



Urteil vom 14. August 2020

Besetzung

Richterin Sonja Bossart Meier (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richter Daniel Riedo,
Gerichtsschreiberin Kathrin Abegglen Zogg.

Parteien

X. _____ AG, ...,
vertreten durch
lic. iur. Stephan Erbe, Rechtsanwalt,
ThomannFischer, Elisabethenstrasse 30,
Postfach 632, 4010 Basel,
Beschwerdeführerin,

gegen

Oberzolldirektion (OZD),
Hauptabteilung Verfahren und Betrieb,
Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verpflichtung zur vereinfachten Zollanmeldung nach
Art. 105b ZV; Preisüberwachung.

Sachverhalt:**A.**

Bei der X. _____ AG (nachfolgend: Spediteurin) handelt es sich um ein international tätiges Speditionsunternehmen, das im Zusammenhang mit der Einfuhr von Waren aus dem Ausland in die Schweiz gewerbsmässig Zollanmeldungen vornimmt. Sie ist im Besitz einer von der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) erteilten Bewilligung als zugelassene Empfängerin im Sinne der Zollgesetzgebung.

B.

Mit Verfügung vom 16. März 2018 verpflichtete die EZV die Spediteurin in Anwendung von Art. 105b der Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV, SR 631.01) bei bestimmten Wareneinfuhren das Verfahren der vereinfachten Zollanmeldung anzuwenden. Diese Verfügung basierte auf einem entsprechenden Antrag der Preisüberwachung vom 14. Juni 2017, die zum Schluss gelangt war, dass die Spediteurin im Vergleich zu anderen Anbietern unverhältnismässig hohe Preise für die Verzollung verlange.

C.

Eine dagegen erhobene Beschwerde der Spediteurin wies die Oberzolldirektion (OZD) mit Beschwerdeentscheid vom 31. Januar 2019 ab.

D.

Mit Eingabe vom 4. März 2019 erhebt die Spediteurin (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gegen den Entscheid der OZD Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass sie nicht zur Anwendung der vereinfachten Zollanmeldung verpflichtet sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz.

Die Beschwerdeführerin beanstandet zum einen das konkrete Vorgehen der Preisüberwachung im Zusammenhang mit der Feststellung des angeblich unverhältnismässig hohen Preises für ihre Verzollungsdienstleistungen (Beschwerde, Rz. 49 ff., Rz. 82 ff.). Zum anderen macht sie geltend (Beschwerde, Rz. 76 ff.), die in Art. 105b ZV vorgesehene Verpflichtung zur Anwendung der vereinfachten Zollanmeldung, auf welche sich die Zollverwaltung stütze, stelle aufgrund der damit verbundenen erheblichen Mehrkosten einen schweren Eingriff in ihre Wirtschaftsfreiheit dar. Ein solcher Eingriff bedürfe einer gesetzlichen Grundlage. Diese fehle vorliegend. Namentlich stelle Art. 42 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0) keine rechtsgenügende Delegationsnorm dar.

E.

Mit innert erstreckter Frist eingereichter Vernehmlassung vom 6. Mai 2019 beantragt die OZD die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge. Sodann liess sie dem Gericht auf entsprechende Aufforderung der Instruktionsrichterin hin am 14. Mai 2019 die Stellungnahme der Preisüberwachung vom 8. April 2019 zukommen.

F.

Mit Zwischenverfügung vom 16. Mai 2019 räumte die Instruktionsrichterin der Preisüberwachung Gelegenheit zur freigestellten Stellungnahme zur Beschwerde ein und forderte sie auf, ihre vollständigen Akten einzureichen. Die Preisüberwachung übermittelte am 17. Juni 2019 ihre Stellungnahme unter Beilage der verlangten Akten.

G.

Die Beschwerdeführerin liess mit Stellungnahme vom 22. Juli 2019 an ihren Beschwerdeanträgen festhalten.

H.

Mit Zwischenverfügung vom 13. September 2019 forderte die Instruktionsrichterin die OZD auf, sich zur Entstehungsgeschichte des Art. 105b ZV zu äussern und relevante Unterlagen einzureichen. Dieser Aufforderung entsprach die OZD am 10. Oktober 2019.

I.

In einer weiteren Stellungnahme vom 13. November 2019 bekräftigte die Beschwerdeführerin ihre bisherigen Standpunkte.

Auf die detaillierten Vorbringen der Parteien wird – soweit sie für den Entscheid wesentlich sind – in den Erwägungen näher eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz im Sinn von Art. 33 VGG erlassen worden sind, und die in sachlicher Hinsicht nicht unter die Ausnahmen gemäss Art. 32 VGG fallen (Art. 31 ff. VGG). Beschwerdeentscheide der Oberzolldirektion (OZD) auf dem Gebiet der Zölle erfüllen

diese Voraussetzungen. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Soweit das VGG nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren nach dem VwVG (Art. 37 VGG). Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerdeführung berechtigt (Art. 48 VwVG) und hat die Beschwerde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 und 52 VwVG). Auch hat sie den Kostenvorschuss rechtzeitig geleistet (Art. 64 Abs. 4 VwVG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht kann den angefochtenen Entscheid grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Neben der Verletzung von Bundesrecht und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts kann auch die Rüge der Unangemessenheit erhoben werden (Art. 49 Bst. a bis c VwVG).

1.3

1.3.1 Im Beschwerdeverfahren gilt der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen. Das Bundesverwaltungsgericht ist verpflichtet, auf den unter Mitwirkung der Verfahrensbeteiligten festgestellten Sachverhalt die richtigen Rechtsnormen und damit jenen Rechtssatz anzuwenden, den es als den zutreffenden erachtet, und ihm jene Auslegung zu geben, von der es überzeugt ist (BGE 119 V 347 E. 1a; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2013, Rz. 1.54).

1.3.2 Die Auslegung dient dazu, den wahren Sinngehalt eines im Gesetz selbst enthaltenen Begriffs zu ergründen oder zu überprüfen, ob eine (auszulegende bzw. ausgelegte) Verordnungsbestimmung durch die ausgelegte Gesetzesbestimmung (noch) abgedeckt ist (MICHAEL BEUSCH, in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer, 2015, Auslegung Rz. 6; [vgl. zur Auslegung im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle]: Urteil des BGer 2C_422/2014 vom 18. Juli 2015 E. 4).

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der *Wortlaut* der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, und zwar unter Hinzuziehung aller Auslegungselemente («Methodenpluralismus»; BGE 140 IV 118 E. 3.3, 138 II 217 E. 4.1, 138 II 440 E. 13; statt vieler: BVGE 2014/3 E. 2.4.1). Zu berücksichtigen sind namentlich die *Entstehungsgeschichte* der Norm, der *Zusammenhang*, in dem sie mit anderen Gesetzesbestimmungen steht, sowie ihr *Sinn und Zweck*. Die *Gesetzesmaterialien* sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber im

Rahmen der historischen Auslegung als Hilfsmittel, den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich bei neueren Texten kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil noch keine veränderten Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis bestehen, die eine andere Lösung nahelegen würden (BGE 136 II 149 E. 3, 128 I 288 E. 2.4; BVGE 2014/8 E. 3.3, Urteil des BVGer A-6175/2013 vom 12. Februar 2015 E. 3.3.1).

2.

2.1 Nach dem in Art. 5 Abs. 1 BV statuierten Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage. Inhaltlich gebietet das Gesetzmässigkeitsprinzip, dass staatliches Handeln insbesondere auf einem Rechtssatz (generell-abstrakter Struktur) von genügender Normstufe und genügender Bestimmtheit zu beruhen hat (statt vieler: Urteile des BVGer A-1378/2019 vom 5. Dezember 2019 E. 1.6.1, A-2702/2018 vom 23. April 2019 E. 2.4.1 m.w.H.).

2.1.1 Werden Rechtsetzungskompetenzen des Gesetzgebers auf den Verordnungsgeber übertragen, spricht man von Gesetzesdelegation. Der Gesetzgeber ermächtigt damit im (formellen) Gesetz die Exekutive zum Erlass von (sog. unselbstständigen) Verordnungen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 110 und Rz. 364; Urteil des BVGer A-2950/2019 vom 23. Juni 2020 E. 1.7.2).

2.1.2 Im Rahmen der konkreten Normenkontrolle prüft das Bundesverwaltungsgericht auf Beschwerde hin vorfrageweise Verordnungen des Bundesrates auf ihre Rechtmässigkeit. Bei *unselbstständigen* Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft das Bundesverwaltungsgericht vorab deren Gesetzmässigkeit. Dabei ist zu untersuchen, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen bzw. seine Regelung nicht lediglich eine bereits im Gesetzesrecht angelegte Verfassungswidrigkeit übernimmt, ist auch die Verfassungsmässigkeit zu prüfen. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Spielraum des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat sich auf die Kontrolle zu beschränken, ob dessen Regelung den Rahmen der ihm im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (statt vieler: BGE 141 II 169 E. 3.4, 139 II 460 E. 2.3; BVGE 2016/24

E. 2.3.2). Die Einräumung eines weiten Ermessensspielraums bedeutet indessen nicht die Ermächtigung, vom Gesetz abzuweichen, soweit die gesetzliche Delegationsnorm solches nicht vorsieht (Urteil des BGer 2C_718/2018 vom 27. Mai 2019 E. 4.4).

Eine solche *konkrete* bzw. *akzessorische* Normenkontrolle führt nicht zur formellen Aufhebung einer im zu beurteilenden Anwendungsfall als verfassungs- oder gesetzeswidrig erkannten Rechtsnorm, sondern lediglich dazu, dass deren Anwendung – im konkreten Einzelfall – unterbleibt (vgl. BVGE 2011/15 E. 3.3 in fine; Urteile des BVGer A-2950/2019 vom 23. Juni 2020 E. 1.7.3, A-1378/2019 vom 5. Dezember 2019 E. 3.4.4; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.179a).

3.

Das Verfahren der Zollveranlagung dient grundsätzlich der Feststellung des Sachverhalts, der zolltarifarischen Erfassung der Ware, der Festsetzung der Zoll- und weiteren Abgaben (z. B. der Einfuhrmehrwertsteuer) sowie dem Erlass der Veranlagungsverfügung (statt vieler: Urteil des BVGer A-1617/2019 vom 23. Januar 2020 E. 2.5). Die Zollgesetzgebung sieht ein ordentliches Zollveranlagungsverfahren vor (nachfolgend: E. 3.1), lässt aber unter bestimmten Voraussetzungen Vereinfachungen im Veranlagungsverfahren zu (nachfolgend: E. 3.2)

3.1 Das ordentliche Zollveranlagungsverfahren ist in den Art. 21 ff. ZG geregelt und ist (grob) in folgende Verfahrensabschnitte gegliedert:

Gemäss Art. 21 ZG hat eine Person Waren, welche sie ins Zollgebiet verbringt, verbringen lässt oder sie danach übernimmt, unverzüglich und unverändert der nächstgelegenen Zollstelle zuzuführen oder zuführen zu lassen. Die der Zollstelle zugeführten Waren sind zu stellen und summarisch anzumelden (Art. 24 Abs. 1 ZG) und anschliessend innerhalb der von der Zollverwaltung bestimmten Frist zur Veranlagung anzumelden (Art. 25 Abs. 1 ZG). In der Zollanmeldung ist die zollrechtliche Bestimmung der Waren festzulegen (Art. 25 Abs. 2 ZG). Die Zollanmeldung wird mit der Annahme durch die Zollstelle für die anmeldepflichtige Person grundsätzlich verbindlich (Art. 33 ZG). Mittels Veranlagungsverfügung setzt die Zollstelle die Zoll- und allfällige weitere Abgaben fest (vgl. Art. 38 ZG).

3.2 Art. 42 ZG ermächtigt den Bundesrat zum Erlass von Bestimmungen, welche das Zollveranlagungsverfahren vereinfachen.

3.2.1 Gestützt auf Abs. 1 Bst. a und d von Art. 42 ZG hat der Bundesrat in den Art. 100 bis 112 ZV Bestimmungen erlassen, die ein vereinfachtes Verfahren für Versand und Empfang (sog. zugelassener Versand und zugelassener Empfang) vorsehen. Demnach kann die EZV einer anmeldepflichtigen Person eine Bewilligung als zugelassener Versender oder als zugelassene Empfängerin erteilen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 103 ZV). Zugelassene Versender und Empfänger versenden oder empfangen die Waren direkt in ihrem Domizil (es erfolgt keine Zuführung der Waren an die Bestimmungs- bzw. Abgangszollstelle) und unterliegen an der Grenze bloss einer sog. Transitveranlagung. Dieses Verfahren entlastet die Zollstellen und beschleunigt den Warenverkehr, setzt jedoch seitens der Privatwirtschaft qualitativ gut ausgebildete Partner voraus (PATRICK RAEDERSDORF, in: Kocher/Clavadetscher [Hrsg.], Zollgesetz [ZG], 2009, Art. 42 N. 5). Art. 105 ZV schreibt für zugelassene Versender oder Empfänger die elektronische Zollanmeldung vor.

3.2.2 Mit einer Änderung der Zollverordnung vom 27 Juni 2012, die am 1. August 2012 in Kraft getreten ist (AS 2012 3837), hat der Bundesrat mit den Artikeln 105a bis 105c ZV neue Bestimmungen eingefügt, welche im Rahmen des Verfahrens des zugelassenen Empfangs eine vereinfachte Zollanmeldung (Art. 105a und 105b ZV) bzw. einen (hier nicht relevanten) Verzicht auf den Erlass einer Veranlagungsverfügung (Art. 105c ZV) vorsehen.

3.2.2.1 Nach Art. 105a Abs. 1 ZV kann die zugelassene Empfängerin oder der zugelassene Empfänger für die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr eine vereinfachte Zollanmeldung einreichen für eine Sendung von Waren, die neben weiteren Voraussetzungen (siehe Bst. a bis f) namentlich einen Mehrwertsteuerwert von nicht mehr als Fr. 1000.-- und eine Rohmasse von nicht mehr als 1000 kg aufweisen (Bst. c) und für die keine Abgaben oder ausschliesslich die Mehrwertsteuer geschuldet sind (Bst. f.). Nach dieser Bestimmung ist es dem zugelassenen Empfänger bzw. der zugelassenen Empfängerin freigestellt, ob sie – bei gegebenen Voraussetzungen – eine vereinfachte oder eine ordentliche Zollanmeldung einreichen möchte.

3.2.2.2 Demgegenüber statuiert Art. 105b ZV eine *Verpflichtung* zur vereinfachten Zollanmeldung. Der Wortlaut der Bestimmung ist wie folgt:

«Die EZV verpflichtet die zugelassene Empfängerin oder den zugelassenen Empfänger, die vereinfachte Zollanmeldung anzuwenden, wenn die Preisüberwachung:

- a. feststellt, dass die zugelassene Empfängerin oder der zugelassene Empfänger ein im Vergleich zu anderen Anbieterinnen und Anbietern unverhältnismässig hohes Entgelt für die Verzollung verlangt; und
- b. der EZV einen entsprechenden Antrag stellt.»

4.

4.1 Im vorliegenden Fall ist vorfrageweise zu prüfen, ob Art. 105b ZV (E. 3.2.2.2), der Rechtsgrundlage des vorinstanzlichen Entscheids bildete, gesetzes- und verfassungskonform ist, was von der Beschwerdeführerin bestritten wird.

4.2 Zunächst ist der Regelungs- und Sinngehalt von Art. 105b ZV durch Auslegung zu ermitteln (E. 1.3.2).

4.2.1 Nach dem *Wortlaut* von Art. 105b ZV liegt die Verpflichtung zur vereinfachten Zollanmeldung darin begründet, dass ein Unternehmen ein im Vergleich zu anderen Anbietern unverhältnismässig hohes Entgelt für die Verzollung verlangt. Damit weist Art. 105b ZV der Preisgestaltung zwischen der zugelassenen Empfängerin (etwa der Spediteurin), welche die Zollanmeldung vornimmt, und dem Träger der Verzollungskosten (häufig dem Warenempfänger), ausschlaggebende Bedeutung zu. Mit anderen Worten hängt es von der Höhe der in Rechnung gestellten Kosten einer privatwirtschaftlichen Dienstleistung ab, ob eine Pflicht zur vereinfachten Zollanmeldung besteht oder nicht.

Darüber, was ein im Vergleich zu anderen Anbietern *unverhältnismässig hohes Entgelt* sein soll, enthält die Verordnungsbestimmung keine näheren Angaben. Es genügt, wenn die Preisüberwachung ein solches feststellt und in der Folge bei der Zollverwaltung einen Antrag auf Verpflichtung zur vereinfachten Zollanmeldung stellt. Art. 105b ZV räumt der Preisüberwachung damit eine Kompetenz zur Feststellung von *unverhältnismässig hohen Preisen* ein. Weiter hat der Antrag der Preisüberwachung nach dem Wortlaut der Bestimmung zur Folge, dass die Zollverwaltung den zugelassenen Empfänger zur vereinfachten Zollanmeldung *zu verpflichten hat*. Damit verbleibt der Zollverwaltung bei Vorliegen eines entsprechenden Antrags (zumindest nach dem Wortlaut) kein Entscheidungsspielraum hin-

sichtlich der Frage, ob sie ein Unternehmen zur vereinfachten Zollanmeldung verpflichten will oder nicht. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Preisüberwachung mit dem Antragsrecht faktisch (und entgegen der Bedeutung des Begriffs) sowohl ein Weisungsrecht gegenüber der Zollverwaltung und indirekt Entscheidungsgewalt hinsichtlich der Art der Zollanmeldung zukommt.

4.2.2 Sowohl die preisliche Regulierung der (privatwirtschaftlichen) Verzollungsdienstleistung als auch die mit Art. 105b ZV geschaffenen Kompetenzen der Preisüberwachung sind – wie der nachfolgend wiedergegebenen Entstehungsgeschichte zu entnehmen ist – vom Ordnungsgeber explizit gewollt und entsprechen dem Sinn und Zweck der Bestimmung:

Die mit der Änderung der Zollverordnung vom 27. Juni 2012 neu eingeführte Möglichkeit einer vereinfachten Zollanmeldung für Kleinsendungen geht auf ein in den Jahren 2008 bis 2010 durchgeführtes Pilotprojekt der Zollverwaltung zur Vereinfachung des Zollanmeldeverfahrens zurück (Ausführungen der Vorinstanz in der Eingabe vom 10. Oktober 2019, Bst. D [BVGer act. 17]). Nach Abschluss des Projektes bot die EZV den zugelassenen Empfängern an, für Kleinsendungen eine vereinfachte Zollanmeldung abzugeben (d.h. eine reduzierte elektronische Zollanmeldung, die insbesondere auf handelsstatistische Daten verzichtet, oder Kleber, Stempel oder Sammelzollanmeldung). Dies sollte sich auf die Höhe der Verzollungskosten der Unternehmen, d.h. jener Kosten, die dem Unternehmen im Zusammenhang mit der Anmeldung entstehen und die (häufig dem Warenempfänger) in Rechnung gestellt werden, auswirken (s. Eingabe der Vorinstanz vom 10. Oktober 2019, Bst. D [BVGer act. 17]; Notiz der OZD vom 4. Mai 2011 zu „Projekt Kleinsendungen“ sowie Detailinformation vom 10. Januar 2011 „Vereinfachte Zollanmeldung von Kleinsendungen im ZE-Verfahren“, Ziff. 2 [BVGer act. 17, Beilage 2]). Im Hinblick auf eine entsprechende Anpassung der Zollverordnung fand eine Anhörung der interessierten Kreise statt, wobei der neue Zollanmeldeprozess mehrheitlich begrüsst wurde. Gewisse Importeure und Betriebe der Exportindustrie wünschten jedoch aus administrativen, logistischen oder anderen Gründen (z.B. Dokumentation der Nachweiskette für ausgestellte Ursprungsnachweise) keine vereinfachte, sondern eine vollständige Zollanmeldung (siehe Antwort des Bundesrates vom 24. Februar 2010 zur Motion 09.4209 [dazu nachfolgender Absatz], Ziff. 1 [BVGer act. 17, Beilage 1]).

Die Einführung einer *Verpflichtung* zur vereinfachten Zollanmeldung geht auf die Motion 09.4209 der damaligen Nationalrätin Leutenegger Oberholzer vom 10. Dezember 2009 zurück. Darin wurde der Bundesrat im Sinne des Abbaus von Handelshemmnissen im grenzüberschreitenden Online-Handel u.a. aufgefordert, die privaten Spediteure anzuhalten, für Kleinwaren die vereinfachte Zollanmeldung anzuwenden. Die Motionärin begründete ihren Antrag mit überhöhten Zollbearbeitungsgebühren, die teilweise so hoch seien wie der Wert der Ware. In seiner Stellungnahme vom 24. Februar 2010 erklärte der Bundesrat, dass er im laufenden Verfahren zur Änderung der Zollverordnung darauf hinwirken wolle, dass die Zollanmelder angehalten werden können, ein vereinfachtes Zollanmeldeverfahren für Kleinsendungen anzuwenden, wenn die diesbezüglichen Rahmenbedingungen erfüllt seien. Auf entsprechenden Antrag des Bundesrats nahmen später sowohl der National- als auch der Ständerat die Motion in diesem Punkt an. Im Juni 2013 erfolgte infolge Umsetzung des Anliegens mit der Schaffung von Art. 105b ZV die Abschreibung des Geschäfts (vgl. Bericht vom 8. März 2013 über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahr 2012 [Geschäft Nr. 13.006, BBl 2013 2813, 2847]).

Die Frage, ob die vereinfachte Zollanmeldung bei Kleinsendungen auf Freiwilligkeit oder (zumindest teilweise) auf einer Verpflichtung basieren sollte, war im Verordnungsgebungsprozess umstritten (Eingabe der Vorinstanz vom 10. Oktober 2019, Bst. I ff. [BVGer act. 17]). Die Zollverwaltung vertrat die Auffassung, dass eine zwingende Regelung für die Verpflichtung zur Kostensenkung im Zollrecht am falschen Platz sei (Faktenblatt vom 11. August 2011, Ziff. 4 (Beilage 4 zu BVGer act. 17)). Demgegenüber hielt die in die Ämterkonsultation einbezogene Preisüberwachung unter Hinweis auf das Anliegen der Motion Leutenegger Oberholzer an einer grundsätzlichen Verpflichtung zur vereinfachten Zollanmeldung bei Kleinsendungen fest. Zumindest sollten die Warenempfänger von Kleinsendungen – unabhängig davon, ob die Spediteure tatsächlich vereinfacht anmelden – nur die Kosten der vereinfachten Zollanmeldung tragen (vgl. Schreiben der Preisüberwachung vom 17. April 2012, insbes. S. 2 [Beilage 7 zu BVGer act. 17]).

4.2.3 Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Art. 105b ZV erstens eine zollrechtliche Verpflichtung (vereinfachte Zollanmeldung) an den Preis einer privatwirtschaftlichen Dienstleistung koppelt in der Absicht, dadurch den Preis einer dem Konsumenten in Rechnung gestellten Dienstleistung zu senken; mit anderen Worten dient die Bestimmung der Preisregulierung. Zweitens räumt die Verordnungsbestimmung der Preisüberwachung die

Kompetenz zur Feststellung von «unverhältnismässig hohen Preisen» und ein faktisches Weisungsrecht gegenüber der EZV ein.

4.3 In einem nächsten Schritt ist auf die in Frage kommende gesetzliche Grundlage von Art. 105b ZV näher einzugehen.

4.3.1 Bei Art. 105b ZV handelt es sich formal um eine unselbständige Verordnungsbestimmung, die sich ebenfalls zumindest formal (aufgrund des Verweises in Art. 105b ZV) auf Art. 42 Abs. 1 Bst. a und d ZG stützt. Art. 42 ZG hat folgenden Wortlaut:

«(Abs. 1): Der Bundesrat kann Vereinfachungen im Zollveranlagungsverfahren vorsehen. Er kann namentlich:

- a. von der Pflicht zum Gestellen oder summarischen Anmelden befreien, sofern dadurch die Zollprüfung der Waren nicht beeinträchtigt wird;
- b. Erleichterungen im Reiseverkehr vorsehen;
- c. periodische Sammelanmeldungen vorsehen;
- d. am Zollveranlagungsverfahren beteiligten Personen Aufgaben der EZV übertragen.

(Abs. 2): Die EZV kann zur weiteren Vereinfachung des Zollveranlagungsverfahrens oder zur Durchführung von Pilotversuchen Vereinbarungen mit am Zollveranlagungsverfahren beteiligten Personen schliessen, soweit dadurch die Wettbewerbsverhältnisse nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

(Abs. 3): Vereinfachungen des Zollveranlagungsverfahrens sind nur zulässig, soweit die Zollsicherheit nicht beeinträchtigt und namentlich der Zollabgabebetrag nicht geschmälert wird.»

4.3.2 Der Gesetzgeber beabsichtigte mit Art. 42 Abs. 1 ZG die Schaffung einer Rechtsgrundlage für verschiedenste Vereinfachungen des Zollveranlagungsverfahrens, wobei bewusst auf eine abschliessende Aufzählung von Anwendungsfällen verzichtet wurde. Damit sollte dem Bedürfnis der Praxis nach einer Weiterentwicklung des Zollrechts Rechnung getragen werden. Beim Erlass von Buchstabe d der Bestimmung, der die Möglichkeit der Delegation von Aufgaben der Zollverwaltung an Zollbeteiligte vorsieht, hatte der Gesetzgeber das Verfahren des zugelassenen Versenders bzw.

Empfängers im Blick (vgl. Botschaft über ein neues Zollgesetz vom 15. Dezember 2003 [nachfolgend: Botschaft ZG], BBl 2004 622).

Die in Art. 42 ZG enthaltene Aufzählung von Anwendungsfällen ist – wie erwähnt – nicht abschliessend. Damit kommt dem Bundesrat hinsichtlich allfälliger weiterer Vereinfachungen im Zollveranlagungsverfahren auf den ersten Blick ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Dieser Ermessensspielraum ist aber aufgrund des Gesetzmässigkeitsprinzips begrenzt, dies namentlich in folgender Hinsicht:

4.3.2.1 Zunächst zeigen die konkreten in Art. 42 Abs. 1 enthaltenen Beispiele, dass der Gesetzgeber *Verfahrensvereinfachungen zu Gunsten der Zollanmeldepflichtigen* im Blick hatte, die mit einer gleichzeitigen Entlastung der Zollbehörden einhergehen. Dies kommt auch in Art. 42 Abs. 3 ZG zum Ausdruck, der die Zulässigkeit von Vereinfachungen im Zollveranlagungsverfahren an die Bedingung knüpft, dass die Zollsicherheit gewährleistet ist und der Zollabgabenbetrag nicht geschmälert wird.

4.3.2.2 Des Weiteren erscheint der Ermessensspielraum des Bundesrats – weil Art. 42 ZG insofern keine ausdrückliche Abweichung oder Erweiterung enthält – durch den in Art. 1 ZG statuierten Regelungsgegenstand des Zollgesetzes begrenzt.

Das Zollgesetz regelt gemäss dessen Art. 1 die Überwachung und die Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs über die Zollgrenze, die Erhebung der Zollabgaben, die Erhebung der Abgaben nach nichtzollrechtlichen Bundesgesetzen, soweit sie der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) obliegt, sowie den Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes und die Erfüllung von Aufgaben, soweit sie der EZV obliegen. Damit umfasst das Zollrecht als Bestandteil des öffentlichen Verwaltungsrechts grundsätzlich und traditionell alle Normen, die auf Gestaltung und Verwirklichung der Zollerhebung gerichtet sind (Botschaft ZG, BBl 2004 589). Was den «Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes und die Erfüllung von Aufgaben, soweit sie der EZV obliegen» betrifft, so stellt dies das rechtlich notwendige Instrumentarium für den Aufgabenvollzug im Bereich der nichtzollrechtlichen Erlasse dar. Zu diesen Aufgaben aus anderen Rechtsgebieten zählen neben der Abgabenerhebung (z.B. Einfuhrmehrwertsteuer, Mineralölsteuer, Tabaksteuer), insbesondere der Vollzug aussenwirtschaftlicher und aussenpolitischer Massnahmen (etwa im Bereich des Agrarschutzes), Massnahmen im Bereich Bevölkerung und Umwelt (z.B. Lebensmittelkon-

trollen, Artenschutz, Edelmetallkontrolle, Immaterialgüterrechte) und Massnahmen im Bereich Sicherheit und Polizei (z.B. Migrationsgesetzgebung, Waffengesetzgebung, Kriegsmaterial, Strassenverkehrsrecht; zum Ganzen: Botschaft, BBl 2004 590).

4.4 Im Folgenden ist zu prüfen, ob Art. 105b ZV mit dem in E. 4.2 umschriebenen Regelungsgehalt den vom ZG vorgegebenen Rahmen (E. 4.3) respektiert und sich auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage zu stützen vermag.

4.4.1 Das auf Verordnungsstufe geregelte Verfahren des zugelassenen Empfangs findet seine gesetzliche Grundlage in Art. 42 Abs. 1 Bst. a und d ZG. Das Verfahren des zugelassenen Empfangs bedarf einer Bewilligung durch die Zollstelle, d.h. es ist freiwillig. Bereits aus diesem Grund kann es (neben der Entlastung der Zollstellen) auch als Verfahrensvereinfachung *zu Gunsten* der Zollanmeldepflichtigen verstanden werden. Zudem werden die Zollanmeldepflichtigen etwa dadurch entlastet, dass sie die Sendungen keiner Zollstelle zuführen müssen (vgl. E. 3.2.1). Eine zusätzliche Verfahrensvereinfachung enthält das Verfahren des zugelassenen Empfangs, indem es den zugelassenen Empfängern ermöglicht, bei bestimmten Kleinsendungen eine vereinfachte Zollanmeldung einzureichen. Mit Art. 105b ZV wird die Freiwilligkeit der vereinfachten Zollanmeldung durch eine Verpflichtung ersetzt und zwar in Konstellationen, in denen die Preisüberwachung ein unverhältnismässig hohes Entgelt für die Verzollung feststellt. Die Verpflichtung zur vereinfachten Zollanmeldung kommt nun aber unabhängig davon zum Tragen, ob es sich für den zugelassenen Empfänger tatsächlich um eine Vereinfachung handelt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass je nach Konstellation sogar von einem erhöhten finanziellen und organisatorischen Aufwand ausgegangen werden müsste (vgl. BVGer act. 17, Beilage 2, Ziff. 7 und Beschwerde S. 8 f.). Wie bereits in E. 4.2.2 erwähnt, geht aus der Antwort des Bundesrats zur Motion von Nationalrätin Leutenegger Oberholzer hervor, dass gewisse betroffene Wirtschaftsteilnehmer aus administrativen, logistischen oder anderen Gründen gerade keine vereinfachte, sondern eine vollständige Zollanmeldung wünschten. Somit kann von einer generellen Verfahrensvereinfachung *zu Gunsten* der Zollanmeldepflichtigen“ (E. 4.3.2.1) keine Rede sein. Bereits unter diesem Aspekt hat der Verordnungsgeber mit Art. 105b ZV seinen ihm in Art. 42 ZG eingeräumten Ermessensspielraum überschritten.

4.4.2 Der Ermessensspielraum des Verordnungsgebers ist weiter durch den Regelungsgegenstand des Zollgesetzes begrenzt (E. 4.3.2.2). Im Zollrecht

angelegte Motive für die in Art. 105b ZV statuierte Verpflichtung zur vereinfachten Zollanmeldung und die damit beabsichtigte preisliche Regulierung im Sinne des Konsumentenschutzes sind nicht ersichtlich: Die lediglich in Einzelfällen zum Tragen kommende Verpflichtung zur vereinfachten Zollanmeldung dient weder einer besseren Kontrolle des Warenverkehrs noch der Erhebung von Zollabgaben noch dem Aufgabenvollzug im Bereich der erwähnten nichtzollrechtlichen Erlasse. Auch die Einschaltung der Preisüberwachung in ein zollrechtliches Verfahren ist dem Zollgesetz wesensfremd. Es sind denn auch im vorliegenden Verfahren keine zollrechtlichen Gründe für diese einzelfallweise Verpflichtung zur vereinfachten Zollanmeldung genannt worden. Vielmehr hat die Zollverwaltung im Rahmen der Revision der Zollverordnung die Auffassung vertreten, dass eine zwingende Regelung für die Verpflichtung zur Kostensenkung im Zollrecht am falschen Platz sei (vorne. E. 4.2.2, letzter Absatz). Mit Art. 105b ZV hat der Bundesrat den Regelungsgegenstand des Zollgesetzes überschritten.

4.4.3 Nach dem soeben Dargelegten findet die mit Art. 105b ZV eingeführte Verpflichtung zur vereinfachten Zollanmeldung und der damit einhergehende staatliche Eingriff in die Preisgestaltungsfreiheit von Unternehmen in Art. 42 ZG keine hinreichende gesetzliche Grundlage. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass sowohl National- wie auch Ständerat – d.h. der Bundesgesetzgeber – durch die Annahme und anschliessende Abschreibung der Motion (vorne E. 4.2.2) implizit der Regelung gemäss Art. 105b ZV zugestimmt haben: Die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen an den Ordnungsgeber bedarf einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn (vgl. Art. 164 Abs. 2 BV). Die blosser Annahme einer Motion durch den Bundesgesetzgeber stellt keine rechtsgenügende Delegationsgrundlage dar.

Weil sodann weder die Preisüberwachung noch der Konsumentenschutz im Zollgesetz (auch nicht implizit) Erwähnung finden, bildet das ZG auch keine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Einschaltung der Preisüberwachung in ein Zollveranlagungsverfahren.

4.5 Ebenso wenig enthält das Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 (PüG, SR 942.20) eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die in Art. 105b ZV statuierte Kompetenz der Preisüberwachung zur Feststellung von «unverhältnismässig hohen Preisen» bzw. für das faktische Weisungsrecht gegenüber der EZV im Hinblick auf die Verpflichtung eines Unternehmens, ein bestimmtes Zollanmeldeverfahren anzuwenden (s. E. 4.2.3). Das Preisüberwachungsgesetz beschränkt die aktive Rolle

der Preisüberwachung auf die Beseitigung missbräuchlicher Preise, welche aus Wettbewerbsabreden resultieren bzw. von marktmächtigen Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts festgesetzt werden (vgl. Art. 2 und 4 PüG). Die Preisüberwachung kann dabei eine Preiserhöhung untersagen bzw. eine Preissenkung verfügen (Art. 10 PüG). Ein faktisches Weisungsrecht hinsichtlich der Anwendung eines bestimmten Zollanmeldeverfahrens bzw. die in Art. 105b ZV vorgesehene Zusammenarbeit mit den Zollbehörden findet jedoch im PüG keine Verankerung (vgl. Art. 5 PüG).

4.5.1 Nach dem Gesagten erweist sich Art. 105b ZV im Ergebnis als nicht gesetzeskonform.

4.6 Nachdem bereits die Gesetzmässigkeit von Art. 105b ZV zu verneinen ist, erübrigt es sich im Grunde zu prüfen, ob (neben der Verletzung des Legalitätsprinzips) noch weitere Verfassungswidrigkeiten bestehen. Der Vollständigkeit halber ist anzufügen, dass die mit Art. 105b ZV bezweckte Preisregulierung betreffend eine privatwirtschaftliche Dienstleistung, wenn sie als Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) zu qualifizieren wäre, was hier offen bleiben kann, neben der hinreichenden gesetzlichen Grundlage auch das Kriterium der Verhältnismässigkeit zu erfüllen hätte (vgl. Art. 36 BV). Dies ist zumindest mit Blick auf die Voraussetzung der Geeignetheit der Massnahme zu bezweifeln. Wie die Beschwerdeführerin nachvollziehbar darlegt, hat eine Verpflichtung zur vereinfachten Zollanmeldung – gerade bei Speditionsunternehmen, die nur eine geringe Anzahl Kleinpakete abfertigen und daher für die Mehrzahl der Sendungen eine ordentliche Zollveranlagung vornehmen müssen – nicht zwingend eine Kosteneinsparung und eine Senkung der Konsumentenpreise zur Folge (Beschwerde S. 8 f.).

4.7 Die vorliegend festgestellte Gesetzeswidrigkeit von Art. 105b ZV hat zur Folge, dass der Ordnungsbestimmung im vorliegenden konkreten Fall die Anwendung zu versagen ist (vorne E. 2.1.2 in fine). Damit entfällt die Verpflichtung der Beschwerdeführerin zur Anwendung der vereinfachten Zollanmeldung. Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Der vorinstanzliche Entscheid ist aufzuheben.

5.

5.1 Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin als obsiegende Partei keine Verfahrenskosten zu tragen. Der Vorinstanz sind ebenfalls keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG).

Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 5'000.-- ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

5.2 Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat gemäss Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) Anspruch auf eine Parteientschädigung zulasten der Vorinstanz. Diese ist aufgrund der Akten und praxisgemäss auf Fr. 7'500.-- festzusetzen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid vom 31. Januar 2019 wird aufgehoben.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss im Betrag von Fr. 5'000.-- ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

3.

Die Vorinstanz wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 7'500.-- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr.[...]; Gerichtsurkunde)
- die Preisüberwachung ([...]; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung und die Unterschriften wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Sonja Bossart Meier

Kathrin Abegglen Zogg

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: