verfahren zulässig. Wesentlich ist, dass eine ausländische Person in einem solchen Verwaltungsverfahren nicht dazu verpflichtet werden kann, ein Zustelldomizil in der Schweiz zu benennen. Selbst wenn keine gesetzliche Grundlage für eine Verpflichtung zur Nennung eines Zustelldomizils besteht, ist es der Behörde jedoch nicht verwehrt, der ausländischen Partei zu empfehlen, ein solches Prozessdomizil in der Schweiz zu errichten (vgl. Gutachten der Direktion für Völkerrecht vom 10. April 2000, veröffentlicht in VPB 66.128, Ziff. 2).

Wurde ein Zustelldomizil oder eine Zustelladresse gewählt, erfolgt die Eröffnung eines Entscheides durch Zustellung an diese Zustelladresse. Mit der Bekanntgabe einer Zustelladresse bekundet der Betroffene sein Einverständnis, dass ihm die Korrespondenzen in der gegebenen Angelegenheit bis zum Widerruf an jenen Ort zugestellt werden (Entscheid der SRK vom 4. Mai 1999, veröffentlicht in VPB 64.45, E. 2c; vgl. auch Jürg Stadelwieser, Die Eröffnung von Verfügungen, St. Gallen 1994, S. 179).

3.- a) Der nunmehr in Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verankerte und früher aus Art. 4 der bis zum 31. Dezember 1999 in Kraft befindlichen (alten) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV) abgeleitete Schutz von Treu und Glauben bedeutet, dass der Bürger Anspruch darauf hat, in seinem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (BGE 129 I 170 E. 4.1; 126 II 387 E. 3a, mit Hinweisen). Gemäss Rechtsprechung und Lehre müssen – neben der Vertrauensgrundlage - verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein, damit behördliches Verhalten den Schutz des Grundsatzes von Treu und Glauben geniesst (vgl. BGE 122 II 123 E. 3b/cc; 121 II 479 E. 2c; 118 Ia 254 E. 4b; 117 Ia 287 E. 2b; 114 Ia 213 E. 3a; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, E 2002, Rz. 669 ff.). Der Vertrauensschutz bewirkt Bindung der Behörde an die Vertrauensgrundlage, so werden Auskünfte und Zusagen damit trotz ihrer Unrichtigkeit verbindlich verbindlich (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 697 ff.)

b) Teilgehalt des Grundsatzes von Treu und Glauben ist insbesondere das Verbot widersprüchlichen Verhaltens der staatlichen Behörden, welchen untersagt ist, sich zu früherem Verhalten, das schutzwürdiges Vertrauen begründet hat, in Widerspruch zu setzen. Widersprüchliches Verhalten verstösst gegen das rechtsstaatliche Prinzip von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 BV. Wenn die Privaten auf das ursprüngliche Verhalten der Behörden vertraut haben, stellt widersprüchliches Verhalten zudem eine Verletzung des Vertrauensschutzprinzips als Grundrecht (Art. 9 BV) dar (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 623, 708 mit Hinweisen; Beatrice Weber Dürler, Neuere Entwicklungen des Vertrauensschutzes, ZBL 2002 S. 282 f.; Beatrice Weber

Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel 1983, S. 16 f.). Widersprüchliches Verhalten im Sinne des Vertrauensschutzes kann nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen bejaht werden. Nach Rechtsprechung der Eidgenössischen Steuerrekurskommission (SRK) gelten in Bezug auf das widersprüchliche Verhalten der Verwaltung die Bedingungen, mutatis mutandis, welche für Zusicherungen und Auskünfte entwickelt wurden. Entsprechend müssten die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein: (1) Es muss ein klar widersprüchliches Verhalten bestehen. (2) Dieses muss grundsätzlich von derselben Behörde ausgehen und im Zusammenhang mit einer konkreten und auf eine bestimmte Person bezogene (individuelle) Angelegenheit stehen. (3) Die betreffende Amtsstelle muss grundsätzlich zuständig gewesen sein. (4) Das widersprüchliche Verhalten muss geeignet gewesen sein, beim Privaten Vertrauen zu begründen und der Bürger konnte und musste den widersprüchlichen Charakter des Verhaltens nicht auf Anhieb erkennen. (5) Das Verhalten der Behörde hat den Betroffenen seinerseits zu einer bestimmten Haltung, einem Verhalten oder einer Unterlassung veranlasst, die ihm zum Nachteil gereichte. (6) Die Rechtslage darf sich seit dem widersprüchlichen Verhalten nicht verändert haben. Zudem dürfe dem privaten Interesse am Vertrauensschutz kein überwiegendes öffentliches Interesse gegenüberstehen (Entscheid der SRK vom 26. September 1995, veröffentlicht in VPB 60.81, E. 3a/bb).

c) Das aus Art. 29 Abs. 1 BV fließende Verbot des überspitzten Formalismus ist eine besondere Form der Rechtsverweigerung und liegt vor, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtschriften überspannte Anforderungen stellt und dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt (BGE 127 I 34 E. 2a/bb; 115 Ia 17 E. 3b; 114 Ia 40 E. 3 je mit Hinweisen; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1661). Nicht jede prozessuale Formstrenge steht mit diesem Grundsatz im Widerspruch, sondern nur jene, die durch kein schutzwürdiges Interesse mehr gerechtfertigt ist und zum blossen Selbstzweck wird. Prozessuale Formen sind unerlässlich, um die ordnungsgemässe Abwicklung des Verfahrens sowie die Durchsetzung des materiellen Rechts zu gewährleisten (s. etwa BGE 118 V 311 E. 4; 114 Ia 34 E. 3). Soweit das Verbot des überspitzten Formalismus das Verhalten der Behörde gegenüber dem Privaten betrifft, verfolgt es dasselbe Ziel wie das Vertrauensprinzip im Sinne von Art. 9 BV. Die Rechtsprechung hat sowohl aus dem Vertrauensprinzip als auch aus dem Verbot des überspitzten Formalismus die Verpflichtung der Behörde abgeleitet, in gewissen Situationen den Privaten von Amtes wegen auf Verfahrensfehler hinzuweisen, die er begangen hat, oder die er im Begriff ist zu begehen. Dies unter der Voraussetzung, dass der Fehler leicht zu erkennen ist und rechtzeitig behoben werden kann. So soll die Verwaltungsbehörde nach Möglichkeit vermeiden, dass formelle Fehler, die zu verhindern gewesen wären, wenn die Behörde den Privaten auf sie aufmerksam gemacht hätte, zu einem Nichteintretensentscheid führen (BGE 125 I 170 E. 3a, 124 II 270 E. 4a).

4.- Im vorliegenden Fall hat die Zollkreisdirektion der Beschwerdeführerin mit dem Schreiben vom 25. März 2002 bzw. der E-Mail vom 20. Juni 2002 (Zustellung per E-Mail an den Präsidenten der Beschwerdeführerin G., nachdem das erste Schreiben retourniert worden war;

Untersuchungsakten act. 92, 118, Beschwerdebeilage 10) mitgeteilt, dass gemäss Art. 34 VStrR die beschuldigte Person, die nicht in der Schweiz wohne, innert 30 Tagen nach Empfang dieses Schreibens ein schweizerisches Zustelldomizil bezeichnen könne. Beim Fehlen eines schweizerischen Zustelldomizils nehme das Abwesenheitsverfahren Platz und der allfällige Strafbescheid werde im Schweizerischen Bundesblatt publiziert. Es empfehle sich deswegen, ein schweizerisches Zustelldomizil zu bezeichnen. Sollte dies der Beschwerdeführerin nicht möglich sein, biete sich die Möglichkeit, als solches die Zolldienstliche Versandzentrale in Zürich zu wählen. Dem Schreiben bzw. der E-Mail vom 20. Juni 2002 war der Fragebogen betreffend „illegale Einfuhr des Produktes Alfa Feto Protein“ angehängt, unter anderem mit der Rubrik „Zustelldomizil in der Schweiz“. Dieser Fragebogen wurde von G. ausgefüllt und der OZD eingereicht (vgl. ausgefüllter Fragebogen: Untersuchungsakten act. 126). Schliesslich verfügte die Zollkreisdirektion am 12. Februar 2003 den Steuernachbezug und stellte diese Verfügung am 14. Februar 2003 der Zolldienstlichen Versandzentrale zu, welche gleichentags zur Übermittlung an die Beschwerdeführerin schritt (Untersuchungsakten act. 187/1, 187/2, 187/3, Beschwerdebeilage B2).

Die OZD stellt sich auf den Standpunkt, dass der Beschwerdeführerin bei der Zolldienstlichen Versandzentrale in rechtsgenügender Weise ein Zustelldomizil bestellt worden sei. Die Beschwerdeführerin sei mit Schreiben der Zollkreisdirektion vom 25. März 2002 auf die Bedeutung des Rechtsinstituts des Zustelldomizils hingewiesen worden und diese habe durch das Ausfüllen des dem Schreiben beiliegenden Fragebogens die Versandzentrale als Zustelldomizil gewählt. Im Schreiben der Versandzentrale vom 14. Februar 2003 sei die Beschwerdeführerin nochmals über die Bedeutung des Zustelldomizils belehrt und darauf hingewiesen worden, dass für die Beschwerdefrist der Zeitpunkt des Eintreffens der anzufechtenden Verfügung am Zustelldomizil massgebend sei. Somit sei für den Lauf der Beschwerdefrist die Zustellung an die Zolldienstliche Versandzentrale massgeblich gewesen und die am 24. März 2003 eingegangene Beschwerde an die OZD (vom 21. März 2003) verspätet erfolgt.

a) Nachdem die Beschwerdeführerin ihren Sitz im Ausland hat, wäre die direkte Zustellung der Verfügung vom 12. Februar 2003 an ihre Adresse in Bulgarien rechtswidrig gewesen (oben E. 2c/aa). Die Zollkreisdirektion war somit gezwungen, einen anderen, zulässigen Weg der Zustellung zu wählen, weswegen sie die Beschwerdeführerin im Schreiben vom 25. März bzw. 20. Juni 2002 aufgefordert hat, ein Zustelldomizil zu benennen. Bei der Erläuterung dieses Vorgehens hat sie sich aber fälschlicherweise auf Art. 34 VStrR abgestützt (ebenso die Zolldienstliche Versandzentrale in ihrem Schreiben vom 14. Februar 2003). Nachdem die Nachbezugsverfügung vom 12. Februar 2003 kein Strafverfahren betraf, war Art. 34 VStrR eindeutig nicht anwendbar (ebenso: OZD in der Vernehmlassung vom 9. Dezember 2004). Die Bestellung des Zustelldomizils hatte folglich nach den Regeln des VwVG zu geschehen. Die Möglichkeit der Eröffnung über ein Zustellungsdomizil ist, obwohl im VwVG nicht explizit erwähnt, ein zulässiges Mittel, um die Zustellung an ausländische Beschwerdeführer sicherzustellen (E. 2c/dd). Das Vorgehen der Zollverwaltung, die Beschwerdeführerin zur Bezeichnung eines Zustelldomizils aufzufordern, war somit prinzipiell zulässig. Grundsätzlich gilt, dass bei rechtmässiger Bestellung eines Zustelldomizils die Eröffnung eines Entscheides durch Zustellung an dieses Domizil

zu erfolgen hat (oben E. 2c/dd) und diese Eröffnung am Zustelldomizil wiederum den Lauf der Rechtsmittelfrist auslöst (E. 2a, b).

b) Vorliegend ist das Vorgehen der Zollbehörden im Zusammenhang mit der Bestellung des Zustelldomizils und der Eröffnung der Verfügung vom 12. Februar 2003 insgesamt einer näheren Prüfung zu unterziehen.

aa) Die Beschwerdeführerin rügt unter anderem, dass sie nie darauf hingewiesen worden sei, dass eine Zustellung an die Versandzentrale eine Rechtsmittelfrist auslöse. Im Schreiben vom 25. März 2002 bzw. der E-Mail vom 20. Juni 2002 hat die Zollkreisdirektion tatsächlich bloss auf die Möglichkeit der Wahl eines Zustelldomizils aufmerksam gemacht und sich dabei unzutreffenderweise auf Art. 34 VStrR abgestützt. Es erfolgte keine nähere Information über die Rechtsfolgen im Falle der Wahl eines Zustelldomizils (z.B. hinsichtlich Lauf der Rechtsmittelfrist), ebenso wenig wurde darauf hingewiesen, dass mangels Wahl eines eigenen Domizils die Versandzentrale als solches gelten werde. Dies ergab sich erst aus dem beigelegten Fragebogen, in welchem bei der Rubrik „Zustelldomizil in der Schweiz“ unter den zum Ausfüllen vorgesehenen Zeilen in Klammer angemerkt war: „Wenn keine Angaben: Zolldienstliche Versandzentrale, Zürich“. Im von G. ausgefüllten und auch unterschriebenen Formular (siehe Untersuchungsakten act. 126) wurden die zur Wahl eines Zustelldomizils vorgesehenen Linien nicht ausgefüllt, die übrigen Fragen aber allesamt beantwortet. Ein eigenes Zustelldomizil hat die Beschwerdeführerin somit nicht gewählt. Die Ansicht der Zollbehörden, wonach aus der Tatsache, dass die Beschwerdeführerin die entsprechende Frage im Formular nicht beantwortet, das Formular im übrigen aber ausgefüllt und unterschrieben hat, geschlossen werden könne, sie habe damit die Zolldienstliche Versandzentrale als Zustelldomizil gewählt, ist als zumindest fragwürdig anzusehen. Eine klarere Information der Beschwerdeführerin zu den Konsequenzen, wenn in diesem Fragebogen kein eigenes Domizil angegeben wird, wäre angebracht gewesen, entweder im Begleitschreiben zum Formular oder im Formular selbst (sinnvoll wäre gewesen, das Formular so zu gestalten, dass das vorgeschlagene Zustelldomizil explizit, z.B. über Ankreuzen, gewählt werden muss, vgl. auch oben E. 2c/dd). Aus dem Vertrauensprinzip und dem Verbot des überspitzten Formalismus können sich nämlich unter Umständen Pflichten der Verwaltung ergeben, den Privaten aufzuklären, namentlich über durch diesen begangene oder auch erst drohende Verfahrensfehler (oben E. 3c). Bei der vorliegenden Sachlage wäre es insgesamt auch angezeigt gewesen, die Beschwerdeführerin über das Institut des Zustelldomizils vorgängig klarer (und mit Hinweis auf die zutreffenden Bestimmungen, soeben E. 4a) zu informieren und ihr überdies mitzuteilen, welche rechtlichen Auswirkungen die Bestellung eines Zustelldomizils hinsichtlich Eröffnung der Verfügung und Lauf der Rechtsmittelfrist zeitigt; die rechtlichen Konsequenzen der Wahl eines Zustelldomizils konnten der Beschwerdeführerin mangels expliziter gesetzlicher Grundlage nämlich nicht ohne weiteres bekannt sein.

bb) Zu diesem problematischen Vorgehen der Zollkreisdirektion kommt ihr darauf folgendes uneinheitliches Verhalten bezüglich der Zustellung von Korrespondenzen an die Beschwerdeführerin hinzu.

Noch nach dem Schreiben der Zollkreisdirektion vom 25. März bzw. 20. Juni 2002 und der Rücksendung des besagten Fragebogens durch den Präsidenten der Beschwerdeführerin, also nach der von der Zollverwaltung geltend gemachten „Bestellung“ des Zustelldomizils, hat diese ein Schreiben vom 7. Januar 2003 nicht an das Zustelldomizil, sondern direkt an die Adresse des Präsidenten der Beschwerdeführerin, G. in B., Bulgarien, zugestellt. In diesem Schreiben wurde das rechtliche Gehör gewährt wurde und Frist zur allfälligen Stellungnahme gesetzt (vgl. Untersuchungsakten act. 165). Einerseits war diese Zustellung direkt ins Ausland nach dem Gesagten rechtswidrig, handelte es sich doch nicht bloss um eine Mitteilung ohne rechtsgestaltende Wirkung, welche allenfalls ohne formelle Zustellung ins Ausland hätte gesendet werden dürfen (oben E. 2c/aa; Gutachten der Direktion für Völkerrecht vom 10. April 2000, a.a.O., Ziff. 4). Andererseits hat sich die Zollkreisdirektion mit dieser direkten Zustellung an die ausländische Adresse der Beschwerdeführerin bzw. dessen Präsidenten widersprüchlich verhalten bezogen auf das - ihrer Ansicht nach - eben erst bestellte Zustelldomizil und das Schreiben vom 25. März bzw. 20. Juni 2002. Erst mit Erlass der fraglichen Nachbezugsverfügung vom 12. Februar 2003 hat sich die Zollkreisdirektion dann schliesslich des Zustelldomizils bei der Versandzentrale bedient. Sie setzte sich dabei wiederum in Widerspruch zu der direkten Zustellung des Schreibens vom 7. Januar 2003 nach Bulgarien.

Die oben (E. 3b) aufgezählten Voraussetzungen gemäss der Rechtsprechung der SRK für die Annahme eines widersprüchlichen Behördenverhaltens im Sinne einer Verletzung des Vertrauensschutzes sind erfüllt; bezüglich Bedingungen 1, 2, 3, 5 und 6 erübrigen sich weitere Ausführungen. Desgleichen ist Bedingung 4 als gegeben zu betrachten; die Zustellung des Schreibens vom 7. Januar 2003 an das Domizil der Beschwerdeführerin bzw. von G. hat bei der Beschwerdeführerin schutzwürdiges Vertrauen begründet. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, sie habe aufgrund dieses Schreibens vom 7. Januar 2003 darauf vertraut, dass sämtliche Korrespondenz, auch Entscheide, auf dieselbe Art und Weise zugestellt würde und dass für die Fristauslösung sämtlicher der Beschwerdeführerin auferlegten Fristen dieselbe Regelung, nämlich Fristenlauf ab Empfang der Schreiben durch die Beschwerdeführerin gelte, ist durchaus nachvollziehbar, dies namentlich im Gesamtzusammenhang mit der Tatsache, dass schon vorgängig die Aufklärung zum Zustelldomizil und dessen Bestellung auf unbefriedigende Weise vorgenommen worden ist (soeben E. 4b/aa). An dieser durch die Behörden begründeten Vertrauensgrundlage vermögen auch die nachträglichen Erläuterungen im Begleitschreiben der Zolldienstliche Versandzentrale (act. 187/3, Beschwerdebeilage B2) nichts zu ändern. Die Versandzentrale schrieb das Folgende: „... haben Sie uns als schweizerisches Zustelldomizil im Sinne von Art. 34 VStrR bezeichnet. (...) Wir haben die Sendung am 13. [14.] Februar 2003 erhalten. Für die Berechnung der vorgesehenen Frist ist dieses Datum massgebend. (...)“ Diese Information kann nicht als genügende Aufklärung der Beschwerdeführerin angesehen werden, welche das vorhergehende irreführende Vorgehen der Zollkreisdirektion wettzumachen vermöchte. Zudem ist es bedenklich, dass diese Belehrung über den Beginn der Rechtsmittelfrist nicht durch die verfügende Zollbehörde, sondern durch die Versandzentrale vorgenommen wurde.

Zusammenfassend ist das Vorgehen der Zollbehörden als widersprüchlich anzusehen und die Beschwerdeführerin wurde dadurch betreffend Ort der Eröffnung und Lauf der Beschwerde-

frist irreführt und mithin benachteiligt (vgl. ähnliche Prüfung der konkreten Umstände im Hinblick auf den Vertrauensschutz bei mangelhafter Eröffnung einer Verfügung bzw. Rechtsmittelbelehrung: E. 2b und zitierte Entscheide). Dem Vertrauensschutz der Beschwerdeführerin steht im Übrigen kein überwiegendes öffentliches Interesse entgegen (E. 3b). Es ergibt sich, dass das Vorgehen der Zollbehörden insgesamt dazu geführt hat, dass der Beschwerdeführerin die Zustellung der Verfügung vom 12. Februar 2003 bei der Versandzentrale nicht als rechtsgültige Eröffnung an sie (mit Beginn des Laufs der Rechtsmittelfrist) entgegengehalten werden darf. Die Beschwerdeführerin durfte nach Treu und Glauben davon ausgehen, dass die Beschwerdefrist ab Mitteilung der besagten Verfügung vom 12. Februar 2003 an die Beschwerdeführerin (Zustellung an ihrer Adresse in Bulgarien am 24. Februar 2003) lief; die Frist von 30 Tagen wurde mit dem Eingang der Beschwerde bei der OZD am 24. März 2003 somit eingehalten. Die OZD hat auf die Beschwerde – vorbehältlich anderer fehlender Eintretensvoraussetzungen – einzutreten und die an sie gerichtete Beschwerde vom 21. März 2003 in materieller Hinsicht zu behandeln.

5.- Die Beschwerde ist im Sinne der Erwägungen gutzuheissen. Bei diesem Verfahrensausgang sind für das Verfahren vor der ZRK keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG), der geleistete Kostenvorschuss von total Fr. 1'500.-- ist nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides zurückzuerstatten. Der vertretenen Beschwerdeführerin ist eine Parteientschädigung zuzusprechen, welche in Anwendung von Art. 64 Abs. 5 VwVG i.V.m. Art. 8 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren vom 10. September 1969 (SR 172.041.0) bzw. Art. 6 und 7 des Tarifs über die Entschädigungen an die Gegenpartei für das Verfahren vor dem Bundesgericht vom 9. November 1978 (SR 173.119.1) auf Fr. 800.-- festzusetzen ist.

Aus diesen Gründen hat die Eidgenössische Zollrekurskommission nach Art. 23 Abs. 1 der Verordnung über Organisation und Verfahren der Eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen [SR 173.31] auf dem Zirkulationsweg

erkannt:

- 1.- Die Beschwerde der X. Ltd. vom 10. März 2004 wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Der Entscheid der Eidgenössischen Oberzolldirektion vom 6. Februar 2004 wird aufgehoben und die Sache zum Entscheid im Sinne der Erwägungen an diese zurückgewiesen.
- 2.- Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides zurückerstattet.

- 3.- Die Eidgenössische Oberzolldirektion hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 800.-- zu entrichten.
- 4.- Dieser Entscheid wird dem Vertreter der Beschwerdeführerin und der Eidgenössischen Oberzolldirektion schriftlich eröffnet.

Rechtsmittelbelehrung

Der Entscheid kann innerhalb von dreissig Tagen seit der Eröffnung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 97 ff. des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 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 Gewichtsbestimmung abhängt (Art. 100 Abs. 1 lit. h OG), sowie Entscheide über Erlass oder Stundung geschuldeter Abgaben (Art. 99 Abs. 1 lit. 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

Sonja Bossart