



Abteilung I
A-7365/2006
{T 1/2}

Urteil vom 17. April 2007

Mitwirkung: Richter Markus Metz (Vorsitz), Richterin Kathrin Dietrich,
Richter Lorenz Kneubühler (Abteilungspräsident),
Gerichtsschreiber Thomas Moser.

Flughafen Zürich AG (unique), Postfach, 8058 Zürich-Flughafen,
Beschwerdeführerin,

gegen

Oberzolldirektion (OZD), Hauptabteilung Recht und Abgaben,
Monbijoustr. 40, 3003 Bern,
Vorinstanz,

betreffend

**Flughafen Zürich, Öffnungszeiten der Zolldurchgänge bei den Einreise-
terminals; Verfügung der OZD vom 5. September 2006.**

Sachverhalt:

- A. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 zur Sanierung der Bundesfinanzen liess die Oberzolldirektion (OZD) die Sparmöglichkeiten bei Personal und Organisation bei den Passagierkontrollen an den internationalen Flughäfen der Schweiz prüfen. Dies führte zu einer generellen Reduktion der Einsätze des Zollpersonals und damit auch zu Anpassungen der Öffnungszeiten der Zolldurchgänge am Flughafen Zürich.
- B. Das zuständige Zollinspektorat informierte die Flughafenbetreiberin unique über die in Zürich vorgesehenen Massnahmen. Nach Gesprächen mit unique legte die OZD per 30. Oktober 2005 u.a. die Öffnungszeiten der Zolldurchgänge neu fest. Für die Einreise gelten seither die folgenden Öffnungszeiten: Morgens 06.00 Uhr bis nachts 23.30 Uhr (Terminal 2) und morgens 07.30 Uhr bis nachts 23.30 Uhr bzw. bis Betriebsschluss bei Verspätungen (Terminal 1). Ist ein Zolldurchgang geschlossen, hat die Einreise beim anderen Terminal zu erfolgen; der hierfür nötige Umweg beträgt rund 140 m.
- C. Für unique ist dieses Regime nicht vereinbar mit dem Qualitätsstandard des Flughafens gegenüber den Passagieren. Sie ist daher an Bundesrat Hans-Rudolf Merz gelangt mit der Bitte darauf hinzuwirken, dass die Sparmassnahmen zurückgenommen würden. Der Finanzminister lehnte dieses Begehren mit Schreiben vom 22. Dezember 2005 ab.
- D. Am 12. Juni 2006 teilte unique der OZD abermals mit, sie sei mit den geltenden Öffnungszeiten bei den Einreiseterminals nicht einverstanden und verlangte gleichzeitig eine anfechtbare Verfügung hierüber. Daraufhin bekräftigte die OZD mit Verfügung vom 5. September 2006 ihre Sichtweise und hielt fest, die strittigen Öffnungszeiten seien sowohl rechtmässig wie auch verhältnismässig.
- E. Gegen diese Verfügung hat unique (Beschwerdeführerin) am 6. Oktober 2006 beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) Beschwerde geführt. Sie beantragt es sei festzustellen, dass die aktuellen Öffnungszeiten nicht verhältnismässig seien und gegen das Rechtsgleichheitsgebot verstiesse. Weiter sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die OZD (Vorinstanz) anzuweisen, den Zolldurchgang beim Einreiseterminal 1 bereits um 06.00 Uhr zu öffnen und jenen beim Terminal 2 erst um 24.00 Uhr zu schliessen. Eventualiter sei die OZD anzuweisen, den grünen Zolldurchgang beim Terminal 1 von 06.00 Uhr bis 07.30 Uhr und jenen beim Terminal 2 von 23.30 Uhr bis 24.00 Uhr unbesetzt offen zu halten, dies bei gleichzeitiger Durchführung von sporadischen Stichprobenkontrollen.

Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz vor, den Sachverhalt unrichtig und nur unzureichend festgestellt zu haben. So sei aufgrund der getroffenen Massnahme beim Personal eher von einer Einsparung von drei Personen als von neun auszugehen. Dagegen liege die Zahl der betroffenen Flugpassagiere deutlich über den von der Vorinstanz angenommenen 50 bis 100 Personen pro Tag; normalerweise seien es über

100 und von Juli bis September gar über 200. Die kürzeren Öffnungszeiten hält die Beschwerdeführerin für unverhältnismässig. Mit Blick auf das angestrebte Sparziel seien sie weder erforderlich noch zumutbar. Erforderlich seien sie deshalb nicht, weil das Sparziel auch mit einer milderen Massnahme, der unbesetzten Offenhaltung der grünen Durchgänge bei gleichzeitiger Durchführung von Stichproben erreicht werden könne. Unzumutbar seien sie deshalb, weil die Einsparungen beim Personal in keinem vernünftigen Verhältnis zu den Unannehmlichkeiten für täglich mehr als 100 bzw. 200 Passagiere stünden, die einen Umweg von 140 m in Kauf nehmen müssten. Die Beschwerdeführerin sieht zudem das Rechtsgleichheitsgebot verletzt und verweist dazu auf die Verhältnisse am Zoll auf dem Flughafen Genf und auf dem Flugplatz Altenrhein.

- F. Mit Vernehmlassung vom 20. Dezember 2006 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen. Sie führt aus, die Einsparung von neun Angestellten sei betrieblich erhardet und rühre daher, dass vom Drei- zum Zweischichtbetrieb habe gewechselt werden können. Die Offenhaltung der grünen Durchgänge, wie von der Beschwerdeführerin als mildere Massnahme vorgeschlagen, sei derzeit nicht vertretbar, denn so würde die Zollsicherheit gefährdet (Kreislaufschmuggel). Die Vorinstanz betont weiter, die Zollabfertigung sei während der ganzen Betriebszeit des Flughafens gewährleistet. Vom Umweg von 140 m seien, gemessen an der Zahl aller Einreisenden, nur sehr wenige Personen betroffen. Die kürzeren Öffnungszeiten seien zumutbar und damit verhältnismässig. Was die Rüge der Ungleichbehandlung angeht, so führt die Vorinstanz aus, der Zoll in Altenrhein könne von der Risikolage her nicht mit jenem in Zürich verglichen werden. Ebenso unbehelflich sei der Hinweis auf den Flughafen Genf. Dort sei im Jahr 2006 der Zoll lediglich zehn Mal, also nur in absoluten Ausnahmefällen unbesetzt gewesen, dies zu Randzeiten nach 24.00 Uhr.
- G. Per 1. Januar 2007 hat das EFD das Beschwerdeverfahren an das neue Bundesverwaltungsgericht übergeben. Die Beschwerdeführerin ihrerseits hat in den Schlussbemerkungen vom 1. März 2007 ihre Anträge bekräftigt.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1. Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht, vorbehältlich der Ausnahmen nach Art. 32 VGG, Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Es übernimmt nach Massgabe seiner Zuständigkeit die am 1. Januar 2007 bei den Eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen und den Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Es wendet dabei neues Verfahrensrecht an (Art. 53 Abs. 2 VGG).

Die OZD gehört zu den Behörden im Sinne von Art. 33 VGG und ist daher Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zuständig für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde.

2. Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist Adressatin der strittigen Verfügung und durch die Regelung auch materiell beschwert. Sie ist daher ohne weiteres beschwerdebefugt.

Auf die rechtzeitig (Art. 50 VwVG) und formgerecht (Art. 52 VwVG) erhobene Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

3. Das erste Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin lautet auf Feststellung der Unrechtmässigkeit der aktuellen Öffnungszeitenregelung. Feststellungsbegehren sind nur zulässig, wenn ein Feststellungsinteresse besteht (vgl. Art. 25 Abs. 2 VwVG). Ein solches ist nur zu bejahen, wenn das fragliche Interesse nicht ebenso gut mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren gewahrt werden kann. Insofern sind Feststellungsbegehren subsidiär (vgl. ULRICH ZIMMERLI/WALTER KÄLIN/REGINA KIENER, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2004, S. 39). Das vorliegend zu beurteilende Feststellungsbegehren steht spiegelbildlich zu Ziff. 1 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung; die strittige Öffnungszeitenregelung ist dort zudem gerade nicht enthalten. Trotzdem werden die Interessen der Beschwerdeführerin vollumfänglich gewahrt, wenn ihren Beschwerdeanträgen 2 bzw. 3 entsprochen wird. Gemäss diesen soll die Vorinstanz angewiesen werden, die Öffnungszeiten im Sinne der Beschwerdeführerin festzulegen. Diese erreicht mit ihrem Beschwerdeantrag 1 daher nicht mehr als mit den zwei anderen Anträgen; Ersterer erweist sich somit als unzulässig. Es ist darauf nicht einzutreten.
4. Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Frei überprüft wird namentlich die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe. Zurückhaltung ist jedoch dann angezeigt, wenn es um technische Probleme oder um Fachfragen geht, die die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens oder ihrer örtlichen, sachlichen oder persönlichen Nähe sachgerechter zu beurteilen vermag (BGE 131 II 680 E. 2.3.1; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, N. 446a ff.).
5. Die derzeitigen Öffnungszeiten für den Zoll am Flughafen Zürich gelten seit dem Wechsel zum Winterflugplan 2005. Seither strittig ist die Besetzung der Zolldurchgänge für die Einreise zu den Randstunden am frühen Morgen und am späten Abend. Beim Terminal 1 ist die Einreise erst ab 07.30 Uhr und ab da bis 23.30 Uhr bzw. bis Betriebsschluss bei

Verspätungen möglich. Der Durchgang beim Terminal 2 ist bereits ab 06.00 Uhr und von da weg bis 23.30 Uhr offen. Reisende, die ankommen, bevor der Durchgang beim Terminal 1 aufgeht bzw. nachdem jener beim Terminal 2 schon geschlossen ist, müssen einen Umweg von 140 m auf sich nehmen und durch den Durchgang des jeweils anderen Terminals einreisen. Dass der Zoll bei Terminal 2 früher geöffnet wird, entspricht einem Wunsch der Beschwerdeführerin; ursprünglich war es gerade anders vorgesehen.

Zunächst ist auf den Vorwurf der Beschwerdeführerin einzugehen, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nicht richtig festgestellt. Danach, d.h. sofern das Ergebnis dieser Prüfung nicht bereits zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung führt, wie dies die Beschwerdeführerin geltend macht, sind deren materiellen Rügen zu behandeln.

6. Die Beschwerdeführerin kritisiert die Sachverhaltserhebung der Vorinstanz in Bezug auf die Einsparungen beim Zollpersonal und die Zahl betroffener Passagiere. Sie hält dafür, es sei nicht plausibel, dass allein durch die spätere Öffnung des einen Durchgangs um 1,5 Stunden und die frühere Schliessung des anderen um eine halbe Stunde neun von insgesamt 50 Angestellten sollen eingespart werden können. Die Reduktion um neun Personen sei wohl eher das Resultat aller im Rahmen der Neuorganisation des Flughafenzolls realisierter Massnahmen. Was die Zahl der von den kürzeren Öffnungszeiten betroffenen Passagiere angeht, so hält die Beschwerdeführerin fest, für die Sommermonate stimmten die Annahmen der Vorinstanz nicht; im Mai und im Juni seien täglich durchschnittlich über 100 Personen und von Juli bis September über 200 Personen betroffen. Um diese Zahlen zu untermauern, hat die Beschwerdeführerin Statistiken eingereicht. Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Einsparung von neun Personen sei betrieblich erhärtet; würde das Terminal 1 früher geöffnet, müsste vom Zweischicht- zum Dreischichtbetrieb zurückgekehrt werden. Zu den betroffenen Flugpassagieren weist die Vorinstanz darauf hin, dass nicht alle Reisende, die in Zürich landeten, auch in die Schweiz einreisen.
- 6.1 Auf den ersten Blick ist tatsächlich schwer nachvollziehbar, dass bei einem Personalbestand von 50 Angestellten, deren neun sollen eingespart werden können, nur weil ein Durchgang 1,5 Stunden und ein anderer eine halbe Stunde länger geschlossen bleibt. Die Vorinstanz führt aus, die Einsparung von neun Personen sei betrieblich erhärtet; sie sagt jedoch nicht, ob dies allein auf die zwei hier strittigen Einschränkungen zurückzuführen ist. Nur dass vom Zwei- zum Dreischichtbetrieb zurückgekehrt werden müsste, setzt sie unmittelbar in Zusammenhang mit der längeren morgendlichen Schliessung von 1,5 Stunden. Dieses Argument leuchtet zwar grundsätzlich ein, macht die geltend gemachten Einsparungen aber noch nicht im vollen Umfang nachvollziehbar. Die entsprechende Kritik der Beschwerdeführerin in den Schlussbemerkungen vom 1. März 2007 erfolgt daher zu Recht. Die Frage kann aber letztlich offen bleiben, denn selbst wenn nur drei Personen eingespart würden, wie dies die Beschwerdeführerin zugesteht, wäre das Sparpotential noch erheblich (vgl. unten E. 8.2 und 8.4.1).

- 6.2 Die Beschwerdeführerin hat Statistiken ins Recht gelegt, die für jeden Tag von Januar bis September 2006 aufzeigen sollen, wie viele Reisende von der strittigen Schliessung betroffen waren; in den Sommermonaten waren dies demnach jeweils über 200. Diese Zahlen sind schwer überprüfbar. Die Tabellen sind übertitelt mit "Anzahl betroffene Passagiere"; entsprechend wäre anzunehmen, dass sie angeben, wie viele Personen von den reduzierten Öffnungszeiten effektiv berührt waren und nicht wie viele Passagiere an Bord der "betroffenen Flüge" waren. Der Hinweis der Vorinstanz, dargestellt am Beispiel des 27. August 2006, von den an Bord befindlichen Passagieren seien nicht einmal 20 Prozent in die Schweiz eingereist, schien dem Bundesverwaltungsgericht daher zunächst an der Sache vorbeizugehen. Da die Beschwerdeführerin in ihren Schlussbemerkungen nun aber einräumt, am fraglichen Tag seien wohl mehr Transferpassagiere über Zürich geflogen als erwartet, es habe sich aber um einen Einzelfall gehandelt, ist für das Bundesverwaltungsgericht nicht mehr klar, worüber die eingereichten Tabellen tatsächlich Auskunft geben. Es kann jedoch auch diese Frage, d.h. ob bei der Zahl der tatsächlich betroffenen Passagiere der Vorinstanz oder aber den Angaben der Beschwerdeführerin zu folgen ist, offen gelassen werden. Da die Vorinstanz von durchschnittlich weniger als 100 Betroffenen ausging, ist die Abweichung zwar beträchtlich. Sie ist aber - zumal die Spitzen nur in den Sommermonaten erreicht werden - für den Entscheid nicht in dem Sinne ausschlaggebend, dass das aktuelle Öffnungszeitenregime bei knapp über 200 Betroffenen als zu restriktiv zu qualifizieren wäre, hingegen nicht zu beanstanden wäre, wenn weniger als 100 betroffen wären (unten E. 8.4.1). So ist denn auch nicht anzunehmen, dass die Vorinstanz anders entschieden hätte, wenn sie von Betroffenenzahlen von über 200 ausgegangen wäre.

Grund für eine Aufhebung der angefochtenen Verfügung wegen unrichtiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts ist somit keiner gegeben. Es sind deshalb die materiellen Rügen gegen die Verfügung zu prüfen.

7. Die Zollstunden für die Abfertigung von Personen und Gütern an den Flughäfen werden durch die Vorinstanz - nach Anhörung des Flugplatzhalters - festgesetzt und öffentlich bekannt gemacht (Art. 17 der Luftzollordnung vom 7. Juli 1950 [SR 631.254.1]). Die ordentlichen Öffnungszeiten haben sich, was die Warenabfertigung angeht, nach den Verkehrsbedürfnissen zu richten (7 Abs. 1 Bst. b der Verordnung vom 10. Juli 1926 zum Zollgesetz [ZV, SR 631.01]). Für den Luftverkehr gelten sodann die Sonderbestimmungen von Art. 113 f. ZV. So sind bei Flügen aus dem Ausland, die nur der Personenbeförderung dienen, die Vorschriften für den sog. Reisendenverkehr (Art. 111 ZV) anwendbar, was zu Erleichterungen bei den Zollformalitäten führt (114 Abs. 4 ZV). Demnach sind Reisende, die keine Waren mit sich führen oder auf sich tragen, namentlich von der Einhaltung der Zollstunden befreit, sofern nicht bestehende Ein- und Ausfuhrbeschränkungen oder polizeiliche Vorschriften eine schärfere Kontrolle des Personenverkehrs bedingen (Art. 111 Abs. 2 ZV). Für sie muss eine Abfertigung jederzeit möglich sein (Art. 111 Abs. 3 ZV).

Ausführungen dazu, ob diese Sondervorschriften vorliegend anwendbar sind, erübrigen sich, da die Beschwerdeführerin daraus nichts für sich ableiten könnte. Da von 06.00 Uhr bis 23.30 Uhr bzw. bis Betriebsschluss und damit während der ganzen Betriebszeit des Flughafens immer mindestens ein Durchgang offen steht, ist die Einreise für Reisende im Sinne von Art. 111 ZV jederzeit möglich. Zu den Randstunden müssen sie, je nachdem an welchem Terminal sie ankommen, einen Umweg von 140 m in Kauf nehmen. Somit ist den Sondervorschriften von Art. 111 ff. ZV jedenfalls Genüge getan. Ob die Öffnungszeiten dennoch zu streng sind, ist somit einzig eine Frage der Verhältnismässigkeit.

8. Das aktuelle Öffnungszeitenregime sei unverhältnismässig, ist denn auch die Hauptkritik der Beschwerdeführerin. Sie hält dafür, mit Blick auf das angestrebte Sparziel seien die reduzierten Öffnungszeiten weder erforderlich noch zumutbar. Erforderlich seien sie deshalb nicht, weil das Sparziel auch mit einer mildereren Massnahme, der unbesetzten Offenhaltung des jeweiligen grünen Durchgangs - diesen kann benutzen, wer keine zollpflichtigen Waren mit sich führt - bei gleichzeitiger Durchführung von Stichproben, erreicht werde. Stichproben könnten erst noch viel wirkungsvoller sein als ständig besetzte Posten, da sie weniger planbar seien. Die Zollsicherheit werde daher nicht gefährdet. Die Lösung, die nur Passagieren ohne zollpflichtige Waren vorbehalten wäre, stünde zudem im Einklang mit der neuen Praxis des Zolls. So seien die grünen Durchgänge bereits auch heute während den Öffnungszeiten nicht ständig besetzt; der Zoll konzentriere sich vermehrt auf risikogerechte Schwerpunkteinsätze. Unzumutbar seien die Öffnungszeiten deshalb, weil die Einsparungen beim Personal in keinem vernünftigen Verhältnis zu den Unannehmlichkeiten für täglich mehr als 100 bzw. 200 Reisende stünden, die einen Umweg von 140 m auf sich nehmen müssten. Die Vorinstanz weist diese Sichtweise zurück; sie sieht bei einer unbesetzten Offenhaltung der grünen Durchgänge die Zollsicherheit gefährdet und verweist dazu auf den Kreislaufschmuggel. Den Umweg von 140 m hält sie für zumutbar, zumal täglich lediglich vier Flüge betroffen seien, dies bei 700 Flugbewegungen und 17'000 Einreisen pro Tag. Die Zollabfertigung sei während der ganzen Betriebszeit des Flughafens gewährleistet. Auf Anfrage der Beschwerdeführerin sei der Durchgang beim Terminal 1 im Jahr 2006 zwölf Mal bereits um 06.00 Uhr geöffnet worden. Nach der Beurteilung der jeweiligen Teamleiter sei das tatsächliche Verkehrsaufkommen jedoch nicht immer so gewesen, dass eine frühere Öffnung gerechtfertigt gewesen sei. Die Vorinstanz sichert jedoch auch weiterhin zu, bei einem rechtzeitig angemeldeten zusätzlichen Passagieraufkommen werde das Zollinspektorat die Öffnungszeiten wenn möglich anpassen; die Öffnungszeitenregelung werde flexibel umgesetzt.
- 8.1 Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit müssen Verwaltungsmassnahmen geeignet und für das Erreichen des angestrebten Ziels erforderlich sein; dieses wiederum muss im öffentlichen Interesse liegen. Die Massnahme muss ausserdem zumutbar sein, d.h. der verfolgte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen für die Betrof-

fenen stehen; verlangt ist mithin eine angemessene Zweck-Mittel-Relation (BGE 132 I 49 E. 7.2 sowie HÄFELIN/MÜLLER/ UHLMANN, a.a.O., N. 581 ff.).

- 8.2 Als öffentliches Interesse führt die Vorinstanz die Einhaltung des im Entlastungsprogramm 2003 des Bundes vorgesehenen Sparziels an. Dieses Interesse ist unter dem Titel des öffentlichen Interesses insofern atypisch, als es dabei meist um sozialpolitische Interessen oder um solche des Polizeigüterschutzes, einschliesslich öffentliche Sicherheit und Gesundheit, oder um den Umweltschutz usw. geht (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 543 ff.). Nichtsdestotrotz sind auch die finanziellen Interessen des Staates (fiskalische Interessen) zu den öffentlichen Interessen zu zählen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 552). Das ergibt sich auch aus Art. 1 Abs. 2 Bst. b des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005 (FHG, SR 611.0). Ziel des FHG ist es demnach u.a., den wirtschaftlichen und wirksamen Einsatz der öffentlichen Mittel zu fördern.

Dass der Zolldurchgang bei jeweils einem Einreiseterminal zu den Randstunden nicht geöffnet ist, führt zu Einsparungen bei den Personalkosten. Die Massnahme ist somit ohne weiteres geeignet, zum Erreichen des angestrebten Sparziels beizutragen. Das gilt selbst dann, wenn nicht, wie von der Vorinstanz geltend gemacht, neun Angestellte, sondern bloss deren drei eingespart werden könnten (oben E. 6.1). Würden die grünen Durchgänge - entsprechend dem Eventualantrag der Beschwerdeführerin - unbesetzt geöffnet und bloss Stichproben durchgeführt, könnte zwar etwas weniger gespart werden; mit einem solchen Regime würde aber immer noch massgeblich zum Sparziel beigetragen. Das Erfordernis der Eignung ist daher auch bei dieser Variante grundsätzlich erfüllt.

- 8.3 Eine Verwaltungsmassnahme muss mit Blick auf das verfolgte Ziel ferner erforderlich sein, d.h. sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (BGE 132 I 49 E. 7.2 sowie HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 591 ff.). Mit der von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen unbesetzten Offenhaltung der grünen Durchgänge steht eine Variante zur Diskussion, die für die betroffenen Flugreisenden unstreitbar milder wäre. Durch den grünen Zolldurchgang kann einreisen, wer keine zollpflichtige Waren mit sich führt; in den übrigen Fällen ist der rote Durchgang zu benutzen. Somit könnten vorliegend jene, die nichts zu verzollen haben, namentlich Geschäftsreisende, zu den Randstunden gleich unbeschwerlich, d.h. vor allem ohne den Umweg von 140 m, einreisen wie tagsüber auch. Wie erwähnt, würde mit diesem Modell nicht der genau gleiche Spareffekt erzielt; empfindlich geschmälert würde das Sparziel dadurch jedoch nicht. Ob die Ersatzmassnahme *gleichermassen* geeignet ist, stellt sich vorliegend jedoch nicht in Bezug auf das angestrebte Sparziel, sondern mit Blick auf ein anderes öffentliches Interesse – die Zollsicherheit. Konkret besteht seitens der Vorinstanz die Befürchtung, dass die Einhaltung zollrechtlicher und anderer Vorschriften nicht mehr im gleichen Masse gewährleistet wäre, wenn die grünen Durchgänge zu den fraglichen Zeiten unbesetzt offengehalten werden müssten.

Die Variante ist daher nachfolgend unter dem Aspekt der Zollsicherheit zu prüfen. Sollte sie sich in dieser Hinsicht als unbedenklich erweisen, stünde fest, dass es vorliegend eine mildere Massnahme gibt. Die Beschwerde wäre diesfalls grundsätzlich gutzuheissen. Wenn die aktuellen Öffnungszeiten ausserdem als unzumutbar gewertet werden müssten, wäre dem Hauptbegehren (Antrag 2) zu entsprechen, ansonsten dem Eventualbegehren (Antrag 3).

- 8.3.1 Das Zollrecht dient der Regelung und der Kontrolle des grenzüberschreitenden Warenverkehrs; dessen Abwicklung ist Hauptaufgabe des Zolls. Im Rahmen des Zollverfahrens, dessen primäres Ziel die Veranlagung der Zölle ist, sind die Zollbehörden vorab für die Zollabfertigung verantwortlich (Art. 33 ff. des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 [ZG, SR 631.0]). Das Zollpersonal wirkt aber auch beim Vollzug nicht zollrechtlicher Bundeserlasse mit (Art. 59 ZG). So sind die Zollbehörden in Fällen der Einfuhr namentlich für die Veranlagung und Erhebung der Mehrwertsteuer (Einfuhrsteuer, vgl. Art. 82 des Mehrwertsteuergesetzes vom 2. September 1999 [MWSTG, SR 641.20]) sowie der Bier- und Tabaksteuer zuständig. Ferner helfen sie mit, staatliche Monopole und Regale zu vollziehen und sie handhaben Ein- und Ausfuhrverbote und -beschränkungen. Sie üben auch weitere polizeiliche Funktionen aus, so z.B. gesundheits- oder landwirtschaftspolizeiliche (vgl. zum Ganzen: ERNST BLUMENSTEIN/PETER LOCHER, System des schweizerischen Steuerrechts, 6. Aufl., Zürich 2002, S. 424 f.).
- 8.3.2 Im Kontext dieser Aufgabenvielfalt ist die Sorge der Vorinstanz zu sehen, die Zollsicherheit wäre gefährdet, wenn zu den Randstunden je ein grüner Durchgang unbesetzt offen stünde. Die Vorinstanz begründet dies nicht weiter und weist einzig auf das Problem des Kreislaufschmuggels hin. Die Beschwerdeführerin sieht die Zollsicherheit dagegen nicht in Gefahr und meint, Stichproben könnten, da sie nicht planbar seien, viel wirkungsvoller sein. Schmuggler könnten nie davon ausgehen, dass es keine Kontrolle gebe. Bei ständig besetzten Durchgängen könnten sie dagegen entsprechende Vorkehren treffen. Stichproben mögen zwar generell wirkungsvoll sein. Warum sie aber bei unbesetzten grünen Durchgängen wirkungsvoller sein sollen als bei besetzten - dort wird aus Gründen der Bewältigbarkeit auch nur stichprobeweise und nicht systematisch kontrolliert -, leuchtet indessen nicht ein. Ist ein Durchgang besetzt, kann beliebig, v.a. aber auch bei Verdachtsfällen, eine Kontrolle durchgeführt werden. Bei unbesetzten Durchgängen ist dies jedoch nur dann möglich, wenn überhaupt ein Einsatz mit Stichproben stattfindet. Die Wahrscheinlichkeit, dass jemand stichprobeweise kontrolliert wird, ist somit um einiges kleiner, wenn die Durchgänge nicht ständig besetzt sind. Diese kleinere Wahrscheinlichkeit kann sich jemand, der beabsichtigt, Waren einzuschmuggeln oder andere Zollwiderhandlungen (vgl. Art. 73 ff. ZG) zu begehen, zu Nutzen machen. Dass die interessierten Kreise um die grundsätzliche Unbesetztheit von jeweils einem grünen Durchgang in Zürich wüssten, ist unvermeidbar, auch wenn nur die Öffnungszeiten selber amtlich bekannt zu machen sind (Art. 7 Abs. 1 Bst. b ZV). Es ist daher durchaus möglich,

dass es während den unbesetzten Zeiten vermehrt zu Zolldelikten käme.

- 8.3.3 Für gewisse Zollwiderhandlungen brächte die – als solche bekannte - zeitweise grundsätzlich unbesetzte Offenhaltung eines grünen Durchgangs einen weiteren Vorteil. So profitiert z.B. jemand, der nur bedingt vorhat, den Zoll zu prellen und mitgeführte zollpflichtige Waren nur dann nicht (Art. 74 Ziff. 3 ZG) oder falsch (Art. 74 Ziff. 5 und 6 ZG) deklarieren würde, wenn er einen unbesetzten Ausgang vorfindet. Er kann mit einer grossen Wahrscheinlichkeit damit rechnen, dass ein grüner Zollausgang unbesetzt ist. Nähert er sich diesem Ausgang und stellt er fest, dass dieser wider Erwarten besetzt ist, kann er immer noch umkehren und durch den roten Ausgang beim regulär offenen Terminal einreisen und dort seine Ware ordnungsgemäss deklarieren. Diesfalls ist sein Versuch zwar misslungen, immerhin bestand für ihn aber eine hohe Wahrscheinlichkeit, die Ware am Zoll vorbei einzuführen. So vorgehen kann namentlich auch, wer Kreislaufschmuggel begehen will. Beim Kreislaufschmuggel werden Waren zunächst zur Ausfuhr deklariert und damit von der Mehrwertsteuer befreit. Danach werden sie ohne Zollanmeldung wieder in die Schweiz eingeführt. Dadurch entstehen bei der Mehrwertsteuer erhebliche Ausfälle. Nicht in dieser Weise profitiert dagegen, wer eine Ware in die Schweiz schaffen will, obwohl die Einfuhr beschränkt oder verboten ist wie z.B. bei Drogen (Art. 76 Ziff. 1 ZG). Da Stichproben möglich sind, muss er immer damit rechnen, dass er kontrolliert und erwischt wird; wie gezeigt (oben E. 8.3.2), ist aber immerhin sein Risiko kleiner.
- 8.3.4 Die Beschwerdeführerin verweist sodann auf ein Schreiben der Vorinstanz vom 21. September 2005 und führt aus, der Zoll verzichte mit seiner neuen Praxis ohnehin auf eine ständige Besetzung der grünen Durchgänge. Es finde vielmehr vermehrt eine Konzentration auf risikogerechte Schwerpunkteinsätze statt. Die Vorinstanz äussert sich in ihrer Vernehmlassung nicht dazu. Aufgrund der Darstellung der Beschwerdeführerin ist für das Bundesverwaltungsgericht aber jedenfalls nicht erstellt, dass am Flughafen Zürich oder an anderen wichtigen Zöllen der Schweiz generell auf eine Besetzung verzichtet würde. Selbst die Beschwerdeführerin spricht von einer nicht "ständigen Besetzung", was darauf schliessen lässt, dass der Grundsatz nach wie vor die Besetzung ist. Ob ein Durchgang grundsätzlich besetzt ist oder nicht, ist aus der Sicht jener, die unter Missachtung der zollrelevanten Vorschriften Waren einführen wollen, aber gerade zentral. Davon hängt nämlich ab, wie hoch sie das Risiko, erwischt zu werden, einschätzen müssen. Wenn der Zoll seine Durchgänge neuerdings nicht mehr permanent besetzt hält und sich bei seiner Arbeit vermehrt nach konkreten Risikoanalysen richtet, heisst das noch nicht, dass am Flughafen Zürich – wenn auch nur beschränkt auf gewisse Randstunden – auf eine grundsätzliche Besetzung verzichtet werden kann.
- 8.3.5 Im Vergleich zu den aktuellen Öffnungszeiten ist die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Variante zwar die mildere. Sie birgt aber Risiken für die Zollsicherheit und kann daher unter Berücksichtigung aller relevanter öffentlicher Interessen nicht als gleich geeignet wie die aktuelle Regelung angesehen werden. Diese erweist sich somit als im Sinne des

Verhältnismässigkeitsgrundsatzes erforderlich (oben E. 8.3).

- 8.4 Es bleibt, das strittige Öffnungszeitenregime auf seine Zumutbarkeit bzw. auf seine Zweck-Mittel-Relation hin zu überprüfen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 613 ff.). In der angefochtenen Verfügung hatte die Vorinstanz dazu ausgeführt, durchschnittlich seien es täglich lediglich 50 bis 100 Personen, die einen Umweg von 140 m in Kauf nehmen müssten, dies bei 17'000 Einreisenden pro Tag. Die Beschwerdeführerin hält die Massnahme dagegen für unzumutbar. Für sie stehen die Einsparungen beim Personal in keinem vernünftigen Verhältnis zu den Unannehmlichkeiten für täglich mehr als 100 bzw. 200 Reisende.
- 8.4.1 Nachteil der strittigen Lösung ist der Umweg von 140 m, den jene Reisende auf sich nehmen müssen, die frühmorgens am Terminal 1 oder spät-abends am Terminal 2 ankommen. Für den Einzelnen, der über eine durchschnittliche Konstitution verfügt, bedeutet dies einen Mehrweg von überschlagsmässig drei bis maximal fünf Minuten. Damit, dass es am jeweils offenen Zollausgang deswegen zu Staus oder zu Wartezeiten kommt, was mit der Vorgabe, wonach sich die Zollstunden nach den Verkehrsbedürfnissen zu richten haben (Art. 7 Abs. 1 Bst. b ZV), nicht vereinbar wäre, ist nicht zu rechnen. Denn erstens werden die Betroffenen den Zoll meistens passieren können ohne kontrolliert zu werden, und zweitens ist das Flug- bzw. das Passagieraufkommen zu den fraglichen Randstunden noch nicht bzw. nicht mehr so bedeutend wie zu den Hauptflugzeiten. Dass es zu Staus kommt, macht im Übrigen auch die Beschwerdeführerin nicht geltend. Sodann ist sehr unwahrscheinlich, dass Reisende, die vom Flughafen mit dem Zug weiterreisen, wegen des kurzen Umwegs ihren Zug, namentlich den letzten Zug am Abend, verpassen. Der Umweg von 140 m ist für den Einzelnen somit durchaus zumutbar. Es kommt hinzu, dass je nach dem Zielort gar kein Umweg entsteht. So haben z.B. jene, die beim Terminal 1 ankommen und zum Flughafenbahnhof wollen, gar keinen Umweg von 140 m zu machen, wenn sie den Zoll beim Terminal 2 durchqueren müssen. Sodann ist festzuhalten, dass die Massnahme ein angemessenes Zweck-Mittel-Verhältnis wahrt. Was bei den Personalkosten eingespart werden kann, ist beträchtlich, dies selbst dann, wenn von einer Reduktion um bloss drei Personen auszugehen wäre (oben E. 6.1). Demgegenüber ist die Zahl der Betroffenen, gemessen an der Gesamtpassagierzahl, relativ bescheiden. Daran ändert nichts, wenn es Tage gibt, vorab im Sommer, an denen über 200 Personen betroffen sind (oben E. 6.2). Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin bereits entgegenkam, indem sie – entgegen ihren anfänglichen Plänen – das strengere Regime vor allem bei Terminal 1 umsetzte.
- 8.4.2 Das strittige Öffnungszeitenregime ist somit nicht nur geeignet und erforderlich, um zum Sparziel des Bundes beizutragen, sondern überdies auch zumutbar. Mithin erweist sich die Sparmassnahme als verhältnismässig.
9. Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, das Gleichbehandlungsgebot werde missachtet. Sie verweist dazu auf die Praxis am Flugplatz Alten-

rhein. Die Zolldurchgänge seien dort nur an drei Halbtagen geöffnet, was dazu führen könne, dass zollpflichtige Waren nicht angemeldet würden. Dass die Zollsicherheit in Altenrhein anders beurteilt werde als in Zürich, sei stossend. Eine Ungleichbehandlung liege auch gegenüber dem Flughafen Genf vor, denn dort sei der normale Zollausgang zu den Randzeiten nicht besetzt. Die Vorinstanz hält dem entgegen, Altenrhein sei von der Risikolage her nicht mit Zürich vergleichbar. In Genf sei es 2006 nur rund zehn Mal vorgekommen, dass die Durchgänge unbesetzt offengelassen worden seien, dies jeweils nach 24.00 Uhr und aufgrund einer entsprechenden Einschätzung der Risikolage.

- 9.1 Die Rechtsgleichheit ist durch Art. 8 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) garantiert. Demnach muss Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden (BGE 131 I 91 E. 3.4; HÄFELIN/MÜLLER/ UHLMANN, a.a.O., N. 495).
- 9.2 Die Vorinstanz hebt hervor, der Flughafen Zürich habe 2005 267'015 Flugbewegungen verzeichnet, das Flugfeld Altenrhein im gleichen Zeitraum dagegen nur 27'447, wovon nur 480 von und nach Destinationen ausserhalb der Europäischen Union. Unabhängig von den Herkunftsorten ist schon nur aufgrund des Verhältnisses bei den Flugbewegungen von rund zehn zu eins von einer erheblich höheren Risikolage für Zürich auszugehen. Somit liegt in Zürich und in Altenrhein je eine andere Ausgangslage vor. Der eingeschränkte Zolldienst, wie er in Altenrhein praktiziert wird, mag zwar unter dem Gesichtspunkt der Zollsicherheit nicht optimal sein. Die Beschwerdeführerin kann daraus jedoch nichts für sich ableiten, denn für Altenrhein scheint eine schlankere Lösung, die das Resultat einer - bezogen auf die dortigen Verhältnisse - umfassenden Interessenabwägung sein wird, grundsätzlich gerechtfertigt, ohne dass hier näher auf sie einzugehen ist. Für Zürich wäre dieses Modell jedoch nicht vertretbar.
- 9.3 Von der Risikolage eher mit Zürich vergleichbar ist der Flughafen Genf. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin ist es nun aber nicht so, dass die Zolldurchgänge in Genf zu den Randstunden regelmässig nicht besetzt wären. Aufgrund der Ausführungen der Vorinstanz, die nicht anzuzweifeln sind, ist vielmehr vom Gegenteil auszugehen, d.h. von der grundsätzlich ständigen Besetzung. Offenbar wurden die Zollausgänge 2006 nur rund zehn Mal unbesetzt offengelassen, dies jeweils nach Mitternacht und aufgrund einer entsprechenden Risikoanalyse. Dies waren somit absolute Ausnahmefälle. Aus den Verhältnissen am Zoll am Flughafen Genf ergibt sich somit ebenfalls nichts zugunsten der Beschwerdeführerin. Ihr Vorwurf der Rechtsungleichbehandlung geht daher als Ganzes fehl.
10. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Entscheid der Vorinstanz nicht auf Annahmen beruht, die in einer Weise unrichtig wären, dass die angefochtene Verfügung aufzuheben wäre. Das Öffnungszeitenregime selbst ist als insgesamt verhältnismässig anzusehen. Das Gleichbehandlungsgebot ist nicht verletzt. Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen.

11. Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend, weshalb sie die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- zu bezahlen hat (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.
12. Infolge ihres Unterliegens hat die Beschwerdeführerin auch keine Parteientschädigung zugute (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Dieses Urteil wird eröffnet:
 - der Beschwerdeführerin (mit Gerichtsurkunde)
 - der Vorinstanz (Kopie zur Kenntnis, Ref-Nr. 213.2-ZH-FIh/06.001)
 - dem Generalsekretariat EFD (mit Gerichtsurkunde)

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Lorenz Kneubühler

Thomas Moser

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil 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 ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Das angefochtene Urteil und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand am: