

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

2C 677/2021

Urteil vom 28. März 2022

## II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,  
Bundesrichter Donzallaz,  
Bundesrichterin Hänni,  
Bundesrichter Beusch,  
Bundesrichter Hartmann,  
Gerichtsschreiber Seiler.

### Verfahrensbeteiligte

1. A. \_\_\_\_\_ Srl.,  
2. B. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
beide vertreten durch Barbara Klett und/oder Michel Verde, Rechtsanwälte,

gegen

Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit, Direktionsbereich Strafverfolgung,  
Taubenstrasse 16, 3003 Bern,  
Beschwerdegegnerin.

### Gegenstand

Nachforderungsverfügung (Inlandtransport mit unverzolltem Reisebus; Kabotage),

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,  
vom 8. Juli 2021 (A-1438/2020).

### Sachverhalt:

A.

A.a. Die A. \_\_\_\_\_ Srl. ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit Sitz in Italien. Ihr Geschäftsführer ist B. \_\_\_\_\_. Sie betreibt mehrere direkte Busverbindungen aus Italien in die Schweiz aufgrund von entsprechenden Konzessionen, welche ihr vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation erteilt wurden.

A.b. Am 22. sowie 29. August 2019 reisten mehrere Passagiere mit einem Reisebus der A. \_\_\_\_\_ Srl. mit dem italienischen Kennzeichen vvv in die Schweiz ein und stiegen dort für die Weiterreise zu ihren Schweizer Zielorten auf die Reisebusse mit den italienischen Kennzeichen www (Chassis Nr. xxx) respektive yyy (Chassis Nr. zzz) um. Der Bus yyy war zuvor teilweise über längere Zeit in der Schweiz parkiert gewesen, um solche sogenannten Antennen- oder Gabelfahrten vornehmen zu können.

B.

Gestützt auf diesen Sachverhalt ging die Eidgenössische Zollverwaltung EZV (heute: Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG) von unerlaubten Binnentransporten (sog. Kabotage) aus und erliess am 6. Februar 2020 gegenüber der A. \_\_\_\_\_ Srl. und B. \_\_\_\_\_ eine Nachforderungsverfügung in der Höhe von insgesamt Fr. 31'578.45 für die nicht geleisteten Einfuhrabgaben auf den Reisebussen mit den italienischen Kennzeichen www sowie yyy. Eine hiergegen gerichtete Beschwerde wurde vom Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 8. Juli 2021 abgewiesen.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 7. September 2021 beantragen die A. \_\_\_\_\_ Srl. und B. \_\_\_\_\_, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. Juli 2021 und die Nachforderungsverfügungen vom 6. Februar 2020 seien aufzuheben. Eventualiter seien das Urteil und die Nachforderungsverfügungen in Bezug auf den Reiscar mit italienischem Kennzeichen www aufzuheben.

Das Bundesverwaltungsgericht schliesst mit Verweis auf seinen Entscheid auf Abweisung der Beschwerde. Die Eidgenössische Zollverwaltung lässt sich vernehmen und beantragt ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführer replizieren.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts in einem Zollstreit, mithin in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a und Art. 90 BGG). Es liegt keine der Ausnahmen von Art. 83 BGG vor. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist somit zulässig. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 42 und Art. 100 Abs. 1 BGG) der nach Art. 89 Abs. 1 BGG legitimierten Beschwerdeführer ist einzutreten.

1.2. Nicht einzutreten ist auf den Antrag, die Nachforderungsverfügungen vom 6. Februar 2020 seien aufzuheben. Diese sind durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. Juli 2021 ersetzt worden (Devolutiveffekt); sie gelten als mitangefochten und können im bundesgerichtlichen Verfahren nicht in eigenständiger Weise in Frage gestellt werden, da die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur gegen Entscheide der in Art. 86 Abs. 1 BGG genannten Vorinstanzen zulässig ist (BGE 146 II 335 E. 1.1.2; 134 II 142 E. 1.4).

2.

2.1. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). "Offensichtlich unrichtig" bedeutet dabei "willkürlich" (BGE 147 I 73 E. 2.2; 143 IV 241 E. 2.3.1; 140 III 115 E. 2). Die beschwerdeführende Partei kann die Feststellung des Sachverhalts unter den gleichen Voraussetzungen beanstanden, wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Sie hat deshalb substantiiert darzulegen, weswegen diese Voraussetzungen gegeben sein sollen; wird sie dieser Anforderung nicht gerecht, bleibt es beim vorinstanzlich festgestellten Sachverhalt (BGE 140 III 16 E. 1.3.1).

2.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann unter anderem eine Rechtsverletzung nach Art. 95 f. BGG gerügt werden. In Bezug auf die Verletzung der verfassungsmässigen Rechte gilt nach Art. 106 Abs. 2 BGG eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungspflicht (BGE 147 I 73 E. 2.1; 143 II 283 E. 1.2.2; 139 I 229 E. 2.2; 138 I 274 E. 1.6). Im Übrigen wendet das Bundesgericht das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG).

3.

Die Beschwerdeführer rügen eine falsche Anwendung von Art. 34 Abs. 1 der Zollverordnung vom 1. November 2016 (ZV; SR 361.01).

Sie argumentieren, die mit den beiden streitbetroffenen Reisebussen durchgeführten Fahrten in der Schweiz am 22. und 29. August 2019 stellten keine Binnentransporte im Sinne von Art. 34 Abs. 1 ZV dar. So ergebe sich der Begriff des Binnentransports nicht (alleine) aus dem Bundesrecht, sondern sei gestützt auf Art. 1 lit. d der Anlage C des Übereinkommens vom 26. Juni 1990 über die vorübergehende Verwendung (Istanbul-Übereinkommen; SR 0.631.24) auszulegen. Mit Blick auf den Zweck dieser Normen, der im Schutz von inländischen Anbietern vor ausländischer Konkurrenz im nationalen Verkehr bestehe, sei vorliegend nicht von Kabotage auszugehen, da die Beschwerdeführer mit ihrem Verhalten (es wurden keine Busбилете für Strecken in der Schweiz verkauft), keine Konkurrenz für inländische Busunternehmen dargestellt hätten.

3.1. Die Einfuhr von Waren ins schweizerische Zollgebiet löst die Zollpflicht aus (Art. 7 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 [ZG; SR 631.0]). Sie unterliegt zudem der Einfuhrsteuer (Art. 50 ff. des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer [MWSTG; SR 641.20]).

Vorbehalten bleiben Zoll- und Steuerbefreiungen, die sich aus besonderen Bestimmungen von Gesetzen und Verordnungen oder Staatsverträgen ergeben (Art. 2 Abs. 1 und Art. 8 ff. ZG; Art. 53 MWSTG).

3.2. Zur (provisorischen) Befreiung von Zoll und Einfuhrsteuer kommt es unter anderem, wenn Waren bloss zur vorübergehenden Verwendung eingeführt werden (Art. 9 ZG i.V.m. Art. 30 ff. ZV und Art. 53 Abs. 1 lit. i MWSTG). Die materiellen Voraussetzungen für die Befreiung bei vorübergehender Verwendung im Zollgebiet hat der Bundesrat in Art. 30 ZV geregelt. In formeller Hinsicht müssen die betreffenden Waren zum Verfahren der vorübergehenden Verwendung angemeldet werden (Art. 58 Abs. 1 ZG und Art. 162 ff. ZV; vgl. Urteil 2C 177/2018 vom 22. August 2019 E. 2.3; zum Ganzen auch Urteil 2C 1049/2011 vom 18. Juli 2012 E. 3.2, in: ASA 81 S. 509). Völkerrechtliche Grundlage für das Verfahren der vorübergehenden Verwendung ist das Istanbul-Übereinkommen. Dieses verpflichtet die Vertragsstaaten, die in den Anlagen aufgeführten Waren (einschliesslich Beförderungsmittel) nach den Bestimmungen des Übereinkommens zur vorübergehenden Verwendung zuzulassen (Art. 2 Abs. 1 Istanbul-Übereinkommen). Als vorübergehende Verwendung gilt zusammenfassend das Zollverfahren, nach dem bestimmte Waren (einschliesslich Beförderungsmittel) unter Aussetzung der Eingangsabgaben für einen bestimmten Zweck in ein Zollgebiet verbracht werden dürfen, um innerhalb einer bestimmten Frist und in unverändertem Zustand wieder ausgeführt zu werden (Art. 1 lit. a Istanbul-Übereinkommen). Als Eingangsabgaben zu betrachten sind sodann gemäss Art. 1 lit. b Istanbul-Übereinkommen neben den Zollabgaben auch die anderen Abgaben und Steuern, so namentlich die Einfuhrsteuer (vgl. Urteil 2C 1049/2011 vom 18. Juli 2012 E. 3.2).

3.3. Art. 8 lit. a Anlage C Istanbul-Übereinkommen räumt den Vertragsstaaten die Möglichkeit ein, die vorübergehende Verwendung für Beförderungsmittel zur gewerblichen Verwendung, die im Binnenverkehr (in den authentischen französischen und englischen Fassungen des Übereinkommens: *trafic interne*; *internal traffic*) benutzt werden, zu untersagen. Von dieser Möglichkeit hat der Bundesrat mit dem Erlass von Art. 34 Abs. 1 ZV Gebrauch gemacht. Danach ist die zollfreie vorübergehende Verwendung von ausländischen Beförderungsmitteln für Binnentransporte zu gewerblichen Zwecken untersagt (sog. Kabotage-Verbot).

3.4. Der Begriff der Binnentransporte (*transports internes*; *trasporti interni*) in Art. 34 Abs. 1 ZV weicht von der Terminologie des Istanbul-Übereinkommens ab, wird aber weder in der Zollverordnung noch im übrigen Bundesrecht näher definiert. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber von der ihm durch Art. 8 lit. a Anlage C zum Istanbul-Übereinkommen eingeräumten Möglichkeit, die Nutzung ausländischer Beförderungsmittel zur gewerblichen Verwendung im "Binnenverkehr" voll den schweizerischen Eingangsabgaben zu unterwerfen, keinen Gebrauch machen wollte. Der Begriff des Binnentransports gemäss Art. 34 Abs. 1 ZV ist dem Begriff des Binnenverkehrs gemäss dem Istanbul-Übereinkommen gleichzusetzen. Im vorliegenden Rechtsstreit geht es also im Kern um die Auslegung und Tragweite dieses völkerrechtlichen Begriffs, weshalb hierauf genauer einzugehen ist.

#### 4.

4.1. Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge richtet sich nach Art. 31 ff. des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (VRK; SR 0.111), das insoweit kodifiziertes Völkergewohnheitsrecht darstellt (BGE 147 II 13 E. 3.3; 146 II 150 E. 5.3.1; 125 II 417 E. 4d; Urteil 2C 330/2020 vom 6. August 2021 E. 6.4.1).

4.1.1. Nach Art. 31 Abs. 1 VRK haben die Vertragsstaaten eine zwischenstaatliche Übereinkunft nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, ihren Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte ihres Zieles und Zweckes auszulegen. Neben dem Zusammenhang (Art. 31 Abs. 2 VRK) sind gemäss Art. 31 Abs. 3 VRK in gleicher Weise jede spätere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags oder die Anwendung seiner Bestimmungen (lit. a), jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht (lit. b), sowie jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare einschlägige Völkerrechtssatz (lit. c) zu berücksichtigen. Die vorbereitenden Arbeiten und die Umstände des Vertragsabschlusses sind nach Art. 32 VRK ergänzende Auslegungsmittel und können herangezogen werden, um die nach Art. 31 VRK ermittelte Bedeutung zu bestätigen oder die Bedeutung zu bestimmen, wenn die Auslegung nach Art. 31 VRK die Bedeutung mehrdeutig oder dunkel lässt (Art. 32 lit. a VRK) oder zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt (Art. 32 lit. b VRK; BGE 147 II 13 E.

3.3; 145 II 339 E.

4.4.2; 144 II 130 E. 8.2; 143 II 136 E. 5.2, je mit Hinweisen).

Art. 31 Abs. 1 VRK bestimmt eine Reihenfolge der Berücksichtigung der verschiedenen Auslegungselemente, ohne dabei eine feste Rangordnung unter ihnen festzulegen. Den Ausgangspunkt der Auslegung völkerrechtlicher Verträge bildet jedoch die gewöhnliche Bedeutung ihrer Bestimmungen (BGE 147 II 13 E. 3.3; 146 II 150 E. 5.3.2; 144 II 130 E. 8.2.1; 143 II 202 E. 6.3.1; 143 II 136 E. 5.2.2). Diese gewöhnliche Bedeutung ist nach Treu und Glauben und unter Berücksichtigung ihres Zusammenhangs und des Ziels und Zwecks des Vertrags zu bestimmen (BGE 147 II 13 E. 3.3; 146 II 150 E. 5.3.2; 144 II 130 E. 8.2.1; 143 II 202 E. 6.3.1; 143 II 136 E. 5.2.2). Ziel und Zweck des Vertrags ist dabei, was mit dem Vertrag erreicht werden sollte (BGE 147 V 387 E. 3.3; 147 II 13 E. 3.3; 146 II 150 E. 5.3.2). Der auszulegenden Bestimmung ist unter mehreren möglichen Interpretationen demnach derjenige Sinn beizumessen, welcher ihre effektive Anwendung gewährleistet ("effet utile") und nicht zu einem Ergebnis führt, das dem Ziel und Zweck der eingegangenen Verpflichtungen widerspricht (BGE 147 II 13 E. 3.3; 145 II 339 E. 4.4.2). Ausserdem sind die Vertragsstaaten nach Treu und Glauben gehalten, jedes Verhalten und jede Auslegung zu unterlassen, mittels welcher sie ihre vertraglichen Pflichten umgehen oder den Vertrag seines Ziels und Zwecks entleeren würden (BGE 147 II 13 E. 3.3; 144 II 130 E. 8.2.1; 143 II 202 E. 6.3.1; 142 II 161 E. 2.1.3).

4.1.2. Wurde ein völkerrechtlicher Vertrag in zwei oder mehr Sprachen als authentisch festgelegt, ist der Text nach Art. 33 Abs. 1 VRK in jeder Sprache in gleicher Weise massgebend, sofern nicht der Vertrag vorsieht oder die Vertragsparteien vereinbaren, dass bei Abweichungen ein bestimmter Text vorgehen soll. Es wird vermutet, dass die Ausdrücke des Vertrags in jedem authentischen Text dieselbe Bedeutung haben (Art. 33 Abs. 3 VRK).

4.2. Zunächst ist also die gewöhnliche Bedeutung von Art. 1 lit. d der Anlage C Istanbul-Übereinkommen zu ermitteln. Aus Art. 34 Istanbul-Übereinkommen ergibt sich, dass der Wortlaut in französischer und englischer Sprache verbindlich ist. Folglich handelt es sich dabei auch um die authentischen Sprachen des Übereinkommens, weshalb sie zur Auslegung der genannten Norm heranzuziehen sind. In französischer und englischer Sprache lautet Art. 1 lit. d der Anlage C Istanbul-Übereinkommen wie folgt:

Französisch: "Trafic interne: le transport de personnes embarquées ou de marchandises chargées dans le territoire d'admission temporaire pour être débarquées ou déchargées à l'intérieur de ce même territoire."

Englisch: "Internal traffic: the carriage of persons or goods picked up or loaded in the territory of temporary admission for setting down or unloading at a place within the same territory."

4.2.1. Die Beschwerdeführer beziehen sich in ihrer Argumentation auf die deutsche Übersetzung des Istanbul-Übereinkommens und genauer auf die Begriffe "Aufnehmen" und "Wiederabsetzen" von Passagieren. Sie leiten daraus ab, mit "Aufnehmen" sei der Antritt einer Reise mit der angebotenen Beförderungsdienstleistung zu verstehen, der den Beginn des Transports einer Person zu einem bestimmten Zielort markiere. Dies sei breiter zu verstehen als das blosse Besteigen eines Fahrzeugs, womit sinngemäss ein Umsteigen die Reise nicht unterbreche. Die Betrachtung habe sich am Passagier auszurichten und nicht am Fahrzeug. Da im vorliegenden Fall die Passagiere in der Schweiz lediglich umgestiegen seien, die Reise jedoch allesamt in Italien angetreten hätten, liege keine Kabotage vor.

4.2.2. Gegen die Ansicht der Beschwerdeführer spricht jedoch der Wortlaut der französischen und englischen Sprachfassungen, welche als einzige massgebend sind (vgl. oben E. 4.2). Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt (vgl. angefochtenes Urteil E. 5.2.8), kann insbesondere aus der englischen Formulierung "the carriage of persons picked up [...] in the territory of temporary admission" nicht abgeleitet werden, dass alleine das Einsteigen am ursprünglichen Ausgangspunkt der Reise erfasst sein soll. Hinzu kommt, dass der Fokus des Istanbul-Übereinkommens auf den Waren (einschliesslich Beförderungsmittel) liegt, für welche die vorübergehende Verwendung gewährt werden soll (vgl. Art. 2 Abs. 1 Istanbul-Übereinkommen). Diesem Ansatz liefe es zuwider, wenn mit den Beschwerdeführern auf die Perspektive der Passagiere abgestellt würde.

4.3. Weiter führen die Beschwerdeführer an, dass der Zweck des Kabotageverbots zu berücksichtigen und der Begriff des Binnenverkehrs aus diesem Grund weit auszulegen sei. Die vorgenommenen Gabelfahrten in der Schweiz hätten keine Konkurrenzierung von inländischen Busunternehmen dargestellt und könnten damit nicht unter den Begriff der Kabotage fallen.

4.3.1. Zunächst ist festzuhalten, dass grundsätzlich auch inländische Busunternehmen Beförderungsleistungen anbieten und damit in Konkurrenz zur Beschwerdeführerin treten können, wenn sie über die im Abfahrtsland erforderlichen Bewilligungen verfügen. Inländische Busunternehmen können für ihre Beförderungsmittel ihrerseits im Abfahrtsland vom Verfahren der vorübergehenden Verwendung profitieren, solange sie die mit dem Beförderungsmittel aufgenommenen Passagiere nicht im selben Land wieder absetzen. Mit anderen Worten sorgt das Istanbul-Übereinkommen insoweit für gleich lange Spiesse zwischen in- und ausländischen Transportunternehmen. Dies steht im Einklang mit dem Ziel der Vertragsparteien, zur Entwicklung des internationalen Handels und Verkehrs beizutragen (vgl. Präambel des Istanbul-Übereinkommens; vgl. auch Weltzollorganisation, Manuel Convention relative à l'admission temporaire [Istanbul, 26 Juin 1990], 2006 [nachfolgend: Handbuch der Weltzollorganisation], N. 1 zu Art. 1 Anlage C Istanbul-Übereinkommen).

4.3.2. Ungleich lange Spiesse bestünden hingegen zwischen in- und ausländischen Transportunternehmen, wenn ausländische Transportunternehmen Personen zwischen zwei Orten innerhalb des Zollgebiets - d.h. im Binnenverkehr - mit nicht verzollten Beförderungsmitteln befördern könnten. Inländische Transportunternehmen müssen nämlich ihre Beförderungsmittel im Inland immatrikulieren, in den zollrechtlich freien Verkehr überführen und die betreffenden Abgaben entrichten (vgl. auch Art. 115 Abs. 1 lit. d der Verordnung vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr [Verkehrszulassungsverordnung, VZV; SR 741.51]). Aus diesem Grund gestattet das Istanbul-Übereinkommen den Vertragsstaaten, das Verfahren der vorübergehenden Verwendung für die gewerbliche Verwendung ausländischer Beförderungsmittel im Binnenverkehr auszuschliessen (vgl. auch Handbuch der Weltzollorganisation, N. 1 zu Art. 8 Anlage C Istanbul-Übereinkommen ["Le cabotage (utilisation des moyens de transport étrangers en trafic interne) n'étant pas un problème d'ordre douanier mais économique, il relève de la compétence d'autorités autres que la douane. De façon générale, le cabotage n'est pas autorisé, pour des considérations économiques."]).

4.3.3. Unter dem Gesichtspunkt einer teleologischen Auslegung könnte dem Vorbringen der Beschwerdeführer von vornherein nur dann Erfolg beschieden sein, wenn der Transport der Passagiere vom Umsteigeort zu ihrer Destination im Inland nicht auch durch ein inländisches Transportunternehmen mit einem inländischen Beförderungsmittel besorgt werden könnte und deshalb keine Benachteiligung inländischer Konkurrenten durch die Gewährung des Verfahrens der vorübergehenden Verwendung drohte, weil diese auf dem sachlich relevanten Markt gar nicht tätig sind. Die Beschwerdeführer machen geltend, dass die Passagiere ausschliesslich eine einheitliche Beförderungsleistung vom Abfahrtsort in Italien bis zur Destination in der Schweiz nachfragen. Ob die Passagiere tatsächlich nicht bereit wären, die einheitliche Beförderungsleistung der Beschwerdeführerin durch separate Beförderungsleistungen zweier Transportunternehmen zu substituieren und am Umsteigeort statt in einen Bus desselben ausländischen in einen Bus eines inländischen Transportunternehmens umzusteigen, ist jedoch zumindest zweifelhaft (vgl. zur wettbewerbsrechtlichen Bedeutung des Kriteriums der Substituierbarkeit der angebotenen Leistungen für die Abgrenzung des sachlich relevanten

Markts BGE 139 I 72 E. 9.2.3.1; Urteil 2C 113/2017 vom 12. Februar 2020 E. 5.2.1, in: sic! 2020 S. 422). Es ist gegenteils denkbar, dass die Passagiere getrennte Beförderungsleistungen buchen würden, wenn diese preislich hinreichend attraktiv wären. Um die Frage beurteilen zu können, müsste jedenfalls der relevante Markt sorgfältig abgegrenzt werden, was erfahrungsgemäss ein hoch komplexes Unterfangen wäre (vgl. Urteil 2C 113/2017 vom 12. Februar 2020 E. 5.2.6, in: sic! 2020 S. 422 mit zahlreichen Hinweisen). Es wäre offenkundig völlig unpraktikabel, von den Zollbehörden in jedem Einzelfall eine solche Marktabgrenzung zu verlangen und das Verfahren der vorübergehenden Verwendung für den Binnenverkehr alleine dann auszuschliessen, wenn seine Gewährung den Wettbewerb zwischen aus- und inländischen Transportunternehmen effektiv verzerren würde. Die Vertragsparteien des Istanbul-Übereinkommens haben denn auch aus gutem Grund darauf verzichtet, in der Definition des Binnenverkehrs auf die effektiven ökonomischen Auswirkungen der Tätigkeit des ausländischen Transportunternehmens im Inland Bezug zu nehmen. Es ist deshalb zu bezweifeln, ob das teleologische Auslegungselement die Argumentation der Beschwerdeführer überhaupt stützt. Auf jeden Fall rechtfertigt es sich nicht, auslegungsweise von der gewöhnlichen Bedeutung der einschlägigen Begriffe (vgl. oben E. 4.2.2) abzuweichen.

4.3.4. An diesem Ergebnis ändert auch das Übereinkommen vom 28. Mai 1999 zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr (Montréal-

Übereinkommen; SR 0.748.411) nichts. Dessen Art. 1 Abs. 2, auf den sich die Beschwerdeführer berufen, definiert den Begriff der "internationalen Beförderung" (in der französischen Fassung, die zusammen mit fünf weiteren Sprachfassungen authentisch ist: "transport international") lediglich "im Sinne dieses Übereinkommens" (frz.: "au sens de la présente Convention"). Das Montréal-Übereinkommen betrifft ausweislich seines Titels alleine den internationalen Flugverkehr. Für die Auslegung des Istanbul-Übereinkommens kann daraus jedenfalls im vorliegenden Kontext nichts gewonnen werden.

4.4. Das Istanbul-Übereinkommen schliesst nicht aus, dass die Vertragsstaaten günstigere Vereinbarungen eingehen und sich gegenseitig verpflichten, die Kabotage nicht mit Eingangsabgaben zu belasten (vgl. Handbuch der Weltzollorganisation, N. 1 zu Art. 8 Anlage C Istanbul-Übereinkommen). Gemäss ihrer Replik vom 4. November 2021 sind die Beschwerdeführer offenbar der Ansicht, dass zwischen der Schweiz und Italien im Rahmen der bilateralen Verträge der Schweiz mit der Europäischen Union (früher: Europäische Gemeinschaft) solche Verpflichtungen bestehen. Es ist zweifelhaft, ob dieses erst nach Ablauf der Beschwerdefrist erhobene Vorbringen überhaupt berücksichtigt werden muss, zumal es sich nicht auf die Stellungnahme der Gegenpartei bezieht (vgl. BGE 143 II 283 E. 1.2.3). Auf jeden Fall ist es unbegründet.

4.4.1. Die Beschwerdeführer verweisen auf Art. 52 Abs. 6 und Anhang 1 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen CH-EU; SR 0.740.72), wonach die Schweiz gewisse Bestimmungen des Unionsrechts zu übernehmen hat. Dazu gehört grundsätzlich auch die Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 (ABl. v. 14. November 2009 L 300/88), auf die sich die Beschwerdeführer berufen.

4.4.2. Die Beschwerdeführer folgern aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 lit. a der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009, dass der Fahrzeugwechsel für die Anwendung dieser Verordnung unbeachtlich sei und die Beförderung der Passagiere durch dasselbe Transportunternehmen mit einem zweiten Fahrzeug keine Kabotage darstellen könne. Ob dies im Kontext des Unionsrechts zutrifft und insoweit allenfalls ein Unterschied zur Kabotage-Regelung des Istanbul-Übereinkommens besteht, kann dahingestellt bleiben. Denn jedenfalls ergibt sich weder aus dem Landverkehrsabkommen CH-EU noch aus der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 eine Verpflichtung der Abkommensparteien zu einer (provisorischen) Abgabenbefreiung im Rahmen des Verfahrens der vorübergehenden Verwendung, die über jene aus dem Istanbul-Übereinkommen hinausginge.

4.5. Nach dem Gesagten ist die Vorinstanz zu Recht davon ausgegangen, dass für die Auslegung des Begriffs des Binnentransports (Art. 34 Abs. 1 ZV) bzw. des Binnenverkehrs (Art. 1 lit. d Anlage C Istanbul-Übereinkommen) eine Perspektive einzunehmen ist, die sich am Beförderungsmittel orientiert. Der Tatbestand der Kabotage ist demnach erfüllt, wenn mit einem ausländischen Beförderungsmittel Personen im Inland aufgenommen werden, um sie an einem anderen Ort im Inland abzusetzen. Der Tatbestand wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass die einzelne Person zuvor mit einem anderen Beförderungsmittel grenzüberschreitend zum Einsteigeort transportiert worden war, selbst wenn beide Beförderungsmittel demselben Transportunternehmen gehören.

## 5.

Zu klären bleibt, ob der so ermittelte Kabotagetatbestand korrekt auf den vorliegenden Sachverhalt angewendet wurde, respektive ob er für beide streitbetroffenen Reisebusse erfüllt ist.

5.1. Unbestritten ist, dass einzelne Passagiere des Reisebusses mit italienischem Kennzeichen xxx (nachfolgend: Reisebus 1) diesen am 22. resp. 29. August 2019 auf schweizerischem Staatsgebiet verlassen haben und in der Folge den Reisebus mit italienischen Kennzeichen www (nachfolgend: Reisebus 2) bestiegen haben, welcher sie an ihre ebenfalls in der Schweiz gelegenen Zielorte brachte. Aus den Vorbringen der Beschwerdeführer ergibt sich implizit, dass Reisebus 2 jedoch noch weitere Passagiere transportierte, welche diesen in Italien bestiegen hatten, keinen Umsteigevorgang in der Schweiz vornahmen und insofern in einem zulässigen internationalen Transportvorgang an ihren Schweizer Zielort gebracht wurden (vgl. Beschwerde Rz. 11, wonach es Praxis gewesen sei "[...] Passagiere, die sozusagen im "falschen Bus" sassen [...]" normalerweise in Norditalien und in diesem Fall ausnahmsweise in der Schweiz "auf den jeweils anderen Bus umsteigen [zu lassen], um die Fahrt zum Zielort in der Schweiz fortzusetzen"). Der Reisebus 2 wurde also gleichzeitig sowohl für einen zulässigen internationalen Transport als auch für einen verbotenen

Binnentransport verwendet. Die zoll- und einfuhrsteuerrechtlichen Konsequenzen hiervon sind genauer zu erörtern.

5.1.1. Art. 34 Abs. 1 ZV lautet wie folgt: "Die zollfreie vorübergehende Verwendung von ausländischen Beförderungsmitteln für Binnentransporte zu gewerblichen Zwecken ist [...] untersagt". In den Absätzen 2-5 folgen Ausnahmen, welche vorliegend unbestrittenermassen nicht einschlägig sind.

5.1.2. Ausgangspunkt der Auslegung von Normen des Landesrechts (vgl. zur Auslegung des Völkerrechts oben E. 4.1) bildet der Wortlaut der massgeblichen Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (sog. Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Vom klaren, das heisst eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt (vgl. BGE 147 II 25 E. 3.3; 146 II 201 E. 4.1; 145 II 182 E. 5.1, je mit Hinweisen).

5.1.3. Der Wortlaut von Art. 34 Abs. 1 ZV verbietet die zollfreie vorübergehende Verwendung, wenn ein ausländisches Beförderungsmittel für Binnentransporte zu gewerblichen Zwecken genutzt wird. Dies kann nicht anders verstanden werden, als dass jeglicher Binnentransport durch ein ausländisches Beförderungsmittel unter das Verbot der Kabotage fällt. Folglich hat schon nur die Aufnahme eines einzigen Passagiers innerhalb der Schweiz, welcher an einen Zielort ebenfalls in der Schweiz transportiert wird, die Nicht-Anwendung des Verfahrens der vorübergehenden Verwendung zur Folge, unabhängig davon, wie viele andere Passagiere sich zulässigerweise im Rahmen eines internationalen Personentransports im gleichen Reisebus aufhalten.

5.1.4. Der Sinn und Zweck von Art. 34 Abs. 1 besteht sodann darin, die vollständige Abgabebefreiung für Sachverhalte auszuschliessen, welche die Wettbewerbsverhältnisse auf dem schweizerischen Binnenmarkt potenziell beeinträchtigen. Im Urteil 2C 177/2018 vom 22. August 2019 hat sich das Bundesgericht mit einer ähnlichen Problematik mit Bezug auf die Einfuhr von Pferden im Verfahren der vorübergehenden Verwendung befasst. Dort ging es unter anderem um die Frage, wie Art. 30 Abs. 1 lit. a ZV auszulegen ist, wonach Waren bloss dann der Abgabebefreiung im Verfahren der vorübergehenden Verwendung unterliegen können, wenn sie sich im Eigentum einer Person mit Sitz oder Wohnsitz ausserhalb des Zollgebiets befinden. Bei zweien der streitbetroffenen Pferde lag hälftiges Miteigentum vor, wobei der eine Eigentümer Wohnsitz in der Schweiz und der andere Wohnsitz im Ausland hatte. Das Bundesgericht hat Art. 30 Abs. 1 lit. a ZV in der Folge so ausgelegt, dass im Fall des hälftigen Miteigentums die Voraussetzung des ausländischen Eigentümers von Art. 30 Abs. 1 lit. a ZV nicht erfüllt und die Zoll- und Einfuhrsteuerforderung in vollem Umfang (und nicht bloss hälftig) zu entrichten ist. Es hat dies damit begründet, dass das Verfahren der vorübergehenden Verwendung nicht dazu missbraucht werden soll, im Zollinland mit zollfrei eingeführten Waren Wertschöpfung zu betreiben und so die inländische Produktion zu konkurrenzieren (Urteil 2C 177/2018 vom 22. August 2019 E. 5.3.4, mit Hinweis auf REMO ARPAGAUS, Zollrecht, SBVR Bd. XII, 2. Aufl. 2007, S. 470 N. 844). Für die vorliegende Konstellation kann nichts anderes gelten. Demnach sind die Einfuhrabgaben zu erheben, sobald eine einzige Person mit einem ausländischen Beförderungsmittel im Rahmen eines Binnenverkehrs transportiert wird (vgl. auch oben E. 5.1.3). Es entspricht also auch Sinn und Zweck von Art. 34 ZV, die vollständige Abgabebefreiung nicht zuzulassen, wenn eine "gemischte" Verwendung eines ausländischen Beförderungsmittels vorliegt.

5.1.5. Aus den Materialien lässt sich diesbezüglich nichts anderes ableiten und auch die Systematik der rechtlichen Grundlagen bietet keine weiteren Anhaltspunkte.

5.1.6. Die Vorinstanz hat somit korrekt erwogen, dass die vollen Einfuhrabgaben auf dem Reisebus 2 zu erheben sind.

5.2. Nichts anderes ergibt sich betreffend den Reisebus mit dem italienischen Kennzeichen yyy (nachfolgend: Reisebus 3). Dieser war gemäss unbestrittener Sachverhaltsfeststellung regelmässig leer in der Schweiz parkiert, so auch vor den Fahrten am 22. und 29. August 2019. Der Reisebus 3

transportierte an diesen Daten also nur Passagiere, welche ihn in der Schweiz bestiegen haben und setzte diese auch wieder in der Schweiz ab. Diese Fahrten stellen also ohne Weiteres verbotene Binnentransporte dar, womit auch für die Einfuhr des Reisebus 3 Zoll- und Einfuhrsteuerabgaben zu erheben sind.

6.

Indem die Reisebusse 2 und 3 zunächst in das Verfahren der vorübergehenden Verwendung überführt und deshalb keine Einfuhrabgaben entrichtet wurden, wurde die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes verletzt. Die Beschwerdeführer gehören unbestrittenermassen zum Kreis der Zollschuldner gemäss Art. 70 ZG und sind durch die Nichterhebung der Zoll- und Einfuhrsteuerabgaben in den Genuss eines unrechtmässigen Vorteils gekommen. Für diese Abgaben sind sie folglich gemäss Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0) nachleistungspflichtig.

7.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Die Beschwerdeführer tragen die Kosten des Verfahrens zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Das BAZG hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'500.-- werden zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. März 2022

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber: Seiler