Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-4620/2008
{T 0/2}

Urteil vom 19. Januar 2009

Besetzung

Richter Michael Beusch (Vorsitz), Richter Pascal Mollard,
Richter Daniel Riedo,
Gerichtsschreiberin Nadine Mayhall.

Parteien

X._____, ...,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössische Zollverwaltung EZV,
Zollkreisdirektion Schaffhausen,
Bahnhofstrasse 62, Postfach 1772, 8201 Schaffhausen,
handelnd durch die Oberzolldirektion (OZD),
Hauptabteilung Recht und Abgaben, Monbijoustrasse 40,
3003 Bern,

Gegenstand

Zoll (Gebühren der Zollstelle).

Sachverhalt:

A.
X._____ ist eine Kollektivgesellschaft mit Sitz in ... . Als Gesellschafter mit Einzelunterschrift sind A._____, ..., und B._____, ..., im Handelsregister eingetragen. Die Gesellschaft bezweckt die Vermittlung von internationalen Transporten und die Zollabfertigung.

B.
Auf Gesuch der X._____ stellte die Zollstelle Kreuzlingen-Autobahn am 31. Januar 2008 eine nachträgliche Beglaubigung einer schriftlichen Ausfuhrzollanmeldung Form 11.030 aus und erhob für die Ausstellung der Beglaubigung Fr. 25.--, für die dazu notwendigen Abklärungen Fr. 22.-- sowie für eine telefonische Nachfrage betreffend Belastungskonto Fr. 22.-- an Gebühren.

C.
Gegen diesen Gebührenentscheid gelangte die X._____ am 6. Februar 2008 mit Beschwerde an die Zollkreisdirektion Schaffhausen und stellte den Antrag, die Gebühr von insgesamt Fr. 69.-- sei im Umfang von Fr. 44.-- (Abklärungen und telefonische Nachfrage) aufzuheben. Mit Entscheid vom 25. Juni 2008 hiess die Zollkreisdirektion Schaffhausen die Beschwerde im Umfang von Fr. 22.-- gut (Gebühren für die telefonische Nachfrage), wies sie jedoch im Umfang von Fr. 22.-- ab (Gebühren für die Abklärung). Die Verfahrenskosten wurden auf Fr. ... festgesetzt und der X._____ auferlegt.

D.
Mit Beschwerde vom 9. Juli 2008 ans Bundesverwaltungsgericht beantragte X._____ (Beschwerdeführerin) die kostenpflichtige Aufhebung des Beschwerdeentscheids der Zollkreisdirektion Schaffhausen und die Bestätigung der Gebühr von Fr. 25.-- für die Erstellung der oben erwähnten Beglaubigung. In ihrer Vernehmlassung beantragte die Oberzolldirektion ihrerseits die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde.

Auf die Begründung der Anträge wird – soweit entscheidwesentlich – im Rahmen der Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021); als anfechtbare Verfügungen gelten auch Beschwerdeentscheide der Departemente und der ihnen unterstellten oder administrativ zugeordneten Dienststellen der Bundesverwaltung (Art. 5 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 33 Bst. d VGG). Der angefochtene Beschwerdeentscheid der Zollkreisdirektion Schaffhausen vom 25. Juni 2008 ist damit als eine beim Bundesverwaltungsgericht anzufechtende Verfügung zu qualifizieren. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht wird grundsätzlich von der Dispositionsmaxime beherrscht. Die Bestimmung des Streitgegenstandes obliegt demnach den Parteien (André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, N. 1.56, 3.198). Der Streitgegenstand definiert sich durch den Gegenstand des angefochtenen Entscheids und durch die Parteibegehren, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (BGE 133 II 181 E. 3.3; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, N. 403 f.). Das Gericht spricht den Parteien im Falle einer Gutheissung nicht mehr zu, als sie beantragt haben, bei Abweisung einer Beschwerde auch nicht weniger, als ihnen die Vorinstanz zugebilligt hat (Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., N. 3.198). Art. 62 VwVG relativiert jedoch die grundsätzliche Geltung der Dispositionsmaxime zugunsten der Offizialmaxime dahingehend, dass die Rechtsmittelinstanz über die Anträge der Parteien hinausgehen (Art. 62 Abs. 1 VwVG) sowie die angefochtene Verfügung zuungunsten einer Partei abändern kann, soweit diese Bundesrecht verletzt oder auf einer unrichtigen bzw. unvollständigen Sachverhaltsfeststellung beruht (Art. 62 Abs. 2 VwVG).

1.3 Das Bundesverwaltungsgericht kann den angefochtenen Entscheid grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Im Beschwerdeverfahren gilt der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen. Das Bundesverwaltungsgericht ist demzufolge verpflichtet, auf den – unter Mitwirkung der Verfahrensbeteiligten – festgestellten Sachverhalt

die richtige Rechtsnorm, d.h. jenen Rechtssatz anzuwenden, den es als den zutreffenden erachtet, und ihm jene Auslegung zu geben, von der es überzeugt ist (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N. 1.54, unter Verweis auf BGE 119 V 349 E. 1a). Aus der Rechtsanwendung von Amtes wegen folgt, dass das Bundsverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz nicht an die rechtliche Begründung der Begehren gebunden ist (Art. 62 Abs. 4 VwVG) und eine Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen (teilweise) gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer von der Vorinstanz abweichenden Begründung bestätigen kann (vgl. BVGE 2007/41 E. 2 mit Hinweisen). Soll sich dabei dieser neue Entscheid auf Rechtsnormen stützen, mit deren Anwendung die Parteien nicht rechnen mussten, so ist ihnen Gelegenheit zu geben, sich hierzu vorgängig zu äussern (BGE 124 I 49 E. 3c).

1.4 Das Prinzip der Rechtsanwendung von Amtes wegen bedeutet auch, dass das so genannte Rügeprinzip höchstens in stark abgeschwächter Form zur Anwendung gelangen kann. Die Rechtsmittelinstanz ist jedoch nicht gehalten, allen denkbaren Rechtsfehlern von sich aus auf den Grund zu gehen; für entsprechende Fehler müssen sich immerhin mindestens Anhaltspunkte aus den Parteivorbringen oder den Akten ergeben (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N. 1.55).

2.

2.1 Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Inhaltlich gebietet das Gesetzmässigkeitsprinzip, dass staatliches Handeln insbesondere auf einem Rechtssatz (generell-abstrakter Struktur) von genügender Normstufe und genügender Bestimmtheit zu beruhen hat (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, S. 120; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich et al. 2006, N. 381, 386, 396).

2.2 Das Erfordernis der genügenden Normstufe erfüllt neben der rechtsstaatlichen regelmässig auch eine demokratische Funktion. Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form eines Gesetzes und damit vom Parlament und – je nach Verfassung – unter Mitwirkung des Volkes zu erlassen (TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., S. 121;

HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 394; für den Bund Art. 164 Abs. 1 und Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

Der Gesetzesvorbehalt wirkt – zusammen mit dem als verfassungsmässiges Recht anerkannten Prinzip der Gewaltentrennung (BGE 126 I 180 E. 2a/aa) – vorab als Delegationsschranke (PIERRE TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich et al. 2008, N. 5 ad Art. 164 BV). Diese Schranke findet ihren Ausdruck in den Delegationsgrundsätzen, wonach die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive nur zulässig ist, wenn sie von der Verfassung nicht ausgeschlossen wurde, sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist und dieses die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigen Regelungen, selbst umschreibt (anstatt vieler BGE 128 I 113 E. 3c; TSCHANNEN, a.a.O., N. 35 ad Art. 164 BV). Die Delegationsgrundsätze, welche das Bundesgericht anhand der Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive in den Kantonen entwickelt hat, gelten sinngemäss auch für den Bund (TSCHANNEN, a.a.O., N. 35 ff. ad Art. 164 BV).

3.

3.1 Kausalabgaben sind Geldleistungen, welche die Privaten kraft öffentlichen Rechts als Entgelt für bestimmte staatliche Gegenleistungen oder besondere Vorteile zu entrichten haben (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 2625). Unter den Begriff der Kausalabgaben fallen nach herrschender Lehre die Vorzugslasten, die Ersatzabgaben und die Gebühren (ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgaberechts, Schweizerisches Zentralblatt [ZBl] 104 [2003] S. 505 ff., 508), wobei unter Gebühren das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung verstanden wird (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 2626). Dabei werden Verwaltungsgebühren, welche für einfache Tätigkeiten der Verwaltungsbehörden ohne besonderen Prüfungs- und Kontrollaufwand erhoben werden und von geringer Höhe sind, als Kanzleigebühren bezeichnet (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 2629); Beispiele für Kanzleigebühren sind Fotokopiergebühren und Gebühren für Auskünfte (HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 509).

3.2 Im Abgaberecht kommt den Prinzipien der Gewaltenteilung und der Gesetzmässigkeit (oben, E. 2) besondere Bedeutung zu. Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage im Abgaberecht gilt seit jeher als

selbständiges verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 127 Abs. 1 BV geltend gemacht werden kann (BGE 128 I 317 E. 2.2.1, 123 I 248 E. 2; HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 514). Für die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive im Bereich des Abgaberechts ergibt sich somit, dass, neben der Einhaltung der übrigen Delegationsschranken (E. 2.2), das Gesetz im formellen Sinn – Kanzleigebühren ausgenommen (BGE 130 I 113 E. 2.2) – den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe sowie die Bemessungsgrundlage selbst enthalten muss (Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV; anstatt vieler MICHAEL BEUSCH, Lenkungsabgaben im Strassenverkehr, Diss. Zürich 1999, S. 136 f.). Für gewisse Arten von Kausalabgaben können die Anforderungen an die formell gesetzliche Festlegung der Bemessung – nicht aber der Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen und des Gegenstands der Abgabe (HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 516; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 2636 ff., 2703) – gelockert werden, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (BGE 130 I 113 E. 2.2, 126 I 180 E. 2a/bb). Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass jegliche formellgesetzliche Grundlage stets dann entbehrlich ist, wenn eine Gebühr anhand des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips überprüfbar ist; die Anforderungen an die Bestimmtheit der formellgesetzlichen Gebührenbemessung können vielmehr nur dann mit dem Hinweis auf die Marktgerechtigkeit gelockert werden, wenn aus dem Gesetz im formellen Sinn geschlossen werden kann, dass die Abgabe nach marktwirtschaftlichen Kriterien bemessen werden soll bzw. dass eine kostendeckende Gebührenbemessung dem Zweck und Charakter der Abgabe entspricht (BGE 123 I 254 E. 2b/aa).

Als Grundsatz gilt, dass das Gesetzmässigkeitsprinzip weder seines Gehalts entleert werden darf noch in einer Weise zu überspannen ist, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 130 I 113 E. 2.2, 126 I 180 E. 2a/bb).

3.3 Im Übrigen haben Abgaben, wenn auch nicht notwendigerweise in allen Teilen auf Stufe des Gesetzes im formellen Sinn, so doch in genügender Bestimmtheit zumindest in rechtsatzmässiger Form definiert zu sein. Die Voraussetzungen für die Erhebung der Abgabe müssen in den anwendbaren Rechtsgrundlagen so klar umschrieben sein, dass

der rechtsanwendenden Behörde kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten für den Bürger hinreichend voraussehbar sind. Welche Anforderungen im Einzelfall zu stellen sind, hängt von der Natur der Materie ab (BGE 126 I 180 E. 2a/bb, 123 I 248 E. 2).

Von selbst versteht sich bei alledem, dass eine Verwaltungsverordnung oder eine bestehende interne Praxis unter keinen Umständen alleinige Grundlage für die wie auch immer ausgestaltete abgaberechtliche Erfassung eines Sachverhalts bilden kann (BVGE 2007/41 E. 3.3, 3.4.1; vgl. auch MICHAEL BEUSCH, Was Kreisschreiben dürfen und was nicht, ST 2005 613 ff. mit weiteren Hinweisen).

4.

4.1 Gemäss Art. 190 BV sind Bundesgesetze für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden verbindlich. Diese Bestimmung steht einer Überprüfung auf Verfassungskonformität hin nicht entgegen, statuiert jedoch eine Anwendung des Bundesgesetzes trotz festgestellter Verletzung der Verfassung und – allenfalls – des Völkerrechts (anstatt vieler BGE 131 II 562 E. 3.2; Urteil des Bundesgerichts 2C_725/2007 vom 2. Oktober 2008 E. 4.2.2; YVO HANGARTNER, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich et al. 2008, N. 8 ad Art. 190 BV).

4.2 Delegiert ein Bundesgesetz Rechtsetzungsbefugnisse an die Exekutive, so werden die gesetzlich statuierten Delegationsnormen selbst (vgl. oben, E. 2.2, 3.2) vom Anwendungsbereich von Art. 190 BV erfasst (BGE 131 II 562 E. 3.2). Die aufgrund der Gesetzesdelegation erlassene Verordnung des Bundesrates jedoch (sog. unselbständige Verordnung, vgl. anstatt vieler ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N. 1869) kann vom Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der Anfechtung einer darauf gestützten Verfügung vorfrageweise auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit überprüft werden (konkrete Normenkontrolle, vgl. unlängst Urteil des Bundesgerichts 2C_735/729/2007 vom 25. Juni 2008 E. 4.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8382/2007 vom 29. September 2008 E. 4). Gegenstand der Gesetzmässigkeitsprüfung bildet dabei die Frage, ob sich der Bundesrat an die Grenze der ihm durch das Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Ergibt sich, dass die in Frage stehende Verordnungsbestimmung gesetzmässig ist, ist weiter deren Verfassungsmässigkeit zu

überprüfen, es sei denn, ein Abweichen von der Verfassung sei in der massgeblichen Gesetzesvorschrift begründet (BGE 128 IV 177 E. 2.1). Soweit der Bundesrat somit nicht durch das Gesetz ermächtigt worden ist, von der Verfassung abzuweichen, bzw. das Verordnungsrecht nicht lediglich eine bereits im Gesetz angelegte Verfassungswidrigkeit übernimmt, beurteilt das Gericht auch die Verfassungsmässigkeit der unselbständigen Verordnung (BGE 131 II 13 E. 6.1, 130 I 26 E. 2.2.1).

Räumt das Gesetz dem Bundesrat einen weiten Ermessensspielraum ein, ist dieser für das Gericht verbindlich; es darf sein Ermessen nicht 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- und verfassungswidrig ist (BGE 131 II 562 E. 3.2, 130 I 26 E. 2.2.1, 128 IV 177 E. 2.1; Urteil des Bundesgerichts 2C_735/729/2007 vom 25. Juni 2008 E. 4.2). Im Rahmen dieser Überprüfung ist insbesondere zu beurteilen, ob die Verordnungsbestimmung sich auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- und zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Für die Zweckmässigkeit der Verordnungsbestimmungen trägt der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe der Gerichte, sich zu deren wirtschaftlichen oder politischen Sachgerechtigkeit zu äussern (BGE 130 I 26 E. 2.2.1). Die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips durch den Verordnungsgeber unterliegt jedoch insbesondere dann der richterlichen Kontrolle, wenn Eingriffe in die Rechtsstellung des Bürgers vorliegen; diesfalls kommt den Behörden kein oder nur ein geringer Ermessensspielraum zu (BGE 107 Ib 243 E. 4).

4.3 Nach den Grundsätzen, welche die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Kontrolle der Verfassungsmässigkeit von kantonalen Erlassen entwickelt hat, ist vorab zu prüfen, ob der betreffenden Norm ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit den einschlägigen Verfassungsbestimmungen in Einklang bringen kann (BGE 128 I 327 E. 3.1). Bei mehreren Auslegungsmöglichkeiten ist diejenige zu wählen, welche der Verfassung entspricht; das Bundesgericht geht grundsätzlich davon aus, dass der Bundesgesetzgeber keine verfassungswidrigen Bestimmungen erlässt, es sei denn, diese ergebe sich klar aus dem Wortlaut oder dem Sinn der betreffenden Bestimmung (BGE 131 II 562

E. 3.5). Abgaberechtliche Erlasse unterliegen grundsätzlich denselben Auslegungsgrundsätzen wie die übrigen Normen des Verwaltungsrechts. Besondere Beachtung findet dabei jedoch das Legalitätsprinzip (oben, E. 3.2 f.); steht als Auslegungsergebnis fest, dass die anwendbare Bestimmung keine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung einer Abgabe darstellt, so kann die betreffende Abgabe nicht erhoben werden (BGE 131 II 562 E. 3.4).

4.4 Die vorfrageweise Feststellung einer Gesetzes- oder Verfassungswidrigkeit führt indes nicht zur Aufhebung einer bundesrätlichen Verordnung, sondern zur Nichtanwendung der entsprechenden Bestimmung bzw. Bestimmungen und zur Aufhebung der darauf gestützten Verfügung (BGE 107 Ib 243 E. 4b in fine; Urteil des Bundesgerichts 2C_735/729/2007 vom 25. Juni 2008 E. 4.2).

5.

5.1

5.1.1 Mit Art. 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) wurde eine allgemeine gesetzliche Grundlage für die Gebührenerhebung bei Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung geschaffen (Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt [EP 03] vom 2. Juli 2003, BBl 2003 5615 ff., 5748, 5760; Thomas Sägesser, Kommentar zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, Bern 2007, N. 9 ad Art. 46a; Thomas Braunschweig, Gebührenerhebung durch die Bundesverwaltung, LeGes 2005 S. 9 ff., 21). Er bildet damit die Grundlage für die Erhebung von Gebühren (vgl. oben, E. 3.1) für erstinstanzliche Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG und für Leistungen, die auf Veranlassung von Privaten erbracht werden und regelmässig in deren Nutzen liegen (Botschaft EP 03, BBl 2003 5762; Braunschweig, a.a.O., S. 14; Sägesser, a.a.O., N. 17 ad Art. 46a RVOG). Der Kreis der Gebührenpflichtigen ergibt sich aus dem Gebührenbegriff; bei Dienstleistungen trifft die Gebühr die Person, welche die Leistung beansprucht und aus ihr einen Nutzen zieht bzw. bei Verfügungen den Verfügungsadressaten (Braunschweig, a.a.O., S. 14; Sägesser, a.a.O., N. 24 ad Art. 46a RVOG). Hinsichtlich der Bemessungsgrundlage bestimmt Art. 46a Abs. 1 RVOG, dass die Gebühren angemessen zu sein haben. Im Übrigen findet das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip Anwendung (Art. 46a Abs. 3 RVOG; vgl. dazu oben, E. 3.2).

5.1.2 Gestützt auf die Delegation in Art. 46a RVOG hat der Bundesrat die Allgemeine Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV, SR 172.041.1) erlassen. Die AllgGebV regelt die Gebührenpflicht, die Bemessung der Gebühren, das Verfahren ihrer Erhebung, das Gebühreninkasso und die Verjährung. Sie ist als der Allgemeine Teil des Gebührenrechts der Bundesverwaltung anzusehen; die speziellen Gebührenverordnungen – welche nach Art. 1 Abs. 4 AllgGebV weiterhin möglich bleiben (vgl. dazu SÄGESSER, a.a.O., N. 32 ad Art. 46a RVOG) – sollen grundsätzlich nur noch die Gebührenansätze in Franken (Stundenansätze oder Pauschalen für standardisierte Verfügungen und Dienstleistungen) festlegen und allfällige, von der AllgGebV abweichende Bestimmungen enthalten bzw. in der AllgGebV nicht enthaltene Besonderheiten regeln (BRAUNSCHWEIG, a.a.O., S. 31).

Als Allgemeiner Teil des Gebührenrechts der Bundesverwaltung, welcher die Grundsätze festlegt, nach denen die Bundesverwaltung Gebühren für ihre Verfügungen und Dienstleistungen erhebt, haben die Bestimmungen der AllgGebV unterschiedliche Normadressaten (SÄGESSER, a.a.O., N. 31, 35 ad Art. 46a RVOG). Art. 4 und 5 AllgGebV stellen Anweisungen für die generell-abstrakte Festlegung der Gebührensätze dar und richten sich an den Bundesrat (BRAUNSCHWEIG, a.a.O., S. 32; SÄGESSER, a.a.O., N. 35 ad Art. 46a RVOG); sie bilden keine Grundlage zur Festlegung von Gebühren durch Verwaltungsbehörden im Einzelfall (SÄGESSER, a.a.O., N. 35 ad Art. 46a RVOG). Andere Normen hingegen wie etwa Art. 7 und 10 (BRAUNSCHWEIG, a.a.O., S. 32; SÄGESSER, a.a.O., N. 35 ad Art. 46a RVOG) und namentlich Art. 9 AllgGebV – wonach die Verwaltungseinheit für den Fall, dass eine Verfügung oder eine Dienstleistung einen aussergewöhnlichen Aufwand erfordert, die gebührenpflichtige Person vorgängig über die voraussichtliche Gebühr unterrichtet – sind hingegen direkt anwendbar für die Bestimmung der Gebühr im Einzelfall.

5.2

5.2.1 Eine besondere Gebührenordnung besteht für Handlungen der Zollverwaltung. Gemäss Art. 89 Abs. 1 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0) kann die Zollverwaltung für Verfügungen, die sie in Vollzug der Zollgesetzgebung erlässt, sowie für Dienstleistungen, die sie erbringt, Gebühren erheben. Art. 89 Abs. 2 ZG ermächtigt den Bundesrat zur Gebührenerhebung für andere amtliche Verrichtungen, welche die Zollverwaltung nach der Zollgesetzgebung vornimmt; er regelt die Gebühr im Einzelnen (Art. 89 Abs. 3 ZG).

5.2.2 Gestützt auf Art. 89 Abs. 2 und 3 ZG hat der Bundesrat die Verordnung über die Gebühren der Zollverwaltung vom 4. April 2007 (SR 631.035) erlassen. Gemäss Art. 1 dieser Verordnung erhebt die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) keine Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen im Rahmen ihrer ordentlichen Tätigkeit; sie erhebt jedoch die im Anhang zur Verordnung über die Gebühren der Zollverwaltung aufgeführten Gebühren für besondere Verfügungen und Dienstleistungen. Soweit die genannte Verordnung keine besonderen Regeln enthält, gelten die Bestimmungen der AllgGebV (Art. 2 Verordnung über die Gebühren der Zollverwaltung).

Gemäss Ziff. 9.14 des Anhangs zur Verordnung über die Gebühren der Zollverwaltung (Gebührentarif) wird für die Ausstellung von anderen (als vorab in Ziff. 9.11 - 9.13 des Gebührentarifs genannten) Bescheinigungen sowie für Beglaubigungen eine Gebühr in Höhe von Fr. 25.-- erhoben. Ebenfalls gebührenpflichtig ist das Erstellen oder Nachführen von Kontrollen, die der anmeldepflichtigen Person obliegen, von dieser aber nicht oder nicht ordnungsgemäss ausgeführt worden sind; die diesbezügliche Gebühr beläuft sich, während der Öffnungszeiten der Zollstelle, auf Fr. 22.-- je Viertelstunde und für jeden Angestellten, wobei der Bruchteil einer Viertelstunde dabei als Viertelstunde zählt (Ziff. 1.1 des Gebührentarifs).

6.

Vorab ist festzuhalten, dass der vorliegend bei der Beschwerdeführerin erhobene Betrag für die nachträgliche Beglaubigung einer schriftlichen Ausfuhrzollveranlagung als Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlassten Amtshandlung und damit als eine Gebühr bzw. als Kausalabgabe zu qualifizieren ist (vgl. oben, E. 3.1). Die Beurteilung dieser Gebühr erfolgt damit gemäss den Prinzipien der Gesetzmässigkeit und der Gewaltenteilung, wie sie im Abgaberecht zur Anwendung gelangen (vgl. oben, E. 3.2 f.).

6.1 Nicht umstritten ist vorliegend, dass die Beschwerdeführerin um eine nachträgliche Beglaubigung einer schriftlichen Ausfuhrzolldeklaration nachgesucht hat, dieses Gesuch unter Ziff. 9.14 des Gebührentarifs (E. 5.2.2) fällt und dafür eine Gebühr von Fr. 25.-- geschuldet ist. Obwohl die Verordnung über die Gebühren der Zollverwaltung gemäss ihrem Art. 1 Verfügungen sowie Dienstleistungen und damit Abgabegegenstände regelt, welche unter Art. 89 Abs. 1 ZG und nicht unter Art. 89 Abs. 2 und 3 ZG fallen, und diese Verordnung damit ausserhalb

der Delegationsnorm von Art. 89 Abs. 2 und 3 ZG für "andere amtliche Verrichtungen" liegt (E. 5.2.1), ist die Verordnung über die Gebühren der Zollverwaltung unter dem Gesichtspunkt, ob sich der Bundesrat an die Grenze der ihm durch das Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat (E. 2.2, 4.2), deswegen nicht zu beanstanden, weil Art. 46a RVOG dem Bundesrat eine generelle Rechtsetzungskompetenz betreffend Gebühren der Bundesverwaltung für Verfügungen und Dienstleistungen (E. 5.1) einräumt.

6.2 Umstritten ist hingegen, ob die EZV für die ausgestellte nachträgliche Beglaubigung einer schriftlichen Ausfuhrzollveranlagung neben der Gebühr gemäss Ziff. 9.14 des Gebührentarifs zusätzlich die Gebühr in Höhe von Fr. 22.-- gemäss Ziff. 1.1 des Gebührentarifs (E. 5.2.2 in fine) erheben kann. Die EZV begründet diese zusätzliche Gebührenerhebung mit dem ausserordentlichen Aufwand, welcher anlässlich einer nachträglichen Beglaubigung in Form von Such- und Kontrollarbeiten anfällt und stellt sich auf den Standpunkt, die Verrechnung der zusätzlichen Fr. 22.-- gemäss Ziff. 1.1 des Gebührentarifs sei rechtlich durch Art. 5 Abs. 3 AllgGebV abgedeckt.

6.2.1 Art. 5 AllgGebV stellt eine Anweisung für die generell-abstrakte Festlegung von Gebührensätzen dar und richtet sich – so auch die herrschende Lehre – an den Verordnungsgeber (E. 5.1.2). Dem Bundesrat ist es demnach unbenommen, für Verfügungen und Dienstleistungen von aussergewöhnlichem Umfang, besonderer Schwierigkeit oder Dringlichkeit einen spezialrechtlichen Zuschlag zum ordentlichen Gebührenansatz vorzusehen. Für solche Zuschläge sieht Art. 9 AllgGebV ausdrücklich eine vorgängige Orientierung der gebührenpflichtigen Person über die voraussichtliche Gebühr vor (E. 5.1.2). Hingegen bildet Art. 5 AllgGebV keine Grundlage zur Festlegung von Gebühren durch Verwaltungsbehörden im Einzelfall (E. 5.1.2).

Dass eine Gebühr einen spezialrechtlichen Zuschlag zum ordentlichen Gebührensatz darstellt, muss sich somit aus der anwendbaren Verordnung selbst ergeben; es ist der Verwaltungsbehörde verwehrt, im Einzelfall spezialrechtliche Zuschläge zum ordentlichen Gebührensatz auf Art. 5 Abs. 3 AllgGebV abzustützen.

6.2.2 Damit ist weiter zu prüfen, ob die Verordnung über die Gebühren der Zollverwaltung dahingehend auszulegen ist, dass Ziff. 1.1 des Gebührentarifs einen spezialrechtlichen Zuschlag darstellt, welcher zusätzlich zum – als ordentlichen Gebührensatz zu verstehenden – Be-

trag gemäss Ziff. 9.14 des Gebührentarifs erhoben werden kann. Im Rahmen dieser Auslegung sind insbesondere die Anforderungen zu berücksichtigen, welche das Gesetzmässigkeitsprinzip an die Rechtsgrundlagen von Abgaben stellt. Im Sinne des Bestimmtheitserfordernisses (E. 2.1, 3.3) haben die Voraussetzungen für die Erhebung einer Abgabe rechtsatzmässig so klar umschrieben zu sein, dass der rechtsanwendenden Behörde kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten für den Bürger hinreichend voraussehbar sind. Im Rahmen der Auslegung ist zudem davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber sich an die Verfassung (E. 4.3) und damit vorliegend an das aus dem Gesetzmässigkeitsprinzip fliessende Bestimmtheitserfordernis (E. 2.1, 3.3) gehalten hat.

Der im Anhang zur Verordnung über die Gebühren der Zollverwaltung enthaltene Gebührentarif enthält gemäss Art. 1 Abs. 2 dieser Verordnung die Gebühren für besondere Verfügungen und Dienstleistungen. Ob alle für die jeweils einzeln aufgeführten besonderen Verfügungen bzw. besonderen Dienstleistungen in diesem Sinn festgesetzten Gebühren als spezialrechtliche Zuschläge im Sinne von Art. 5 Abs. 3 AllgGebV zu qualifizieren sind, ist für die vorliegende Auslegungsfrage ohne Belang; falls dies jedoch zutreffen sollte, hätte die EZV gemäss Art. 9 AllgGebV den Gebührenpflichtigen jeweils vorgängig über die voraussichtliche Gebühr zu informieren. Ausschlaggebend ist jedoch, dass der Gebührentarif selbst keine Kategorisierung nach ordentlichem Gebührensatz und spezialrechtlichen Zuschlägen vornimmt und insbesondere keine Kumulation der einzeln aufgeführten Gebühren festlegt. Nachdem grundsätzlich im Rahmen der verfassungsmässigen Auslegung davon auszugehen ist, dass der Gesetzgeber die Voraussetzungen der Abgabeerhebung so klar umschreibt, dass der rechtsanwendenden Behörde kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten für den Bürger hinreichend voraussehbar sind, so ist aus der fehlenden Normierung einer Kumulation zu schliessen, dass sie nicht besteht. Entsprechend kann Ziff. 1.1 des Gebührentarifs mangels ausdrücklicher Anweisung nicht als spezialrechtlicher Zuschlag verstanden werden, welcher zusätzlich zu der Gebühr gemäss Ziff. 9.14 des Gebührentarifs erhoben werden könnte. Daran kann auch nichts ändern, dass die kumulierte Gebührenerhebung der bisherigen Praxis der Zollbehörden entspricht (E. 3.3).

Damit steht fest, dass die Gebühr, welche die Beschwerdeführerin vorliegend für die nachträgliche Beglaubigung einer schriftlichen Ausfuhr-

zollveranlagung schuldet, gemäss Ziff. 9.14 des Gebührentarifs Fr. 25.-- beträgt. Der angefochtene Entscheid ist somit aufzuheben und die entsprechende Gebühr auf Fr. 25.-- festzusetzen. Da das vorliegende Ergebnis schliesslich Resultat der Anwendung der massgebenden rechtlichen Grundlagen ist und sich das Bundesverwaltungsgericht nicht auf Rechtsnormen stützt, mit deren Anwendung die Parteien nicht rechnen mussten, kann eine vorgängige Anhörung der Parteien zu dieser Begründung unterbleiben (vgl. oben, E. 1.3).

7.
Die Verfahrenskosten werden auf Fr. ... angesetzt und auf die Gerichtskasse genommen; der obsiegenden Beschwerdeführerin und der EZV sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 VwVG). Die im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren erhobenen Verfahrenskosten in Höhe von Fr. ... werden aufgehoben und der im vorliegenden Verfahren von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von Fr. ... wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Der nicht vertretenen Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen; notwendige Auslagen wurden nicht geltend gemacht (Art. 8 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Beschwerdeentscheid der Zollkreisdirektion Schaffhausen vom 25. Juni 2008 wird aufgehoben und die von der Beschwerdeführerin für die mit Gesuch vom 15. Januar 2008 beantragte nachträgliche Beglaubigung der Ausfuhrzollanmeldung der Firma Z._____, ..., geschuldete Gebühr auf Fr. 25.-- festgesetzt.

2.
Die Kosten des vorinstanzlichen Beschwerdeverfahrens von Fr. ... werden auf die Staatskasse genommen.

3.
Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. ... wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

4.
Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

5.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. ...; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter: Die Gerichtsschreiberin:

Michael Beusch Nadine Mayhall

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift 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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: