Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 201/2013

Urteil vom 24. Januar 2014

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Stadelmann,
Gerichtsschreiberin Genner.

Verfahrensbeteiligte
X._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Willy Bolliger,

gegen

Oberzolldirektion,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Zoll und Einfuhrsteuer,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 24. Januar 2013.

Sachverhalt:

A.

A.a. Am 25. Februar 2005 teilte das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) X._____ aufgrund der Versteigerung "4/2005 Schlachttiere und Fleisch" gegen den Betrag von Fr. 31'100.– ein Zollkontingent für die Einfuhr von 2'000 kg Nierstücke/High-Quality-Beef zu. In der Verfügung wurde festgehalten, für jeden einzeln zugeteilten Zollkontingentsanteil sei die Einfuhr zum Kontingentszollansatz (KZA) erst zulässig, wenn der gesamte Zuschlagspreis für diesen Kontingentsanteil bezahlt worden sei. Jede Einfuhr vor der Bezahlung des Zuschlagspreises stelle eine Einfuhr ausserhalb des Zollkontingents dar und müsse deshalb zum Ausserkontingentszollansatz (AKZA) verzollt werden.

A.b. Am 17. März 2005 stellte das BLW fest, dass am 7. März 2005 mit der Generaleinfuhrbewilligung (nachfolgend: GEB) von X._____ 1'699 kg Nierstücke zum KZA eingeführt worden waren, obschon der Zuschlagspreis noch nicht bezahlt worden war. Im Rahmen der hierauf eingeleiteten Untersuchung kam die Zollkreisdirektion Basel (nachfolgend: Zollkreisdirektion) zum Ergebnis, X._____ habe der Gesellschaft S._____ AG für die Einfuhr vom 7. März 2005 einen Verzollungsauftrag zum KZA erteilt, obwohl die Zu-

schlagsgebühren erst am 24. März 2005 beim BLW eingegangen seien. Die fragliche Einfuhr hätte daher zum AKZA verzollt werden müssen.

Ferner hielt die Zollkreisdirektion fest, X._____ habe weitere Kontingentsanteile ersteigert, welche er anschliessend Y._____ zur Verfügung gestellt habe. Dieser habe zwischen dem 29. Juni 2004 und dem 30. Juni 2005 unter Verwendung der GEB von X._____ 28 weitere Fleischlieferungen zum KZA anstatt zum AKZA eingeführt bzw. einführen lassen. In ihrem Schlussprotokoll vom 2. Februar 2009 stellte die Zollkreisdirektion fest, die Rechnungen des ausländischen Lieferanten (T._____ Sàrl in Frankreich) seien auf Wunsch von Y._____ zwar auf X._____ ausgestellt worden; dieser habe das Fleisch jedoch weder bestellt noch bezahlt. Die Bestellung und Bezahlung des Fleischs sei jeweils von Y._____ vorgenommen worden, welcher die Waren selbst eingeführt habe oder habe einführen lassen. X._____ habe lediglich die Kontingente beim BLW ersteigert, für die Fleischimporte seine GEB zur Verfügung gestellt sowie die nötigen Verzollungsinstruktionen an die Gesellschaft S._____ AG erteilt. Für diese Leistungen habe X._____ von Y._____ ein Entgelt erhalten. Durch seine Handlungsweise habe X._____ gegen das Bundesgesetz vom 1. Oktober 1925 über das Zollwesen (aZG; AS 42 287 und BS 6 465) verstossen.

B.

Am 2. Februar 2009 auferlegte die Zollkreisdirektion X._____ für die geschuldeten Einfuhrabgaben den Betrag von Fr. 601'087.60 (Fr. 586'999.75 Zoll und Fr. 14'087.85 Mehrwertsteuer) zur Bezahlung und erklärte Y._____ und die Gesellschaft S._____ AG für diesen Betrag für solidarisch haftbar. Die Nachforderung entspreche der Differenz zwischen dem KZA und dem AKZA zum Zeitpunkt der Einfuhren.

Die dagegen erhobene Beschwerde hiess die Oberzolldirektion am 15. Dezember 2011 teilweise gut, indem sie die Zollnachforderung in Bezug auf jene Einfuhren aufhob, bei denen sie X._____ als Importeur qualifizierte (es handelte sich um die Einfuhren vom 29. und 30. Juni 2005). Die nachzuentrichtenden Einfuhrabgaben wurden neu auf Fr. 521'155.65 (Fr. 507'067.80 Zoll und Fr. 14'087.85 Mehrwertsteuer) festgesetzt. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte diesen Entscheid auf Beschwerde hin mit Urteil vom 24. Januar 2013.

C.

X._____ erhebt am 26. Februar 2013 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht mit den Anträgen, das angefochtene Urteil sowie die Entscheide der Oberzolldirektion und der Zollkreisdirektion vollumfänglich aufzuheben; eventuell sei festzustellen, dass er vorliegend keinerlei Einfuhrabgaben schulde.

Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf Vernehmlassung. Die Oberzolldirektion schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Die II. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts hat die Angelegenheit am 24. Januar 2014 an einer öffentlichen Sitzung beraten.

Erwägungen:

1.

1.1. Das angefochtene Urteil betrifft die Nachforderung von Einfuhrabgaben gestützt auf das Verwaltungsstrafrecht des Bundes in Verbindung mit der Zoll- und Mehrwertsteuergesetzgebung. Dies ist eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts, welche gemäss Art. 82 lit. a BGG der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unterliegt. Der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. l BGG ist nicht gegeben: Diese Bestimmung hat zum Ziel, die aufgrund nicht justiziabler Kriterien erfolgte Zollveranlagung der Überprüfung durch das Bundesgericht zu entziehen (vgl. THOMAS HÄBERLI, in: Basler Kommentar BGG, 2. Aufl. 2011, N. 208 zu Art. 83 BGG). In der vorliegenden Situation (verspätete Bezahlung des Kontingentsanteils und widerrechtliche Übertragung der

GEB) betrifft die Frage, ob die Einfuhren zum KZA oder zum AKZA zu verzollen sind, nicht die (technische) Frage der Tarifierung (vgl. auch Urteile 2C 1174/2012 vom 16. August 2013 E. 1.2; 2C 366/2007 vom 3. April 2008 E. 3.1; 2C 355/2007 vom 19. November 2007 E. 1.3). Das angefochtene Urteil ist ein Endentscheid im Sinn von Art. 90 BGG, und das Bundesverwaltungsgericht ist eine Vorinstanz des Bundesgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten
ist somit zulässig.

1.2. Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen. Als Adressat des angefochtenen Urteils ist er besonders berührt und hat an dessen Aufhebung oder Änderung ein schutzwürdiges Interesse. Er ist gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerdeführung legitimiert.

1.3. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und 96 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist folglich weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 136 II 304 E. 2.5 S. 314).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (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 Sinn von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). 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). Die Rüge, der Sachverhalt sei offensichtlich unrichtig festgestellt worden, ist gleichzusetzen mit der Willkürrüge (BGE 137 I 58 E. 4.1.2 S. 62; 133 II 249 E. 1.2.2 S. 252); diese ist rechtsgenüglich substanziiert vorzubringen (BGE 136 II 304 E. 2.5 S. 314).

3.

Vorab sind die intertemporalrechtlich anwendbaren Rechtsgrundlagen darzulegen.

3.1. Am 1. Mai 2007 sind das Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG; SR 631.0) und die Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV; SR 631.01) in Kraft getreten. Am 1. Januar 2012 sind die Allgemeine Verordnung vom 26. Oktober 2011 über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrareinfuhrverordnung, AEV; SR 916.01) und die Verordnung vom 12. Oktober 2011 über die Statistik des Aussenhandels (SR 632.14) in Kraft getreten.

Die hier zu beurteilenden Sachverhalte haben sich im März 2005 (Einfuhr von 1'699 kg Nierstücke zum KZA trotz verspäteter Bezahlung des entsprechenden Kontingentsanteils) bzw. zwischen dem 29. Juni 2004 und dem 17. Mai 2005 (Einfuhren durch Y._____ zum KZA unter Verwendung der GEB des Beschwerdeführers; sogenannter Kontingentshandel) ereignet. Die Frage, ob die erwähnten Einfuhren zu Recht zum KZA (anstatt zum AKZA) verzollt wurden, richtet sich somit nach dem Bundesgesetz vom 1. Oktober 1925 über das Zollwesen (aZG) und der Vollziehungsverordnung vom 10. Juli 1926 zum aZG (aZV; AS 42 339), der Agrareinfuhrverordnung vom 7. Dezember 1998 (aAEV; AS 1998 3125) sowie der Verordnung vom 5. Dezember 1988 über die Statistik des Aussenhandels (AS 1988 2047), alle in der im massgeblichen Zeitpunkt jeweils geltenden Fassung. Auch die Schlachtviehverordnung vom 26. November 2003 (SV; SR 916.341), grösstenteils am 1. Januar 2004 in Kraft getreten, kommt in jener Fassung zur Anwendung, welche bei der Einfuhr von 1'699 kg Nierstücke (März 2005) in Kraft stand.

3.2. Am 1. Januar 2010 ist das Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (MWSTG; SR 641.20)

in Kraft getreten. Gemäss Art. 112 Abs. 1 MWSTG gilt für Einfuhren von Gegenständen, bei denen die Einfuhrsteuerschuld vor Inkrafttreten des MWSTG entstanden ist, das bisherige Recht, also das Bundesgesetz vom 2. September 1999 über die Mehrwertsteuer (aMWSTG, AS 2000 1300) und die Verordnung vom 29. März 2000 zum aMWSTG (aMWSTGV, AS 2000 1347). Gemäss Art. 78 Abs. 1 aMWSTG entsteht der Steueranspruch zur gleichen Zeit wie die Zollzahlungspflicht; diese entsteht, falls die Zollmeldepflicht erfüllt worden ist, mit Bestätigung der Annahme der Zolldeklaration (Art. 11 Abs. 1 aZG). Im vorliegenden Fall, der Einfuhren in den Jahren 2004 und 2005 betrifft, kommen daher die Bestimmungen des aMWSTG und der aMWSTGV zur Anwendung.

4.

Der Beschwerdeführer macht in mehrfacher Hinsicht eine Verletzung von Verfahrensgarantien geltend.

4.1. Die Vorinstanz habe verkannt, dass die Oberzolldirektion sein Recht auf eine wirksame Beschwerde nach Art. 2 Abs. 3 lit. a des internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II; SR 0.103.2) verletzt habe, indem sie die Akten nicht paginiert habe. Entgegen den Darlegungen der Vorinstanz sei eine Paginierung der Akten durch die Oberzolldirektion unterblieben.

Art. 2 Abs. 3 lit. a UNO-Pakt II kann nur in Verbindung mit einer plausibel geltend gemachten Verletzung eines vom UNO-Pakt II geschützten Rechts angerufen werden (BGE 137 I 128 E. 4.4.3 S. 134). Weil der Beschwerdeführer dies unterlässt, ist eine Verletzung des Rechts auf wirksame Beschwerde gemäss dieser Bestimmung nicht zu prüfen. Die Berufung auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK scheitert daran, dass eine Zollschuld als abgaberechtliche Streitigkeit nach herrschender Lehre und Rechtsprechung nicht vom Anwendungsbereich dieser Bestimmung erfasst wird (REMO ARPAGAUS, Schweizerisches Zollrecht, 2007, S. 254; Urteil 2A.507/2000 vom 7. Juni 2001 E. 2c; a.M. FROWEIN/PEUKERT, Europäische Menschenrechtskonvention, Kommentar, 3. Aufl. 2009, N. 23 zu Art. 6 EMRK; ROK BEZGOVSEK, Gilt Art. 6 Ziff. 1 EMRK im steuerrechtlichen Verfahren?, Der Schweizer Treuhänder 4/2003 S. 296 ff.). Das Vorbringen der unterbliebenen Paginierung kann unter dem Titel der (ebenfalls gerügten) Verletzung des Rechts auf Akteneinsicht gemäss Art. 29 Abs. 2 BV geprüft werden.

Es trifft zu, dass die Zollkreisdirektion dem Beschwerdeführer die Akten unpaginiert zugestellt hatte. Die Vorinstanz hat in diesem Zusammenhang die Grundsätze zur behördlichen Aktenführungspflicht - als Gegenstück bzw. Voraussetzung zum Recht auf Akteneinsicht - in Erinnerung gerufen. Vorliegend kann offen bleiben, ob eine fehlende durchgehende Paginierung unter dem Gesichtspunkt der Gehörsverletzung relevant ist. Nach den verbindlichen Feststellungen der Vorinstanz (vgl. E. 2.2) wurden die Akten im Lauf des Beschwerdeverfahrens von der Oberzolldirektion paginiert und dem Beschwerdeführer zur Einsicht überlassen.

Entscheidend ist, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer in ihrem Verfahren erneut Akteneinsicht gewährt hat; eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs wäre daher ohnehin als geheilt zu betrachten (vgl. BGE 135 I 279 E. 2.6.1.S. 285). Wie die Vorinstanz zutreffend darlegt, besteht ausserdem kein absoluter Anspruch auf Zusendung der Akten (BGE 131 V 35 E. 4.2 S. 41); es kann lediglich im Rahmen der bestehenden Praxis, wonach Rechtsvertretern - zumindest im Inland - die Verfahrensakten in der Regel zugestellt werden, rechtsgleiche Behandlung verlangt werden. Dies gilt jedoch nur insoweit, als die jeweiligen Umstände vergleichbar sind. Wenn die Akten - wie hier - ausserordentlich umfangreich sind, ist die Einsichtnahme am Sitz der Behörde sachgerecht und das Recht auf Akteneinsicht dadurch gewahrt.

4.2. Der Beschwerdeführer beanstandet erneut, dass der Entscheid der Oberzolldirektion betreffend den Fall Y._____ nur in französischer Sprache vorliege und diese einen Antrag auf Übersetzung abgewiesen habe. Die Oberzolldirektion habe damit sein Recht auf Akteneinsicht verletzt. Weder er - der Beschwerdeführer - noch sein Rechtsvertreter würden einen komplexen Entscheid in Französisch verstehen.

Gemäss Art. 33a VwVG (SR 172.021) ordnet die Behörde eine Übersetzung an, wo dies nötig ist. Art. 33a VwVG gehört zu den Bestimmungen über das rechtliche Gehör im Verwaltungs- oder Verwaltungsbeschwer-

deverfahren (vgl. Art. 29 ff. VwVG), welche den verfassungsrechtlichen Grundsatz gemäss Art. 29 Abs. 2 BV konkretisieren.

Aus Art. 29 Abs. 2 BV fliesst rechtsprechungsgemäss kein Anspruch auf Übersetzung der Akten von einer Amtssprache in die andere (vgl. Urteil 1A.37/2001 vom 12. Juli 2001 E. 3b); zudem wird von Schweizer Rechtsanwälten und -anwältinnen zumindest im Bereich der internationalen Rechtshilfe die passive Kenntnis der Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch erwartet (vgl. Urteil 1A.186/2006 vom 5. September 2007 E. 3.2.3). Diese Rechtsprechung kann ohne weiteres auf das Zollrecht übertragen werden, nachdem auch hier grenzüberschreitende Sachverhalte an der Tagesordnung sind. Lediglich im Strafverfahren besteht ein Anspruch auf Übersetzung der wichtigsten Akten (Urteil 6B 722/2011 vom 12. November 2012 E. 2.4).

Art. 62 und 63 VStrR unterscheiden klar zwischen dem Verfahren zur Festsetzung der Leistungs- oder Rückleistungspflicht einerseits und dem Strafverfahren andererseits: Während für die Strafverfolgung das VStrR massgebend ist (Art. 87 aZG bzw. Art. 128 ZG), finden auf das Verfahren für die Festsetzung der nachzuentrichtenden oder zurückzuzahlenden Abgaben die Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften des betreffenden Verwaltungsgesetzes Anwendung (Art. 63 Abs. 1 VStrR; BGE 115 Ib 216 E. 3a; 114 Ib 94 E. 5b). Für das Verwaltungsverfahren gelten die strafprozessualen Garantien nicht. Es dient lediglich der Festsetzung der Höhe der Leistungs- oder Rückleistungspflicht (vgl. BGE 115 Ib 216 E. 3b; ANDRÉ HAIBÖCK, Der Einfluss des Verwaltungsrechts auf das Verwaltungsstrafverfahren im Zollstrafrecht - eine Auswahl, in: Andreas Eicker [Hrsg.], Aktuelle Herausforderungen für die Praxis im Verwaltungsstrafverfahren, 2013, S. 70). Die Pflicht zur Nachzahlung von Steuern (oder Zöllen) ohne punitiven Charakter stellt keine strafrechtliche Anklage im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK dar (MARK E. VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK], 2. Aufl. 1999, Rz. 399). Die Unterscheidung zwischen dem Verfahren zur Festsetzung der Leistungs- oder Rückleistungspflicht einerseits und dem Strafverfahren andererseits hindert aber die Verwaltungsbehörde nicht, sowohl über die Leistungs- oder Rückleistungspflicht als auch über die Strafe im gleichen Verfahren und in einem einzigen Entscheid zu befinden, sofern sie in beiden Verfahren erstinstanzlich zuständig ist (Art. 63 Abs. 2 VStrR). Das Verwaltungsstrafrecht hat - anders das Recht der direkten Steuern (vgl. etwa Art. 153 Abs. 1 und Art. 183 Abs. 1 und 1bis DBG [SR 642.11]; Richner/Frei/Kaufmann/Meuter, Handkommentar zum DBG, 2. Aufl. 2009, N. 32-41 zu Vorb. Art. 174-195 DBG) - die Trennung zwischen dem Leistungs- bzw. Rückleistungsverfahren und dem Strafverfahren nicht vollzogen. Verbindet die Zollverwaltung die beiden Verfahren, so hat sie im Hinblick auf den Strafentscheid die strafprozessualen Garantien zu Gunsten des Beschuldigten zu beachten. Ob die Rechte Beschuldigter verletzt worden sind und welche Folgen sich daraus ergeben, wäre zu prüfen, wenn ein Strafbescheid ergeht (so explizit Urteil 2C 112/2010 vom 30. September 2010 E. 3.3; vgl. auch Urteile 2A.580/2003 vom 10. Mai 2004 E. 2; 2A.457/2000 vom 7. Februar 2001 E. 2b).

Vorliegend ordneten die Zollbehörden lediglich die Leistungspflicht des Beschwerdeführers an, so dass die strafprozessualen Garantien nicht zu beachten waren. Im Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor der Oberzolldirektion bestand somit kein Anspruch auf Übersetzung eines französischsprachigen Aktenstücks. Eine Gehörsverletzung liegt nicht vor.

4.3. Der Beschwerdeführer rügt schliesslich eine Verletzung der Begründungspflicht durch die Oberzolldirektion; dieser Mangel habe auch im Verfahren vor der Vorinstanz nicht geheilt werden können, da er zu diesem Zeitpunkt seine Beschwerde schon eingereicht habe.

Nach der Rechtsprechung kann eine - nicht besonders schwerwiegende - Verletzung des rechtlichen Gehörs ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann (BGE 135 I 279 E. 2.6.1 S. 285). Geht es um die Verletzung der Begründungspflicht, ersetzt die im Rahmen der Vernehmlassung nachgeschobene Begründung der jeweiligen Vorinstanz die mangelhafte Begründung im angefochtenen Entscheid (LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, 1998, S. 214). Die Rüge des Beschwerdeführers, eine Verletzung des rechtlichen Gehörs habe mittels Vernehmlassung durch die Oberzolldirektion nicht geheilt werden können, ist daher unbegründet.

In Bezug auf die Einfuhr vom 7. März 2005 ist die Begründung der Vorinstanz knapp ausgefallen. Aus dem angefochtenen Urteil geht aber eindeutig hervor, dass die Zahlung des Zuschlagspreises unzweifelhaft nach der Einfuhr erfolgt war, weshalb die Vorinstanz die Voraussetzungen für die Verzollung zum KZA als nicht gegeben erachtete. Hinsichtlich der von Y._____ getätigten Importe hat die Vorinstanz umfassend und detailliert begründet, warum sie die Nachforderung der Abgaben durch die Oberzolldirektion für gerechtfertigt hält. Eine allfällige, hier nicht weiter zu untersuchende Verletzung der Begründungspflicht durch die Oberzolldirektion wäre damit im Verfahren vor der Vorinstanz ohnehin geheilt worden.

5.

Zunächst ist zu prüfen, ob die Vorinstanz den Entscheid der Oberzolldirektion, wonach der Import von 1'699 kg Nierstücke am 7. März 2005 durch den Beschwerdeführer zum AKZA zu verzollen sei, zu Recht bestätigt und die entsprechende Nachforderung geschützt hat.

5.1. Die Zollpflicht umfasst gemäss Art. 1 Abs. 2 aZG die Befolgung der Vorschriften für den Verkehr über die Grenze (Zollmeldepflicht) und die Entrichtung der gesetzlichen Abgaben (Zollzahlungspflicht). Der Zollmeldepflicht unterliegt, wer eine Ware über die Grenze bringt, sowie der Auftraggeber (Art. 9 Abs. 1 aZG). Die Zollzahlungspflicht obliegt dem Zollmeldepflichtigen, den übrigen in Art. 9 aZG genannten Personen sowie demjenigen, für dessen Rechnung die Waren ein- oder ausgeführt worden sind; diese Personen haften solidarisch für die geschuldeten Abgaben (Art. 13 Abs. 1 aZG).

5.2. Einfuhren von Agrarprodukten können innerhalb oder ausserhalb eines Zollkontingents erfolgen. Einfuhren innerhalb des Kontingents werden zum privilegierten Satz (KZA) verzollt, während ausserhalb des Kontingents der reguläre Zolltarif (AKZA), welcher nach der Absicht des Gesetzgebers prohibitive Wirkung hat, anwendbar ist (BGE 129 II 160 E. 2.1). Obwohl der Zolltarif (Anhang zum Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986 [ZTG; SR 632.10]) in Anwendung von Art. 15 Abs. 1 der Publikationsverordnung vom 17. November 2004 (PublV; SR 170.512.1) nicht mehr in der Systematischen Sammlung publiziert wird, hat er Gesetzesrang und ist gemäss Art. 190 BV für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgeblich.

5.3. Die Einfuhr von Fleisch und Fleischerzeugnissen richtet sich in erster Linie nach der SV und, sofern diese keine Regelung enthält, nach der aAEV. Art. 19 Abs. 1 SV und Art. 19 Abs. 2 aAEV legen übereinstimmend fest, dass die Einfuhr zum KZA erst zulässig ist, wenn der gesamte Zuschlagspreis bezahlt worden ist. Davon zu unterscheiden ist die Zahlungsfrist, welche gemäss Art. 19 Abs. 3 lit. b SV (in der hier anwendbaren Fassung vom 26. November 2003; AS 2003 5473) 30 Tage nach Eröffnung des Zuschlags beträgt; diese Regel geht als lex specialis der Regel von Art. 19 Abs. 3 aAEV vor, wonach die Zahlungsfrist 60 Tage nach Rechtskraft des Zuschlags beträgt.

5.4. Zur Begründung, warum die Einfuhr vom 7. März 2005 zum AKZA zu verzollen sei, führt die Vorinstanz an, aus den Akten gehe klar hervor, dass der Zuschlagspreis erst am 24. März 2005, also nach der Einfuhr, beglichen worden sei. Der Beschwerdeführer habe sich denn auch in seinem Schreiben vom 24. März 2005 für die Verspätung entschuldigt. Dies wäre nicht nötig gewesen, wenn er die Zuschlagsgebühr vor der ersten Einfuhr entrichtet hätte. Vielmehr hätte er diesfalls gegen die Verzollung zum AKZA protestieren müssen.

5.5. Der Beschwerdeführer moniert, die Vorinstanzen hätten nicht belegt, dass er den Zuschlagspreis für das am 25. Februar 2005 erteilte Kontingent zu spät entrichtet habe, um vom reduzierten Kontingentszollansatz (KZA) zu profitieren. Das Bundesverwaltungsgericht habe lediglich das Datum der Zahlung genannt und auf ein Aktenstück verwiesen.

In rechtlicher Hinsicht macht der Beschwerdeführer geltend, die nachträgliche Verzollung zum AKZA bzw. die Auferlegung der Differenz zwischen KZA und AKZA entbehre einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Es fehle an einem öffentlichen Interesse für diese Sanktion; die Massnahme sei zudem unverhältnismässig und verletze die Wirtschaftsfreiheit. Auch sei er - der Beschwerdeführer - von den Behörden nie auf die massiven wirtschaftlichen und rechtlichen Folgen aufmerksam gemacht worden.

5.6. Der Beschwerdeführer verkennt, dass die Vorinstanz hinsichtlich des Eingangs der Zahlung den Sachverhalt überprüft und insofern ergänzt hat, als sie das genaue Zahlungsdatum gestützt auf die Akten ermittelte und dieses Ergebnis ihrem Urteil zugrunde legte. Damit ist die Vorinstanz ihrer Aufgabe, den Sachverhalt vollumfänglich zu prüfen, nachgekommen. Eine willkürliche Feststellung des Sachverhalts ist nicht erkennbar.

Nach den verbindlichen (und vom Beschwerdeführer nicht bestrittenen) Feststellungen der Vorinstanz wurde die Zahlung am 24. März 2005 ausgeführt; der Beschwerdeführer hat sich denn auch gleichentags für die Verspätung entschuldigt. Dass die Einfuhr am 7. März 2005 erfolgt war, ist ebenfalls unbestritten. Die Voraussetzungen für die Verzollung der Einfuhr zum KZA waren gemäss dem Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 SV nicht erfüllt.

5.7. Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV geltend. Ob der Schutzbereich dieses Grundrechts betroffen ist, erscheint fraglich und wird vom Beschwerdeführer auch nicht hinreichend substanziiert dargetan (vgl. vorne E. 2.1). Die Frage kann jedoch offenbleiben, wie aus der nachfolgenden E. 5.8 hervorgeht.

5.8. Das Bundesgericht kann unselbstständige Bundesratsverordnungen auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen, sofern die beanstandete Regelung nicht bereits eine im Bundesgesetz angelegte Verfassungswidrigkeit übernimmt. Dies gilt nicht nur für die abstrakte, sondern auch für die konkrete Normenkontrolle, um die es hier geht. Wird dem Bundesrat ein sehr weiter Ermessensspielraum eingeräumt, ist dieser für das Bundesgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat sich auf die Kontrolle zu beschränken, ob dessen Regelung den Rahmen der ihm im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist. Dabei kann es namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder 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 angeordneten Massnahme trägt der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, sich zu deren
wirtschaftlichen oder politischen Sachgerechtigkeit zu äussern (BGE 136 II 337 E. 5.1 S. 348; 131 II 13 E. 6.1 S. 25; 130 I 26 E. 2.2.1 S. 32; je mit Hinweisen). Die Bundesratsverordnungen unterliegen also in keinem Fall einer Angemessenheitskontrolle. Hingegen kann das Bundesgericht einer Verordnungsbestimmung im konkreten Fall die Anwendung versagen, wenn sie im Widerspruch zum Verhältnismässigkeitsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 2 BV steht.

Der Gesetzgeber hat die Regelung des Einfuhrverfahrens dem Bundesrat überlassen. Deswegen steht Art. 190 BV - nach allenfalls festgestellter Verfassungswidrigkeit - einer Nichtanwendung der betreffenden Bestimmungen der SV und der aAEV nicht entgegen.

5.8.1. Vorab ist auf die Rüge einzugehen, die Pflicht zur Nachzahlung beruhe nicht auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Angesichts des klaren Wortlauts von Art. 19 Abs. 1 SV ist jedenfalls das Erfordernis der genügenden Bestimmtheit (vgl. zu diesem Aspekt des Legalitätsprinzips BGE 139 I 280 E. 5.1; 136 I 87 E. 3.1 S. 90) erfüllt. Der Beschwerdeführer stellt auch nicht in Abrede, dass sich die Bestimmung innerhalb des Rahmens der einschlägigen Delegationsnormen der Landwirtschafts- und Zollgesetzgebung befindet. Der Argumentation, wonach weder die aAEV noch die SV eine "konkrete Sanktionsnorm" enthielten, kann mit Blick auf Art. 19 Abs. 1 SV nicht gefolgt werden, zumal die Nachforderung einer Zollschuld gerade keine Sanktion darstellt (Urteil 2A.65/2003 vom 29. Juli 2003 E. 4; Eicker/Frank/Achermann, Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht, 2012, S. 91).

5.8.2. Das Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 BV gebietet, dass eine staatliche Massnahme geeignet, notwendig und für die betroffene Person zumutbar sein muss, um das angestrebte Ziel zu erreichen (BGE 139 I 218 E. 4.3 S. 224; vgl. auch Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2009, S. 152 ff.). Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist kein verfassungsmässiges Recht, sondern lediglich ein Verfas-

sungsgrundsatz (BGE 135 V 172 E. 7.3.2 S. 182). Dessen Einhaltung kann das Bundesgericht im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten auch ausserhalb eines Grundrechtseingriffs als Verletzung von Bundesrecht prüfen (BGE 134 I 153 E. 4.1 S. 156; YVO HANGARTNER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl. 2008, N. 2 zu Art. 5 BV). Die Prüfung der Verhältnismässigkeit des angefochtenen Akts durch das Bundesgericht erfolgt mit freier Kognition, sofern - wie hier - die Zulässigkeit der Anwendung von Bundesverwaltungsrecht in Frage steht (BGE 134 I 153 E. 4.2 S. 157).

Der ebenfalls angerufene Grundsatz des öffentlichen Interesses nach Art. 5 Abs. 2 BV ist inhaltlich schwer vom Verhältnismässigkeitsprinzip zu trennen (vgl. HANGARTNER, a.a.O., N. 36 zu Art. 5 BV). Eine selbstständige Anrufung dieses Verfassungsprinzips erübrigt sich indessen, da es unter dem Aspekt der Zumutbarkeit in die Verhältnismässigkeitsprüfung einfliesst. Das öffentliche Interesse kann auch als ein erster Orientierungspunkt bei der Verhältnismässigkeitsprüfung betrachtet werden (MARKUS MÜLLER, Verhältnismässigkeit, Gedanken zu einem Zauberwürfel, 2013, S. 14 f.; vgl. auch die Formulierung in BGE 117 Ia 472 E. 3g S. 483, wonach unter diesem Gesichtspunkt verlangt wird, dass die vom Gesetzgeber gewählte Massnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und tauglich ist).

5.8.3. Die Nachforderung der Zollschuld stützt sich zwar auf Art. 12 VStrR, welcher gemäss Art. 190 BV für das Bundesgericht verbindlich ist. Ausgelöst wurde die Nachzahlungspflicht jedoch durch Art. 19 Abs. 1 SV. Die Anwendung dieser Norm ist somit Gegenstand der Verhältnismässigkeitsprüfung.

Das Bundesgericht hat in BGE 129 II 160 E. 2.3 die analoge Regelung zu Art. 19 Abs. 1 SV für die Einfuhr von Weisswein als gesetzmässig beurteilt. Zur Verhältnismässigkeit äusserte sich das Bundesgericht in jenem Urteil nicht explizit, da keine entsprechende Rüge vorgebracht wurde. Es hielt fest, das Gericht müsse sich darauf beschränken zu prüfen, ob die streitige Bestimmung geeignet sei, den angestrebten Gesetzeszweck zu erreichen, ungeachtet der Frage, ob diese das am besten geeignete Mittel darstelle. Diese Prüfung verschmelze praktisch mit einer Willkürprüfung. Die betreffende Verordnung beruhe auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage, weshalb das Legalitätsprinzip nicht verletzt sei. Das Bundesgericht hat somit nur indirekt - durch die erwähnte Konstruktion - erwogen, das Verhältnismässigkeitsprinzip sei eingehalten. Mit Blick auf den hier zu beurteilenden Fall ist eine Präzisierung dieser Rechtsprechung angezeigt.

Das erste Regelungsziel von Art. 19 Abs. 1 SV ist landwirtschaftsrechtlicher Art: Der Sinn und Zweck der Zollkontingente für landwirtschaftliche Erzeugnisse besteht im Schutz der einheimischen Produktion. Dies geht aus Art. 17 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.1) hervor, welcher bei der Festsetzung der Einfuhrzölle u.a. die Berücksichtigung der Absatzmöglichkeiten für gleichartige inländische Erzeugnisse verlangt. Zum Schutz der inländischen Produktion werden Einfuhrkontingente festgelegt (vgl. Art. 21 LwG) und sodann versteigert (vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. a LwG). Im Rahmen der ersteigerten Kontingente kann Fleisch zum KZA importiert werden. Darüber hinausgehende Importe werden mit dem prohibitiven AKZA belastet; dieser beträgt ein Vielfaches des KZA. Um das Ziel der Regelung zu erreichen, muss verhindert werden, dass mehr Fleisch importiert wird, als Kontingente bestehen, andernfalls würde das System ausgehebelt. Es ist daher evident, dass die Differenz zum AKZA nachgefordert werden muss, wenn Fleisch eingeführt worden ist, für welches keine Kontingente bestehen. Die abschreckende Wirkung der Regel zielt demnach in erster Linie auf Importeure, die kein Einfuhrkontingent besitzen. Der Beschwerdeführer
verfügte jedoch über ein Kontingent für die eingeführte Fleischmenge. Die Nachforderung des Differenzbetrags der Zollschuld zum AKZA führt am Ziel der Regelung von Art. 19 Abs. 1 SV vorbei: Sie ist nicht geeignet, das angestrebte Regelungsziel, welches in der Verhinderung von Importen ausserhalb der zugeteilten Kontingente besteht, zu erreichen. Auch die Erforderlichkeit und Zumutbarkeit der Massnahme ist zu verneinen, weil der Zweck der Regelung durch die verspätete Bezahlung des Zuschlagspreises nicht vereitelt worden ist.

Zweitens kommt Art. 19 Abs. 1 SV eine Sicherstellungsfunktion zu: Mit der Vorschrift, wonach die Einfuhr zum KZA erst nach Bezahlung des Zuschlagspreises zulässig ist, soll sichergestellt werden, dass der Kontingentsersteigerer den Zuschlagspreis effektiv bezahlt. Dieses Regelungsziel ergibt sich auch aus Art. 20 Abs. 1 SV, wonach von der Vorschrift von Art. 19 Abs. 1 SV befreit ist, wer die Zahlung vor der Einfuhr zum KZA (oder zum Nullzoll) sicherstellt. Der Normzweck entfällt, wenn der Betrag - wie hier - bezahlt ist. Es geht bei

Art. 19 Abs. 1 SV nicht darum, dass materiellrechtlich für die Einfuhr der AKZA geschuldet ist, sondern nur darum, dass der Zuschlagspreis effektiv bezahlt wird. Die Nachforderung des Differenzbetrags der Zollschuld zum AKZA erweist sich daher auch in Bezug auf dieses Regelungsziel nicht als geeignet, notwendig und zumutbar.

5.8.4. Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass es unverhältnismässig ist, dem Beschwerdeführer die Einfuhr zum KZA zu verwehren mit der Begründung, er habe den Zuschlagspreis 17 Tage zu spät bezahlt. Denn materiell betrachtet waren die Voraussetzungen für die Anwendung des KZA nach Entrichtung der Zahlung erfüllt.

Daran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass dem Beschwerdeführer die Voraussetzung der vorgängigen Bezahlung bekannt sein musste (vgl. Urteil 2A.65/2003 vom 29. Juli 2003 E. 3.5) : Die Folgen, welche sich aus der Missachtung dieser Regel ergeben, müssen dennoch verhältnismässig sein. Ferner ist auch ein praktisches Bedürfnis im Zusammenhang mit der Zollabfertigung an der Grenze zu verneinen, da die Abfertigung zum KZA erfolgt ist und erst später festgestellt wurde, dass die Zahlung im Zeitpunkt der Einfuhr noch nicht eingegangen war.

5.9. Nach dem Gesagten erweist sich die Anwendung des AKZA hinsichtlich der Einfuhr vom 7. März 2005 als unverhältnismässig. Die Beschwerde ist in diesem Punkt gutzuheissen.

6.

Sodann ist zu prüfen, ob die Vorinstanz die solidarische Haftung des Beschwerdeführers hinsichtlich der durch Y._____ zwischen dem 29. Juni 2004 und dem 17. Mai 2005 getätigten, zum AKZA zu verzollenden Importe zu Recht bestätigt und die entsprechende Nachforderung geschützt hat.

6.1. Die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse bedarf grundsätzlich einer Bewilligung (Art. 24 Abs. 1 LwG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 aAEV); diese wird gemäss Art. 1 Abs. 1 aAEV als GEB erteilt. Die GEB ist unbefristet gültig und nicht übertragbar (Art. 1 Abs. 3 aAEV). Sie ist Voraussetzung für die Zuteilung eines Zollkontingentsanteils (Art. 13 Abs. 2 aAEV).

6.2. Gemäss Art. 6 Abs. 1 der Verordnung vom 5. Dezember 1988 über die Statistik des Aussenhandels (AS 1988 2047) muss die Einfuhrdeklaration den Namen des Empfängers und, wenn dieser nicht gleichzeitig Importeur ist, den Namen und die Adresse des Importeurs enthalten. Empfänger ist diejenige natürliche oder juristische Person im Zollinland, der die Ware zugeführt wird; Importeur ist, wer die Ware ins Zollinland einführt oder auf seine Rechnung einführen lässt (vgl. auch Urteil 2C 388/2007 vom 12. November 2007 E. 5.2).

6.3. Die Vorinstanz kam zum Schluss, Y._____ sei der effektive Importeur und Empfänger gewesen. Der Beschwerdeführer habe jedoch die Importe veranlasst, indem er Y._____ seine GEB zur Verfügung gestellt habe. Als Auftraggeber hafte der Beschwerdeführer solidarisch für die zum AKZA zu verzollenden Importe.

Zur Begründung führt die Vorinstanz folgende Sachverhaltselemente an: Aus den Aussagen des Beschwerdeführers, des Generaldirektors der T._____ Sàrl und von Y._____ gegenüber den Zollbehörden und der Kantonspolizei Neuenburg ergebe sich, dass zwischen Y._____ und der Lieferantin in Frankreich eine direkte Geschäftsbeziehung bestanden habe, während der Beschwerdeführer am Fleischhandel als solchem nicht beteiligt gewesen sei. Der Beschwerdeführer habe Y._____ sein Kontingent und seine GEB-Nummer zur Verfügung gestellt. Y._____ habe das Fleisch bestellt und bezahlt; die Ware sei jeweils ihm direkt zugeführt worden. Der Beschwerdeführer habe keine Verfügungsberechtigung über die Ware gehabt. In dessen Buchhaltung befänden sich - ausser der Zahlung einer "Provision" von Fr. 5'000.– von Y._____ - auch keine Belege oder Buchungen betreffend den Fleischhandel mit der T._____ Sàrl. Die Erklärungen des Beschwerdeführers, warum der behauptete Fleischhandel keinen Niederschlag in der Buchhaltung gefunden habe, seien unglaubwürdig.

Aufgrund dieser Umstände komme der Beschwerdeführer weder als Empfänger noch als Importeur in Betracht. Er sei jedoch insofern in die Einfuhren involviert gewesen, als er Y._____ seine GEB-Nummer zur Verfügung gestellt habe. Nach eigenen Angaben habe der Beschwerdeführer mit Y._____ vereinbart, das Fleisch einzuführen. Bereits dies rechtfertige die Annahme, er habe die fraglichen Einfuhren veranlasst im Sinn der Rechtsprechung zu Art. 9 Abs. 1 aZG. Die falschen Angaben von "Importeur" und "Empfänger" gegenüber den Zollbehörden hätten einen unrechtmässigen Abgabevorteil bewirkt. Durch die rechtswidrige Übertragung seiner GEB habe der Beschwerdeführer die unrechtmässigen Einfuhren veranlasst, weshalb er unter den Begriff des Auftraggebers im Sinn von Art. 9 Abs. 1 aZG falle. Indem er falsche Deklarationen verantwortet habe, habe er zudem in schwerwiegender Weise gegen das Selbstdeklarationsprinzip verstossen. Auch dies rechtfertige eine weite Auslegung des zollrechtlichen Begriffs des Auftraggebers. In Anwendung von Art. 13 Abs. 1 aZG erklärte die Vorinstanz den Beschwerdeführer zollzahlungspflichtig und demgemäss solidarisch haftbar für die geschuldeten Abgaben.

6.4. Demgegenüber macht der Beschwerdeführer geltend, nicht Y._____ sei Importeur gewesen, sondern er, der Beschwerdeführer selbst. Die Rechnungen der Lieferantin T._____ Sàrl seien auf ihn ausgestellt worden. Y._____ sei für ihn als Hilfsperson tätig gewesen und habe das Geld für die Fleischlieferungen von ihm erhalten, um die Rechnungen zu bezahlen. Daraus, dass sich in seiner - des Beschwerdeführers - Buchhaltung keine einschlägigen Unterlagen befunden hätten, lasse sich nichts zu seinen Lasten ableiten. Die Vorinstanz sei den Beweis für den Handel mit Kontingenten schuldig geblieben und habe sich mit der Argumentation des Beschwerdeführers, wonach er vollständig in der Verantwortung geblieben sei, nicht auseinandergesetzt. Aus der 14 Seiten umfassenden Abrechnung zwischen ihm und Y._____ gehe hervor, dass er der "Chef" und Y._____ der "Gango" gewesen sei. Dieser habe ihm per 9. Dezember 2005 noch Fr. 104'100.– geschuldet. Die Würdigung der Akten ergebe eindeutig, dass er - der Beschwerdeführer - als Kontingentsnehmer die Waren bei der T._____ Sàrl bestellt habe, sie habe einführen lassen, sie bezahlt und in der Schweiz verkauft habe. Y._____ sei ihm dabei behilflich gewesen, habe aber kein Kontingent
ersteigert oder von ihm abgetreten erhalten. Y._____ habe das Fleisch im Welschland verkauft, da er sehr gut französisch spreche. Jedoch habe er ihn - den Beschwerdeführer - nur schleppend und teilweise gar nicht mehr bezahlt.

Selbst wenn - was bestritten werde - ein Kontingentshandel stattgefunden hätte, wäre dies nicht verboten. Da eine gesetzliche Grundlage fehle, seien die Behörden nicht berechtigt, Einfuhrabgaben in Form von Zoll und Mehrwertsteuer nachzufordern. Zudem sei der hohe Betrag (über eine halbe Million Franken) unverhältnismässig.

6.5. Nach den verbindlichen Feststellungen der Vorinstanz (vgl. vorne E. 2.2) sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, wonach der Beschwerdeführer als Importeur oder Empfänger am Handel zwischen Y._____ und der T._____ Sàrl direkt beteiligt gewesen wäre. Für seine Darstellung, wonach er - ähnlich einem Arbeitgeber - Aufträge an Y._____ erteilt haben soll, welche dieser als "Gehilfe" ausgeführt habe, gibt es keine Anhaltspunkte. Auch die Behauptung des Beschwerdeführers, der Generaldirektor der T._____ Sàrl sei zweimal bei ihm gewesen, würde - sofern sie zuträfe - nichts daran ändern, dass der Beschwerdeführer die Ware weder bestellt, bezahlt noch erhalten hat. Die vom Beschwerdeführer behauptete Forderung von Fr. 104'100.– gegen Y._____ erscheint in der Bilanz per 31. Dezember 2005 nicht. Der Schluss der Vorinstanz, wonach es sich bei den an ihn adressierten Rechnungen (welche er nach eigener Aussage jeweils an Y._____ weitergab) um Pro-forma-Rechnungen handelte, ist naheliegend und in keiner Weise willkürlich. Auf die Sachverhaltsdarstellung der Vorinstanz ist demnach abzustellen.

6.6. Aus den beschriebenen Abläufen ergibt sich, dass die Vorinstanz Y._____ zu Recht als Importeur qualifiziert und auch dessen Empfängereigenschaft bejaht hat. Diese Auslegung stimmt mit der Rechtsprechung überein, wonach darauf abzustellen ist, wer die Ware bestellt, den direkten Kontakt zum ausländischen Lieferanten hat und die Rechnungen bezahlt; zu berücksichtigen ist auch, wer beim Grenzübertritt wirtschaftlich über die Waren verfügt (Urteil 2C 388/2007 vom 12. November 2007 E. 5.2). Da Y._____ nicht über eine GEB verfügte, war er nicht kontingentsberechtigt (zu den Begriffen "Kontingentsberechtigter", "Kontigentsinhaber" und "Kontingentsnutzer" vgl. YVES DONZALLAZ, Traité de droit agraire suisse, Bd. 1, 2004, Rz. 858

f.). Die GEB ist nicht übertragbar, wenngleich Kontingentsanteile unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. Art. 14 Abs. 1 und 2 aAEV) einem anderen Kontingentsanteilsinhaber abgetreten werden können: Dieser "Handel" setzt voraus, dass alle Beteiligten über eine GEB verfügen (vgl. vorne E. 6.1). Durch die Verwendung der GEB des Beschwerdeführers in Verbindung mit der Angabe in der Zolldeklaration, der Beschwerdeführer sei Importeur, spiegelte Y._____ Verhältnisse vor, welche zur Verzollung der Waren zum
KZA berechtigt hätten. Tatsächlich aber erfolgten die Importe durch ihn, der keine GEB hatte, so dass die Waren zum AKZA zu verzollen waren. Die Vorinstanz hat somit in Bezug auf die von Y._____ getätigten Importe zwischen dem 29. Juni 2004 und dem 17. Mai 2005 die Anwendbarkeit des AKZA zu Recht bestätigt.

6.7. Weiter stellt sich die Frage, ob die Vorinstanz die solidarische Haftung des Beschwerdeführers zu Recht bejaht hat.

6.7.1. Der Beschwerdeführer kann entgegen seinem Vorbringen nicht als Importeur qualifiziert werden (vgl. vorne E. 6.2). Denn weder hat er im vorliegenden Zusammenhang Waren eingeführt noch hat er solche auf seine Rechnung einführen lassen (vgl. vorne E. 6.5). Auch als Empfänger kommt der Beschwerdeführer nicht in Betracht, da die Fleischerzeugnisse direkt Y._____ zugeführt wurden.

6.7.2. Es ist daher zu prüfen, ob der Beschwerdeführer als Auftraggeber im zollrechtlichen Sinn gelten kann.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist der Begriff des Auftraggebers im Sinn von Art. 9 Abs. 1 aZG nicht im zivilrechtlichen Sinn, sondern weit gefasst zu verstehen ist (Urteile 2C 415/2013 vom 2. Februar 2014 E. 3.4; 2C 747/2009 vom 8. April 2010 E. 5.2) : Zollrechtlich ist Auftraggeber jede Person, welche die Wareneinfuhr tatsächlich veranlasst bzw. die Ware ins Zollinland verbringen lässt (Urteile 2C 456/2010 vom 7. März 2011 E. 5.3.3, in: RtiD 2011 II S. 200; 2C 747/2009 vom 8. April 2010 E. 5.3; 2C 132/2009 vom 7. Januar 2010 E. 4.2). Durch die weite Auslegung des Begriffs des Auftraggebers im zollrechtlichen Sinn sollte der Kreis der Zollzahlungspflichtigen weit gezogen werden, um die Einbringlichkeit der Zollschuld zu garantieren (vgl. BGE 110 Ib 306 E. 2b S. 310; 107 Ib 205 E. 2a, 198 E. 6a; 89 I 542 E. 4 S. 544 f.). Diese Rechtsprechung wurde schliesslich in das (hier nicht anwendbare) Zollgesetz vom 18. März 2005 (SR 631.0) übernommen, wie die Botschaft vom 15. Dezember 2003 über ein neues Zollgesetz (BBl 2003 567 Ziff. 2.3.1) zeigt:

"Der Entwurf übernimmt mit dem vorliegenden Artikel diesen Kreis von Zollschuldnern in vollem Umfang beziehungsweise passt den Kreis der Verpflichteten der geltenden Praxis an. Danach sollen neu nicht bloss der Warenführer und der Auftraggeber Zollschuldner sein können, sondern laut Absatz 2 Buchstabe a jede Person, die Waren über die Zollgrenze bringt oder bringen lässt. Wie oben zu Artikel 21 ausgeführt, umfasst der Kreis derjenigen Personen, die Waren ins Zollgebiet bringen lassen, den bisherigen Auftraggeber, aber auch jede andere Person, die in irgendeiner Weise Anlass zum Verbringen einer Ware ins Zollgebiet gegeben hat."

Die im neuen Zollgesetz niedergelegte (und dadurch bestätigte) Praxis ist auch im vorliegenden Fall massgeblich.

Die Rolle des Beschwerdeführers bestand in der Überlassung der GEB an Y._____. Durch dieses Verhalten hat der Beschwerdeführer bewirkt, dass die Einfuhren - unter Vorspiegelung falscher Tatsachen - zum KZA verzollt wurden. Er hat die Importe in der Form, wie sie sich abgespielt haben, überhaupt erst ermöglicht und somit veranlasst. Als Auftraggeber im Sinn der zitierten Rechtsprechung haftet der Beschwerdeführer gestützt auf Art. 13 Abs. 1 aZG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 aZG solidarisch für die Zollschuld, welche auf dem AKZA beruht. Die solidarische Haftung besteht auch dann, wenn die betroffene Person persönlich nicht von dem unrechtmässigen Vorteil profitiert hat (Urteile 2C 415/2013 vom 2. Februar 2014 E. 3.3; 2C 456/2010 vom 7. März 2010 E. 5.3.2, in: RtiD 2011 II S. 200). Es hilft dem Beschwerdeführer auch nicht, dass er - unter Bezahlung des (geringen) Zolls zum KZA - die fraglichen Einfuhren legal hätte tätigen können. Rechtsprechungsgemäss ist die Zollforderung selbst dann geschuldet, wenn die Ware bei ordnungsgemässer Abfertigung zollfrei hätte ein- und ausgeführt werden können (Urteile 2C 32/2011 vom 7. April 2011 E. 3.2; 2C 132/2009 vom 7. Januar 2010 E. 4.1; BGE 89 I 542 E. 2).

6.8. Es bleibt zu prüfen, ob die aus der solidarischen Haftung mit Y._____s Schuld resultierende Nachzahlungspflicht verhältnismässig ist. Für die Grundsätze zum Verhältnismässigkeitsprinzip kann auf E. 5.8.2 verwiesen werden.

Vorab ist festzuhalten, dass die Vorschrift, wonach die GEB nicht übertragbar ist (vgl. vorne E. 6.1), nicht unverhältnismässig ist. Sie entspricht dem legitimen Bedürfnis der Behörden, zu wissen, wer Kontingente erwerben darf (zum Zweck der GEB vgl. auch Urteil 2C 1174/2012 vom 16. August 2013 E. 2.4.3).

Die Sachlage präsentiert sich hier anders als bei der Einfuhr vom 7. März 2005. In jenem Fall war der Beschwerdeführer als Kontingentsanteilsinhaber grundsätzlich berechtigt, zum KZA zu importieren. Hier aber wurden - unter rechtswidriger Verwendung der GEB des Beschwerdeführers und unter Vorspiegelung falscher Tatsachen - Einfuhren durch eine Drittperson getätigt. Bei diesem Arrangement spielte der Beschwerdeführer eine tragende Rolle, was er sich durch eine "Provision" von Fr. 5'000.– abgelten liess. Die Einfuhren auf Y._____s Rechnung waren nur zum AKZA möglich; die Höhe dieses Zolls ergibt sich aus dem Gesetz, ebenso die solidarische Haftung des Beschwerdeführers als (zollrechtlicher) Auftraggeber. Unter diesen Umständen bleibt kein Raum, auf die Nachforderung aus Verhältnismässigkeitsüberlegungen zu verzichten, zumal der Beschwerdeführer auf Y._____ Rückgriff nehmen kann (vgl. Art. 13 Abs. 1 aZG).

7.

7.1. Gemäss Art. 74 Ziff. 9 aZG begeht eine Zollübertretung, wer für Waren Zollbefreiung oder Zollermässigung erwirkt, ohne dass die Voraussetzungen für den zollfreien Warenverkehr oder die Zollbegünstigung zutreffen. Zollübertretungen gelten als Zollwiderhandlungen (Art. 73 aZG).

7.2. Die Mehrwertsteuer wird bei Veräusserungsgeschäften auf dem Entgelt erhoben (Art. 76 Abs. 1 lit. a aMWSTG). Die unrechtmässige Verzollung zum KZA wirkt sich auf die Mehrwertsteuer nur insofern aus, als gemäss Art. 76 Abs. 3 lit. a aMWSTG die aufgrund der Einfuhr geschuldeten Zölle in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen sind. In diesem Umfang hat der Beschwerdeführer auch gegen die Mehrwertsteuergesetzgebung verstossen.

7.3. Bei Widerhandlungen gegen die Zoll- und Mehrwertsteuergesetzgebung kommt das Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0) zur Anwendung (Art. 80 Abs. 1 aZG bzw. Art. 88 Abs. 1 aMWSTG). Gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. a VStrR ist eine Abgabe, die infolge einer Widerhandlung gegen die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes zu Unrecht nicht erhoben worden ist, ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit einer bestimmten Person nachzuentrichten.

Die Vorinstanz bejahte die Nachzahlungspflicht des Beschwerdeführers gestützt auf Art. 12 Abs. 2 VStrR. Im vorliegenden Verfahren könne offen bleiben, ob der Beschwerdeführer auch gemäss Art. 12 Abs. 3 VStrR solidarisch haftbar wäre.

7.4. Wie bereits dargelegt (vgl. vorne E. 4.2), unterscheidet das VStrR zwischen dem Verfahren zur Festsetzung des geschuldeten Abgabe- oder Rückleistungsbetrags einerseits und dem Strafverfahren andererseits. Die Zuständigkeit zur Feststellung der Leistungs- oder Rückleistungspflicht ergibt sich aus dem betreffenden Verwaltungsgesetz (Art. 63 Abs. 1 VStrR). Wer verwaltungsrechtlich abgabepflichtig ist, ist gemäss Art. 12 Abs. 2 VStrR leistungspflichtig. Denn nach Art. 12 Abs. 2 VStrR ist leistungspflichtig, wer in den Genuss des unrechtmässigen Vorteils gelangt ist, insbesondere der zur Zahlung der Abgabe Verpflichtete. Rechtsprechungsgemäss setzt die - im Administrativverfahren zu beurteilende - Nachzahlungspflicht eine objektive Widerhandlung gegen die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes (hier: die Zoll- bzw. Mehrwertsteuergesetzgebung) voraus; nicht erforderlich ist hingegen, dass die abgabepflichtige Person im Sinn von Art. 12 Abs. 2 VStrR ein Verschulden trifft oder dass gegen sie eine Strafverfolgung eingeleitet wird (BGE 129 II 385 E. 3.4.3 S. 391; 114 Ib 94 E. 5b S. 98; 106 1b 218 E. 2c S. 221; Urteile 2C 185/2013 vom 16. Juli 2013 E. 8.2; 2C 32/2011 vom 7. April 2011 E. 3.3; 2C 366/2007 vom 3. April 2008 E. 5). Nach dem
Willen des Gesetzgebers handelt es sich bei der Leistungs- oder Rückleistungspflicht nach Art. 12 Abs. 1 und 2

VStrR nicht um eine kriminalrechtliche Sanktion (vgl. Botschaft vom 21. April 1971 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht, in: BBl 1971 I 993, hier 1007, Erläuterung zu Art. 11 E-VStrR).

Der Beschwerdeführer hat gegen die Zoll- und Mehrwertsteuergesetzgebung verstossen, indem er durch das Zurverfügungstellen seiner GEB falsche Zolldeklarationen verantwortete. Als zollzahlungspflichtiger Auftraggeber ist er leistungspflichtig im Sinn von Art. 12 Abs. 2 VStrR, denn das Bundesgericht hat entschieden, dass der nach Art. 13 aZG Zollzahlungspflichtige ohne weiteres leistungspflichtig nach Art. 12 Abs. 2 VStrR ist (Urteile 2C 415/2013 vom 2. Februar 2014 E. 3.2; 2C 32/2011 vom 7. April 2011 E. 3.3). Gegen den Beschwerdeführer liegt kein Strafbescheid im Sinn von Art. 62 Abs. 1 VStrR vor. Die Nachzahlungspflicht aufgrund solidarischer Haftung für die Zollschuld von Y._____ ist daher gestützt auf Art. 12 Abs. 2 VStrR zu bestätigen.

7.5. Der Beschwerdeführer hat seit Beginn, d.h. schon im Beschwerdeverfahren vor der Oberzolldirektion, die Rechtmässigkeit der Nachforderung von Fr. 14'087.85.– Mehrwertsteuer bestritten. Weil das Bundesgericht das Recht im Rahmen des Streitgegenstands von Amtes wegen anwendet (vgl. vorne E. 2.1), rechtfertigt sich eine Überprüfung dieses Teils der Nachforderung.

Die Oberzolldirektion hatte in ihrem Entscheid vom 15. Dezember 2011 die nachzuentrichtende Zollschuld um Fr. 79'931.95 reduziert, die nachzuentrichtende Mehrwertsteuer von Fr. 14'087.85 jedoch bestätigt. Die Vorinstanz hat diese Berechnung geschützt, ohne dies näher zu begründen.

Art. 75 Abs. 1 aMWSTG erklärt die Zollzahlungspflichtigen bei der Einfuhr für mehrwertsteuerpflichtig; Art. 76 aMWSTG regelt die Steuerbemessungsgrundlage. Die Einfuhrumsatzsteuer wird auf dem Entgelt erhoben, wenn - wie hier - der Gegenstand in Erfüllung eines Veräusserungsgeschäfts eingeführt wird (Art. 76 Abs. 1 lit. a aMWSTG). Gemäss Art. 76 Abs. 3 lit. a aMWSTG sind die ausserhalb des Einfuhrlandes sowie aufgrund der Einfuhr geschuldeten Steuern, Zölle und sonstigen Abgaben, mit Ausnahme der zu erhebenden Mehrwertsteuer, in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen, soweit sie nicht bereits darin enthalten sind. Die Steuer beträgt somit vorliegend 7.6 % (vgl. Art. 77 lit. b aMWSTG) der Summe aus dem Kaufpreis (zuzüglich allfällige vom Importeur zu übernehmende Kosten) und des Einfuhrzolls auf der Basis des AKZA. Die Höhe der Zollschuld beeinflusst daher - wenn auch nur marginal - die Höhe der Einfuhrumsatzsteuer. Demzufolge hätte die Oberzolldirektion bzw. die Vorinstanz die nachzuentrichtende Mehrwertsteuer in Abhängigkeit der reduzierten Zollschuld neu berechnen und festsetzen müssen. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als begründet. Aufgrund der Gutheissung der Beschwerde in Bezug auf die Einfuhr vom 7. März 2005 ist die nachzuentrichtende Mehrwertsteuer aber ohnehin gesamthaft neu festzusetzen.

8.

8.1. Der Beschwerdeführer macht geltend, sowohl die Nachforderung betreffend die Einfuhr vom 7. März 2005 als auch jene betreffend die zwischen dem 29. Juni 2004 und dem 17. Mai 2005 getätigten Importe seien verjährt. Die Verjährung betrage in beiden Fällen zwei Jahre; insbesondere bei der Einfuhr vom 7. März 2005 handle es sich um einen Bagatellfall, welcher gemäss Art. 11 Abs. 1 VStrR zu einer kürzeren Verjährungsfrist hätte führen müssen, als die Vorinstanz erwogen habe.

Betreffend die Einfuhr vom 7. März 2005 ist das angefochtene Urteil aufzuheben, so dass sich die Frage der Verjährung der Nachforderung nicht stellt.

8.2. Die Verjährung der Nach- und Rückleistungspflicht richtet sich nach Art. 12 Abs. 4 VStrR. Danach verjähren Leistungs- und Rückleistungspflicht nicht, solange die Strafverfolgung und Strafvollstreckung nicht verjährt sind.

Bei den von Y._____ getätigten und falsch verzollten Importen liegt eine Zollübertretung im Sinn von Art. 74 Ziff. 9 aZG vor. Dabei handelt es sich um eine qualifizierte Übertretung nach Art. 11 Abs. 2 VStrR. Für solche Übertretungen, welche in der Hinterziehung oder Gefährdung von Abgaben oder im unrechtmässigen

Erlangen einer Rückerstattung, Ermässigung oder eines Erlasses von Abgaben bestehen, gilt gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Verfolgungsverjährungsfrist von sieben Jahren (eingehend BGE 134 IV 328 E. 2.1; Eicker/Frank/Achermann, a.a.O., S. 83 f.).

Die Verjährung beginnt an dem Tag zu laufen, an dem die deliktische Handlung ausgeführt wird (Art. 2 VStrR i.V.m. Art. 71 lit. a aStGB [AS 2002 2993]). Massgeblich ist der jeweilige Zeitpunkt, in dem die zu beurteilenden Einfuhren erfolgt sind. Diese Daten fallen in den Zeitraum zwischen dem 29. Juni 2004 und dem 17. Mai 2005. Gemäss Art. 11 Abs. 3 VStrR ruht die Verjährung bei Vergehen und Übertretungen während der Dauer eines Einsprache-, Beschwerde- oder gerichtlichen Verfahrens über die Leistungs- oder Rückleistungspflicht. Seit der Rechtshängigkeit des Verfahrens vor der Oberzolldirektion (Einreichung der Beschwerde am 2. März 2009) ruht demnach die Verjährung; zu diesem Zeitpunkt war die siebenjährige Frist bei keiner der zu beurteilenden Einfuhren abgelaufen. Die Vorinstanz hat somit den Eintritt der Verjährung zu Recht verneint.

9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen ist. Das angefochtene Urteil ist hinsichtlich der Einfuhr vom 7. März 2005 sowie der Mehrwertsteuer aufzuheben. Hinsichtlich der übrigen, durch den Beschwerdeführer mittels Überlassung seiner GEB veranlassten Importe ist die Beschwerde abzuweisen. Was die Nachforderung der Mehrwertsteuer betrifft, ist die Sache an die Oberzolldirektion zurückzuweisen, damit sie gemäss E. 7.5 verfahre.

Die Gerichtskosten sind dem Beschwerdeführer im Umfang des Unterliegens aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG); er hat Anspruch auf eine Parteientschädigung im Umfang des Obsiegens (Art. 68 Abs. 1 BGG). Die Vorinstanz wird über die Auferlegung der Gerichtskosten und die Zusprechung einer Parteientschädigung in ihrem Verfahren neu zu befinden haben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Januar 2013 wird bezüglich der Einfuhr vom 7. März 2005 sowie der Mehrwertsteuer aufgehoben; im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen. Die Sache wird zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen an die Oberzolldirektion zurückgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 10'000.– werden mit Fr. 9'000.– dem Beschwerdeführer und mit Fr. 1'000.– der Oberzolldirektion auferlegt.

3.

Die Oberzolldirektion hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 1'000.– zu entschädigen.

4.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und der Parteientschädigung des vorangegangenen Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.

5.

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

Lausanne, 24. Januar 2014

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

Der Präsident: Zünd

Die Gerichtsschreiberin: Genner