



Abteilung I
A-3130/2011

Urteil vom 20. März 2012

Besetzung

Richter Markus Metz (Vorsitz),
Richter Michael Beusch, Richter Daniel Riedo,
Gerichtsschreiber Jürg Steiger.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Rechtsverweigerungsbeschwerde.

Sachverhalt:**A.**

Auf amtshilfeweises Ersuchen der deutschen Zollbehörden (Hauptzollamt [...]) beauftragte die Oberzolldirektion (OZD) am 9. Dezember 2010 die Zollkreisdirektion Schaffhausen, zahlreiche Ursprungsnachweise der A._____ betreffend die Jahre 2008 bis 2010 zu überprüfen. Die Prüfung ergab, dass die A._____ für die in 133 Rechnungen an die B._____ (D) aufgeführten Fässer den Ursprung der Waren nicht habe nachweisen können. In der Folge stellte die Zollkreisdirektion Schaffhausen in ihrer Verfügung vom 21. Februar 2011 fest, die betreffenden Ursprungsnachweise seien ungültig.

B.

Am 23. März 2011 reichte die A._____ "vorsorglich" eine Beschwerde gegen die Verfügung der Zollkreisdirektion Schaffhausen vom 21. Februar 2011 bei der OZD ein. Sie machte im Wesentlichen geltend, da sie über keine entsprechende Dokumentation verfüge, könne sie nicht für jedes Fass den geforderten Nachweis des Schweizer Ursprungs erbringen. Sie sei jedoch überzeugt, es handle sich bei sämtlichen ausgeführten Fässern um Altwaren im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. h des Protokolls Nr. 3 vom 28. Oktober 2004 über die Bestimmung des Begriffs "Ursprungszeugnisse" und über die Methoden der Zusammenarbeit der Verwaltungen zum Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (SR 0.632.401.3, "Protokoll Nr. 3"). Als solche Altwaren seien die Fässer ohne weiteren Nachweis als Schweizer Ursprungswaren zu behandeln, sofern jene von ihr in der Schweiz oder in der Europäischen Union (EU) bezogen worden seien. Sie sei zudem der Meinung, die Fässer seien unter die Tarifnummer 7310.1000 einzureihen.

Im Weiteren legte sie dar, sie habe gleichzeitig mit ihrer Beschwerdeein-gabe auch noch ein Gesuch um verbindliche Ursprungs Auskunft gemäss Art. 20 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0) bei der OZD gestellt, um die Frage des Ursprungs der Fässer verbindlich klären zu lassen. Obwohl dieses Gesuch in erster Linie der korrekten Zollabwicklung zukünftiger Lieferungen von gebrauchten Fässern zur Wiederaufbe-reitung nach Deutschland diene, mache es Sinn, dessen Ausgang abzu-warten. Sie stelle deshalb den Antrag, das Beschwerdeverfahren zu sis-tieren, bis die Auskunft vorliege.

C.

Am 23. März 2011 reichte die A. _____ ein Gesuch um verbindliche Ursprungsauskunft bei der OZD ein. Sie legte im Wesentlichen dar, sie übernehme oder kaufe von in der Schweiz ansässigen Lieferanten gebrauchte und ursprünglich in der Schweiz oder in der EU gefertigte Fässer. Anschliessend sende sie diese an Unternehmen in Deutschland. Dort würden die Fässer gereinigt, umgewandelt, ausgebeult und neu gestrichen (sog. "Rekonditionierung"). Danach erhalte sie die Fässer wieder zurück. Sie sei der Meinung, es handle sich bei den ausgeführten Waren um Altwaren im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. h des Protokolls Nr. 3 und damit um Schweizer Ursprungswaren. Sie ersuche die OZD, den präferenziellen Ursprung im Sinne einer verbindlichen Ursprungsauskunft gemäss Art. 20 ZG zu bestätigen.

D.

Am 13. April 2011 teilte die OZD der A. _____ insbesondere mit, für die in der Schweiz hergestellten oder gesammelten Fässer müsste im Rahmen der verschiedenen Freihandelsabkommen in jedem Fall eine gültige Lieferantenerklärung des Schweizer Lieferanten vorliegen. Liege eine solche vor, könne der Exporteur bei der Ausfuhr nach Deutschland einen Ursprungsnachweis ausstellen. Sofern keine Lieferantenerklärung beigebracht werden könne oder es sich um Fässer mit Ursprung aus Drittländern handle, sei die Ausstellung eines Ursprungsnachweises nicht zulässig. Bei der "Rekonditionierung" der Fässer in Deutschland handle es sich lediglich um eine Wiederaufbereitung der Fässer und nicht um eine Gewinnung von Rohstoffen im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. h des Protokolls Nr. 3. Im Weiteren legte die OZD dar, diese Ursprungsauskunft verliere ihre Gültigkeit nach spätestens drei Jahren oder wenn die angewendeten Rechtsgrundlagen geändert hätten. Zudem teilte die OZD mit, sie habe das Beschwerdeverfahren antragsgemäss sistiert.

E.

Mit Schreiben vom 20. April 2011 ersuchte die A. _____ um Erlass einer anfechtbaren Verfügung, in welcher die OZD den Ursprung der betroffenen Waren entsprechend ihrer Auskunft vom 13. April 2011 verbindlich feststelle. Am 25. Mai 2011 wiederholte sie dieses Ersuchen.

F.

Am 27. Mai 2011 antwortete die OZD, Tarifauskünfte seien gemäss konstanter Rechtsprechung keine beschwerdefähigen Verfügungen. Entsprechendes müsse auch für Ursprungsauskünfte gelten. Aus diesem Grund

stehe der Rechtsmittelweg gegen die erteilte Auskunft nicht offen. In der Folge erübrige sich der Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Sie empfehle, die Sistierung des hängigen Beschwerdeverfahrens aufzuheben.

G.

Am 30. Mai 2011 reichte die A._____ (Beschwerdeführerin) eine als "Rechtsverweigerungsbeschwerde" bezeichnete Eingabe beim Bundesverwaltungsgericht ein mit den folgenden Anträgen: "(1) Es sei vorfrageweise festzustellen, dass Ursprungsankünfte gemäss Art. 20 ZG Verfügungscharakter im Sinn von Art. 5 VwVG haben und deshalb in Form einer rechtsmittelfähigen Verfügung zu erlassen sind. (2) Die Ursprungsankunft der Vorinstanz vom 13. April 2011 sei dahingehend abzuändern, dass für die beschriebenen Waren verbindlich festgestellt wird, dass diese Schweizer Ursprungswaren im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. h des Protokolls Nr. 3 zum Freihandelsabkommen Schweiz-EWG sind. (3) Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz". Zur Begründung brachte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen vor, Beschwerdeobjekt sei vorliegend die Weigerung der Vorinstanz, ihr eine anfechtbare Verfügung zuzustellen. Dies stelle eine formelle Rechtsverweigerung dar. Die Ursprungsankunft betreffe eine individuell-konkrete Anordnung. Die vorliegende Ursprungsankunft stelle verbindlich fest, dass die im Ankunftsbegehren beschriebenen Waren keinen Ursprung in der Schweiz hätten. Da der Ursprungsankunft Verfügungscharakter zukomme, wäre die Vorinstanz verpflichtet gewesen, eine den Anforderungen von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) entsprechende Verfügung zu erlassen. Im Weiteren beantrage sie aus prozessökonomischen Gründen – bei Gutheissung des Antrags auf Feststellung des Verfügungscharakters einer Ursprungsankunft – die Auskunft vom 13. April 2011 materiell zu beurteilen.

H.

In ihrer Vernehmlassung vom 11. August 2011 beantragte die OZD, auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie vollumfänglich abzuweisen. Im Weiteren sei sowohl auf das Rechtsbegehren Nr. 1 als auch Nr. 2 nicht einzutreten, eventualiter seien diese Anträge abzuweisen. Zudem stellte sie den Verfahrensantrag, im Fall der materiellen Beurteilung des Rechtsbegehrens Nr. 2 sei ihr eine angemessene Frist zur Stellungnahme einzuräumen. Zur Begründung legte die OZD im Wesentlichen dar, die Beschwerdeführerin bezeichne ihre Eingabe zwar als Rechtsverweigerungsbeschwerde. Ein entsprechen-

des Begehren stelle sie hingegen nicht. In der Folge sei auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht einzutreten. Im Weiteren verpflichte das ZG die Zollverwaltung nicht ausdrücklich, Ursprungsauskünfte in Form einer Verfügung zu erlassen. Hätte der Gesetzgeber den Rechtsschutz auch für Ursprungsauskünfte vorsehen wollen, hätte er dies auch so geregelt. Weil einer Ursprungsauskunft kein Verfügungscharakter zukomme, habe die Beschwerdeführerin auch keinen Anspruch auf den Erlass einer entsprechenden Auskunft in Verfügungsform. Die OZD sei demnach auch nicht verpflichtet gewesen, eine solche Verfügung zu erlassen.

I.

Mit Schreiben vom 25. August 2011 ersuchte die Beschwerdeführerin um Akteneinsicht. Mit Verfügung vom 29. August 2011 erteilte ihr das Bundesverwaltungsgericht Einsicht in die Verfahrensakten und lud sie zur allfälligen Replik bis zum 23. September 2011 ein. Auf Ersuchen der Beschwerdeführerin verlängerte das Bundesverwaltungsgericht diese Frist mit Verfügung vom 20. September 2011 bis am 4. Oktober 2011.

J.

Am 4. Oktober 2011 reichte die Beschwerdeführerin ihre Replik ein. Sie formulierte ihre Beschwerdeanträge wie folgt neu: "(1) Es sei vorfrageweise festzustellen, dass die Weigerung der Oberzolldirektion gemäss Schreiben vom 27. Mai 2011, den Inhalt der Ursprungsauskunft vom 13. April 2011 in Form einer rechtsmittelfähigen Verfügung zu erlassen, eine formelle Rechtsverweigerung im Sinn von Art. 46a VwVG darstellt. (2) Die Ursprungsauskunft der Vorinstanz vom 13. April 2011 sei dahingehend abzuändern, dass für die beschriebenen Waren verbindlich festgestellt wird, dass diese Schweizer Ursprungswaren im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. h des Protokolls Nr. 3 zum Freihandelsabkommen Schweiz-EWG sind. (3) Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz". Zur Begründung führte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen aus, bei der Neuformulierung des Rechtsbegehrens Nr. 1 handle es sich um eine Präzisierung des Beschwerdeantrags und nicht um einen neuen Antrag. Die Ursprungsauskunft diene der Erleichterung des Nachweises beim konkreten Verzollungsvorgang. Im Rahmen der konkreten Verzollung müsse der Zollpflichtige nur noch die betreffenden Tatsachen nachweisen, die gemäss der erteilten Auskunft für einen präferenziellen Ursprung entscheidend seien. Doch selbst wenn der Ursprungsauskunft der Verfügungscharakter abgesprochen werden sollte, dürfe die Verwaltung dennoch nicht im rechtsfreien Raum handeln. Die Auskunft der OZD könne in jedem Fall als Realakt überprüft werden. Das Gebot der Pro-

zessökonomie gebiete, die Auskunft der OZD vom 13. April 2011 materiell zu beurteilen, denn die OZD werde im Fall einer Rückweisung identisch entscheiden.

K.

In ihrer Duplik vom 26. Oktober 2011 hielt die OZD an ihren bisherigen Standpunkten fest. Im Weiteren führte sie aus, es werde nicht in Abrede gestellt, dass die behauptete Rechtsverweigerung in der Beschwerdebeurteilung vorgebracht worden sei. Das gestellte Rechtsbegehren sei jedoch unvollständig und mangelhaft gewesen. Dies anerkenne auch die Beschwerdeführerin durch die nun erfolgte Präzisierung des Rechtsbegehrens Nr. 1.

Auf die Eingaben der Parteien wird – soweit entscheidungswesentlich – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1. Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG oder gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung (Art. 46a VwVG).

1.2.

1.2.1. Die Vorschriften des VwVG finden gemäss dessen Art. 3 Bst. e auf das Verfahren der Zollveranlagung keine Anwendung (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3213/2009 vom 7. Juli 2010 E. 1.3.1 und A-5612/2007 vom 1. März 2010 E. 2.1.2). Dieser Dispens wird damit begründet, dass das Verfahren der Zollveranlagung im Interesse eines flüssigen Personen- und Warenverkehrs möglichst zügig und einfach abgewickelt werden soll, was nach dem ordentlichen Prozedere nach VwVG nicht gewährleistet ist (PIERRE TSCHANNEN, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich/St. Gallen 2008 [Kommentar VwVG], Art. 3 N 13). Grundsätzlich gelten somit die Verfahrensbestimmungen des ZG, soweit dieses überhaupt solche enthält. Insbesondere unterliegt die Zollveranlagung den durch das Selbstdeklarationsprinzip getragenen spezialgesetzlichen Vorschriften (Art. 21 ff. ZG; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts

A-829/2011 vom 30. Dezember 2011 E. 1.2, A-6930/2009 vom 1. September 2011 E. 1.2.1, A-1791/2009 vom 28. September 2009 E. 2.2.1; NADINE MAYHALL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Praxiskommentar], Zürich 2009, Art. 3 N 38).

1.2.2. Nach der Rechtsprechung bezieht sich Art. 3 Bst. e VwVG ausschliesslich auf das Verfahren der Zollveranlagung; vom Ausschluss nicht erfasst wird hingegen das Beschwerdeverfahren (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3213/2009 vom 7. Juli 2010 E. 1.3; MAYHALL, Praxiskommentar, a.a.O., Art. 3 Fn. 38). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich demnach nach dem VwVG (Art. 37 VGG), soweit nicht spezialgesetzliche Normen des Zoll- und anderen Abgaberechts bzw. Bundesrechts anzuwenden sind (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6930/2009 vom 1. September 2011 E. 1.2.2).

1.3. Gemäss Art. 52 Abs. 1 VwVG hat die Beschwerdeschrift die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Der Streitgegenstand des Rechtsmittelverfahrens wird einerseits durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung und andererseits durch die Parteibegehren bestimmt. Der Streitgegenstand darf sich dabei im Laufe des Beschwerdeverfahrens nur verengen, er kann nicht erweitert oder qualitativ verändert werden (Urteil des Bundesgerichts 2A.121/2004 vom 16. März 2005 E. 2.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1626/2010 vom 28. Januar 2011 E. 1.2.1, A-4478/2009 vom 13. Juli 2010 E. 1.2.1, A-2293/2008 vom 8. Mai 2010 E. 1.2.1). Die Begehren einer Beschwerde können nach Ablauf der Beschwerdefrist deshalb nicht erweitert, sondern höchstens präzisiert, eingengt oder fallengelassen werden (BGE 133 II 30 E. 2.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8761/2010 vom 8. Dezember 2011 E. 5, A-775/2011 vom 24. Mai 2011 E. 4; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.208 ff.).

Im vorliegenden Fall hat die Beschwerdeführerin ihr Rechtsbegehren Nr. 1 mit ihrer Replik vom 4. Oktober 2011 umformuliert. Ihre Beschwerdeschrift vom 30. Mai 2011 war zwar als "Rechtsverweigerungsbeschwerde" bezeichnet, einen entsprechenden Antrag stellte sie in dieser Eingabe hingegen noch nicht. Indessen rügte die Beschwerdeführerin bereits in der Beschwerdebegründung explizit die Verweigerung der Vorinstanz, die verlangte Verfügung zu erlassen (vgl. insbesondere Rz. 2 der

Beschwerde). Aus der Bezeichnung der Beschwerde und ihrer Begründung geht deshalb klar der Wille der Beschwerdeführerin hervor, die behauptete Verweigerung der OZD zum Erlass einer Verfügung anzufechten. Die Neuformulierung des Rechtsbehrens Nr. 1 in der Replik stellt deshalb eine blosser Präzisierung dar. Eine solche ist nach dem oben Gesagten zulässig.

1.4.

1.4.1. Nach Art. 46a VwVG kann gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung ebenfalls Beschwerde geführt werden. Beschwerdeinstanz ist jene Behörde, die zuständig wäre, wenn die Verfügung ordnungsgemäss ergangen wäre (Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4408; vgl. auch MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 5.18 mit Hinweisen). Die OZD gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht (Art. 32 VGG), ist nicht gegeben. Das Bundesverwaltungsgericht ist deshalb zuständig für die Beurteilung der Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen die OZD.

1.4.2. Das Recht verweigert eine Behörde, die es ausdrücklich ablehnt oder stillschweigend unterlässt, eine Verfügung zu treffen, obwohl sie dazu verpflichtet ist (BGE 124 V 130 E. 4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1247/2010 vom 19. April 2010 E. 3.2.2). Voraussetzung für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ist, dass die Rechtssuchenden zuvor ein Begehren auf Erlass einer Verfügung bei der zuständigen Behörde gestellt haben und ein Anspruch auf Erlass einer solchen Verfügung besteht (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 725; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 5.20). Ein solcher Anspruch ist dann gegeben, wenn einerseits eine Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und wenn andererseits die gesuchstellende Person nach Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung beanspruchen kann (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6471/2009 vom 2. März 2010 E. 3, A-3260/2009 vom 16. Juli 2009 E. 2, A-2723/2007 vom 30. Januar 2008 E. 3).

1.4.3. Aufgrund einer Rechtsverweigerungsbeschwerde kann das Bundesverwaltungsgericht lediglich überprüfen, ob die betreffende Verwaltungsbehörde die erwartete Verfügung zu Unrecht verweigert hat. Materielle Aspekte der – allenfalls verweigerten Verfügung – können somit nie

den Streitgegenstand bilden. Heisst das Bundesverwaltungsgericht eine Rechtsverweigerungsbeschwerde gut, so weist es die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG). Eine andere Möglichkeit, den rechtmässigen Zustand herzustellen, gibt es nicht; insbesondere darf das Gericht (vorbehältlich von Spezialkonstellationen, vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2723/2007 vom 30. Januar 2008 E. 4.2) nicht anstelle der das Recht verweigernden Behörde entscheiden, würden dadurch doch der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der am Verfahren Beteiligten verletzt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3290/2011 vom 29. September 2011 E. 3; BVGE 2008/15 E. 3.1.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 5.25).

1.4.4. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist – obwohl eine ordentliche Beschwerde – nicht fristgebunden. Sie kann gemäss Art. 50 Abs. 2 VwVG jederzeit eingereicht werden. Die Grenze bildet freilich der Grundsatz von Treu und Glauben (vgl. E. 1.5). Verweigert eine Behörde ausdrücklich den Erlass einer Verfügung, so ist innerhalb der gesetzlichen Frist von 30 Tagen Beschwerde zu erheben (BVGE 2008/15 E. 3.2). Hat die Verwaltung allerdings bereits einen Entscheid erlassen, der beim Bundesverwaltungsgericht oder mittels Einsprache bzw. Beschwerde im Sinn von Art. 32 Abs. 2 Bst. a VGG angefochten werden kann, kann grundsätzlich keine formelle Rechtsverweigerung mehr vorliegen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-420/2007 vom 3. September 2007 E. 2.3). Behauptete inhaltliche oder formelle Mängel der Verfügung sind alsdann auf dem ordentlichen Beschwerdeweg geltend zu machen (BVGE 2008/15 E. 3.2). Mangels eines aktuellen Rechtsschutzinteresses gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG ist in diesem Fall auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht einzutreten (MARKUS MÜLLER, Kommentar VwVG, Art. 46a N. 11; FELIX UHLMANN/SIMONE WÄLLE-BÄR, Praxiskommentar, Art. 46a N. 6).

1.5. Der Grundsatz von Treu und Glauben zählt nach schweizerischem Rechtsverständnis zu den grundlegenden Rechtsprinzipien. Er gilt seit jeher als Richtschnur für das Handeln der Privaten untereinander (vgl. Art. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]) und bestimmt auch die Beziehungen zwischen Staat und Privaten (PASCAL MAHON, in: Aubert/Mahon [Hrsg.], Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003, Art. 5 N. 15). Gemäss Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) haben staatliche Organe und Private nach Treu und Glauben zu

handeln. Inhaltlich umfasst der Grundsatz von Treu und Glauben im Verwaltungsrecht unterschiedliche Tatbestände wie den Vertrauensschutz, das Verbot widersprüchlichen Verhaltens und das Rechtsmissbrauchsverbot (Urteil des Bundesgerichts 1P.701/2004 vom 7. April 2005 E. 4.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6642/2008 vom 8. November 2010 E. 4.1 und 4.2). Als Verbot widersprüchlichen Verhaltens verbietet der Grundsatz von Treu und Glauben sowohl den staatlichen Behörden wie auch den Privaten, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich zu verhalten (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 623). Widersprüchliches oder rechtsmissbräuchliches Verhalten der Privaten findet keinen Rechtsschutz (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 712).

2.

2.1. Im vorliegenden Fall ist folgender Verfahrensablauf belegt und unbestritten. Die Zollkreisdirektion Schaffhausen stellte in ihrer Verfügung vom 21. Februar 2011 sinngemäss fest, die Beschwerdeführerin habe für zahlreiche an die B. _____ nach Deutschland ausgeführte gebrauchte Fässer (Rechnungen von 2008 bis 2010) den Schweizer Ursprung der Waren nicht nachweisen können und die entsprechenden Ursprungsnachweise seien deshalb zu Unrecht ausgestellt worden. Dagegen hat die Beschwerdeführerin am 23. März 2011 Beschwerde an die OZD geführt. Gleichzeitig verlangte sie von dieser eine Ursprungsankunft betreffend die Ausfuhr von Fässern zur "Rekonditionierung" nach Deutschland und stellte den Antrag auf Sistierung des hängigen Beschwerdeverfahrens bis zum Vorliegen der Auskunft. Die OZD nahm am 13. April 2011 die Sistierung des Beschwerdeverfahrens antragsgemäss vor und erteilte mit Schreiben vom gleichen Tag die verlangte Ursprungsankunft. In der Folge ersuchte die Beschwerdeführerin um Erlass dieser Auskunft in Verfügungsform. Die OZD antwortete mit Schreiben vom 27. Mai 2011, bei einer Auskunft handle es sich nicht um eine Verfügung, somit erübrige sich der Erlass einer solchen. Zudem empfahl sie der Beschwerdeführerin, die Sistierung des bei ihr hängigen Beschwerdeverfahrens aufheben zu lassen. In ihrer Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht verlangt die Beschwerdeführerin mit ihrem (in der Replik präzisierten) Rechtsbegehren Nr. 1 die Feststellung, dass eine Rechtsverweigerung durch die OZD vorliege, da diese die Auskunft nicht in Verfügungsform erlassen habe.

2.2.

2.2.1. Zunächst sind die Eintretensvoraussetzungen für die Rechtsverweigerungsbeschwerde zu prüfen. Es fragt sich, ob die Beschwerdeführerin dafür ein aktuelles Rechtsschutzinteresse aufweist. Dies ist aufgrund der Verfügung der Zollkreisdirektion Schaffhausen vom 21. Februar 2011 zu verneinen. Streitgegenstand dieser Verfügung war nämlich der Ursprungsnachweis der von der Beschwerdeführerin in den Jahren 2008 bis 2010 an die B. _____ nach Deutschland zur "Rekonditionierung" ausgeführten gebrauchten Fässer. Die Auskunft der OZD vom 13. April 2011 hatte ebenfalls den Ursprungsnachweis von Ausfuhren von gebrauchten Fässern zur "Rekonditionierung" nach Deutschland zum Thema. Die Beschwerdeführerin verlangt mit ihrer Rechtsverweigerungsbeschwerde somit den Erlass einer Verfügung, obwohl die Zollkreisdirektion Schaffhausen in der gleichen Sache bereits am 21. Februar 2011 eine solche erlassen hatte. Deshalb fehlt der Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse an der Rechtsverweigerungsbeschwerde gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG (E. 1.4.4). Die Beschwerdeführerin begründet ihre Legitimation zur Erhebung der Rechtsverweigerungsbeschwerde im Übrigen selber damit, sie müsse für den Fall, dass die Ursprungsankunft der OZD vom 13. April 2011 nicht abgeändert werde, aufgrund des "parallel" laufenden Beschwerdeverfahrens vor der OZD letztlich mit einer Zollnachforderung in der Höhe von rund Fr. 100'000.-- rechnen (vgl. Ziffer 17 der Rechtsverweigerungsbeschwerde vom 30. Mai 2011). Da der Begriff des schutzwürdigen Interesses im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG demjenigen von Art. 25a Abs. 1 VwVG entspricht (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.39 FN 116; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Ausgewählte prozessrechtliche Fragen im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht, veröffentlicht in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 2008, S. 9), kommt ein Verfahren nach Art. 25a VwVG ebenfalls schon aus diesem Grund nicht in Frage.

2.2.2. Im Weiteren ist das Verhalten der Beschwerdeführerin als widersprüchlich zu qualifizieren und verdient auch daher keinen Rechtsschutz (E. 1.5). Einerseits beantragte sie nämlich betreffend eine Verfügung, in welcher es genau um die sie interessierende Frage geht, die Sistierung des Beschwerdeverfahrens vor der OZD; andererseits reichte sie beim Bundesverwaltungsgericht hinsichtlich einer die nämliche Frage angehenden Auskunft eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ein und rügte, die OZD habe die verlangte Verfügung nicht erlassen. Unter diesen Umständen könnte auch der Einwand nicht gehört werden, das Gesuch der

Beschwerdeführerin um Ursprungs Auskunft habe sich auf zukünftige Ausführen und damit nicht auf diejenigen bezogen, die Gegenstand der Verfügung vom 21. Februar 2011 gewesen seien. Ein solcher Einwand müsste als rechtsmissbräuchlich qualifiziert werden, da es materiell um den nämlichen Sachverhalt mit den gleichen Rechtsfragen geht. Mangels Rechtsschutzinteresse wäre demnach auch aus diesem Grund auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht einzutreten.

2.2.3. Im Übrigen könnte auf das Rechtsbegehren Nr. 2 der Beschwerde auch deshalb nicht eingetreten werden, da materielle Aspekte nie den Streitgegenstand einer Rechtsverweigerungsbeschwerde bilden können (E. 1.4.3). Es bleibt nochmals darauf hinzuweisen, dass die Frage des Ursprungs der betreffenden Waren im hängigen Beschwerdeverfahren vor der OZD überprüft werden kann. Gegen den diesbezüglichen Entscheid der OZD steht allenfalls die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen. Unter diesen Umständen kann und muss von vornherein nicht auf die Tragweite von Art. 20 ZG eingegangen werden. Vorliegend nicht zu beurteilen ist schliesslich auch, ob die Sistierung des Beschwerdeverfahrens vor der OZD sachgerecht oder zulässig war.

3.

Die Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 5'000.-- sind der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und mit dem geleisteten Kostenvorschuss im selben Umfang zu verrechnen. Eine Parteientschädigung an die Beschwerdeführerin ist nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 5'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

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

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Markus Metz

Jürg Steiger

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: