

(Verfügung der Eidgenössischen Zollrekurskommission vom 2. September 1994)

Rechtsnatur einer Tarifauskunft im Zollwesen.

- Eine Auskunft über die Tarifeinreihung von Waren stellt keine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar; sie ist demnach nicht beschwerdefähig (E. 3).
- Die fehlerhafte Zwischenverfügung, welche in einem vergleichbaren Fall ergangen und in Rechtskraft erwachsen ist, kann im vorliegenden Fall weder aufgehoben noch abgeändert werden (E. 5).

Nature juridique d'un renseignement sur le tarif douanier.

- Un renseignement portant sur le classement tarifaire d'une marchandise ne constitue pas une décision au sens de l'art. 5 PA et n'est ainsi pas susceptible de recours (consid. 3).
- Une décision incidente erronée, prise dans un cas similaire et passée en force, ne peut être en l'espèce ni annulée ni modifiée (consid. 5).

Natura giuridica di un'informazione sulla tariffa in materia doganale.

- Un'informazione sull'applicazione della tariffa di merci non rappresenta una decisione nel senso dell'art. 5 PA; essa non è quindi impugnabile (consid. 3).
- La decisione incidentale lacunosa, pronunciata in un caso analogo e cresciuta in giudicato, non può nel caso presente essere né abrogata né modificata (consid. 5).

Sachverhalt

A. Am 22. Januar 1993 ersuchte die B. AG die Eidgenössische Oberzolldirektion (OZD) um Auskunft über die Tarifeinreihung unter anderem des Produktes «C. ultra». In Form einer «Tarifauskunft» teilte ihr die OZD in der Folge mit, das in Rede stehende Erzeugnis sei nach der Tarif-Nr. 3823.9090 eingereiht. Mit Eingabe vom 1. Juli 1993 an die Eidgenössische Zollrekurskommission (ZRK) liess die B. AG Beschwerde führen und machte geltend, beim von der OZD als Tarifauskunft bezeichneten Antwortschreiben handle es sich um eine beschwerdefähige Verfügung. Diese sei aufzuheben und das fragliche Produkt unter der Tarif-Nr. 3402 einzureihen. In ihrer Vernehmlassung verneinte die OZD die Verfügungseigenschaft einer Tarifauskunft und beantragte, auf die Beschwerde nicht einzutreten. Mit Zwischenverfügung vom 8. September 1993 trat die ZRK auf die gegen die Tarifauskunft gerichtete Beschwerde ein. Handelnd durch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) führte die OZD daraufhin Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht und beantragte die Aufhebung dieser Verfügung. Das EFD versäumte allerdings die Frist zur Einreichung der Beschwerde und zog diese sodann zurück. Am 11. Oktober 1993 schrieb das Bundesgericht das Verfahren infolge Rückzug der Beschwerde ab. Die Zwischenverfügung vom 8. September 1993 ist in formelle Rechtskraft erwachsen und die Tarifstretigkeit von «C. ultra» vor der ZRK noch hängig.

B. Am 22. März 1994 ersuchte die B. AG die OZD, die Tarifeinreihung des Produktes «C. Tabs» bekanntzugeben. Sie benutzte das für eine Tarifanfrage von der Zollverwaltung vorgesehene Formular 40.10 und legte diesem weitere, das Erzeugnis beschreibende Unterlagen sowie ein Muster bei. In Form einer Tarifauskunft teilte ihr die OZD am 12. April 1994 mit, «C. Tabs» (gegen Kalk, schützt Wäsche und Waschmaschine; weisses, zu Tabletten gepresstes Pulver, in Aufmachung für den Einzelverkauf) sei wie folgt zollpflichtig:

Tarifnummer: 3823.9090

Statistischer Schlüssel: 099

Zollansatz (Fr./100 kg brutto) 2.-

EG-Präferenz (Fr./100 kg brutto) frei.

C. Mit Schreiben vom 19. April 1994 an die OZD hielt der Vertreter der B. AG fest, seine Mandantin sei mit der Einreihung des in Rede stehenden Produktes unter die Tarif-Nr. 3823.9090 nicht einverstanden und verlangte diesbezüglich eine beschwerdefähige Verfügung. Am 10. Mai 1994 teilte ihm die OZD mit, sie sei aufgrund permanenter Arbeitsüberlastung frühestens Ende Monat Mai in der Lage, die Angelegenheit zu bearbeiten. Daraufhin liess die B. AG mit Eingabe vom 16. Mai 1994 bei der ZRK Beschwerde gegen die Tarifauskunft führen mit folgenden Begehren: Die «Verfügung» der OZD vom 12. April 1994 sei aufzuheben und es sei zu erkennen, dass das Produkt «C. Tabs» unter die Tarif-Nr. 3402 falle; das vorliegende sei mit dem bei der ZRK bereits hängigen Verfahren betreffend «C. ultra» zu vereinigen. Zur Begründung wird im wesentlichen vorgebracht, bei der fraglichen Tarifauskunft handle es sich um eine beschwerdefähige Verfügung, habe die Beschwerdeführerin doch ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtslage im Hinblick auf die vor der Einfuhr des in Rede stehenden Produktes vorzunehmenden Kalkulationen und zu treffenden finanziellen Entscheidungen.

D. In ihrer Vernehmlassung hält die OZD dafür, die Tarifauskunft sei keine Verfügung, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten sei.

Erwägungen

1. (Formelles)

2.a. Als Verfügungen gelten gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und unter anderem das Bestehen, Nichtbestehen oder den Umfang von Rechten oder Pflichten feststellen. Die in der Sache zuständige Behörde hat eine solche Feststellungsverfügung zu treffen, wenn der Gesuchsteller ein

schutzwürdiges Interesse nachweist (Art. 25 Abs. 1 und 2 VwVG). Aus der Legaldefinition von Art. 5 VwVG ergibt sich, dass als Verfügungen nur Verwaltungsakte in Frage kommen, durch die eine Behörde ein individuelles und konkretes verwaltungsrechtliches Verhältnis in verbindlicher und erzwingbarer Weise regelt (vgl. Kötz Alfred / Häner Isabelle, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 1993, N. 82 mit Hinweisen). Die Verbindlichkeit für die Verwaltung und die Betroffenen ist ein Merkmal der Anordnungen, von denen in Art. 5 Abs. 1 VwVG die Rede ist. Sie ist Grund dafür, dass solche Anordnungen gegebenenfalls mit förmlicher Beschwerde angefochten werden können (BGE 104 Ib 241; vgl. Gygi Fritz, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, Bern 1983, S. 126 ff.).

b. Mit dem Erfordernis der Rechtsverbindlichkeit werden verschiedene Arten behördlicher Akte, insbesondere blosser Auskünfte, von der Kategorie der Verfügung und damit von der Rechtsmittelkontrolle ausgenommen (unveröffentlichtes Urteil des Schweizerischen Bundesgerichtes vom 18. November 1983 i.S. R. AG gegen Eidgenössische Zollverwaltung betreffend Rechtsnatur einer Tarifauskunft [hiernach: unveröffentlichter BGE], S. 10 mit Hinweis). Auskünfte der Verwaltung zielen nicht darauf ab, ein bestimmtes Rechtsverhältnis zu begründen, zu ändern oder aufzuheben. Anders als Verfügungen haben sie daher keine unmittelbaren Rechtswirkungen und sind auch nicht darauf ausgerichtet (Häfelin Ulrich / Müller Georg, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Zürich 1993, N. 602f, 694). So gelten etwa auch im Steuerrecht behördliche Auskünfte regelmässig nicht als Verfügungen (vgl. statt vieler *Archiv für Schweizerisches Abgaberecht [ASA]* Bd. 58, S. 609 ff.; Bd. 57, S. 158 ff.; Bd. 55, S. 438 ff., Bd. 52, S. 657 f.).

c. Die Zollgesetzgebung sieht zwei verschiedene Arten von Tarifauskünften vor. Einerseits hat der Zollmeldepflichtige im konkreten Veranlagungsverfahren gemäss Art. 32 ZG Anspruch auf Erteilung einer Tarifauskunft, soweit es durch die Verhältnisse gerechtfertigt ist. Andererseits sieht Art. 8 der V vom 10. Juli 1926 zum Zollgesetz (ZV, SR 631.01) eine Tarifauskunft über zukünftig einzuführende Waren vor (vgl. Blumenstein Ernst, *Die Tarifauskunft als Institut der schweizerischen Zollgesetzgebung*, ASA Bd. 4, S. 150 f.). Danach werden Auskünfte über die Zuteilung der im Zolltarif nicht genannten und nicht durch Zuteilungsverfügung des Bundesrates klassierten Waren von der OZD erteilt (Art. 8 Abs. 1 ZV). Ist der Fragesteller mit der Tarifauskunft der OZD nicht einverstanden, so kann er gemäss Art. 8 Abs. 5 ZV eine Zuteilungsverfügung durch den Bundesrat verlangen. Dieses Begehren hat er schriftlich bei der OZD einzureichen.

3. Im vorliegenden Fall unterbreitete die Beschwerdeführerin der OZD eine Tarifrage für das nach ihren Angaben neu auf dem Schweizer Markt einzuführende Produkt «C. Tabs» und benützte unbestrittenermassen das dafür vorgesehene offizielle Formular. Sie hat damit in eindeutiger Weise um Tarifauskunft ersucht, die dafür notwendigen Angaben gemacht und Muster eingereicht. Ein schutzwürdiges Interesse an einer Feststellung von Rechten und Pflichten im Sinne von Art. 25 VwVG hat die Beschwerdeführerin nicht belegt und zu diesem Zeitpunkt auch nicht behauptet. Sie hat in der Anfrage auch in keiner Weise zum Ausdruck gebracht, dass es ihr um eine verbindliche Feststellung ihrer Rechte und Pflichten geht und sie daher eine Feststellungsverfügung und nicht eine blosser Auskunft verlangt.

Die das Auskunftsbegehren der Beschwerdeführerin begründenden Angaben sowie die beigelegten Unterlagen und Muster sind für die Tarifeinreihung allgemein erforderlich (vgl. Art. 8 Abs. 2 ZV) und sollen nicht ihr schutzwürdiges Interesse belegen. Die Tarifauskunft dient denn auch nur der Aufklärung der Beschwerdeführerin über die Rechtslage (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., N. 701), das heisst die Tarifeinreihung von «C. Tabs». Jedenfalls legt sie im Gegensatz zur Feststellungsverfügung die Rechte und Pflichten der Beschwerdeführerin, das heisst die Pflicht zur Entrichtung eines bestimmten, geschuldeten Zollobtrages für eine konkrete Warenmenge, weder verbindlich noch erzwingbar fest (vgl. unveröffentlichter BGE, S. 11; Urteil der ZRK vom 27. August 1982 i.S. R. AG, Nr. 369/81).

Die OZD hat der Beschwerdeführerin eine Tarifauskunft über das fragliche Produkt «C. Tabs» erteilt. Eine Verfügung im Sinne des VwVG hat sie nicht erlassen. Auf die gegen die Tarifauskunft gerichtete Beschwerde ist demzufolge nicht einzutreten.

4.a. Nach Art. 9 Abs. 2 VwVG tritt die Behörde, die sich als unzuständig erachtet, durch Verfügung auf die Sache nicht ein, wenn eine Partei die Zuständigkeit behauptet.

Die Beschwerdeführerin behauptet, die ZRK sei vorliegend zur Behandlung der Beschwerde gegen die Tarifauskunft zuständig. Die ZRK hat daher die Sache nicht formlos der zuständigen Behörde zu überweisen (vgl. Art. 8 Abs. 1 VwVG), sondern eine formelle Verfügung über ihre Unzuständigkeit zu erlassen, die der Anfechtung auf dem ordentlichen Rechtsmittelweg unterliegt (BGE 108 Ib 544; Urteil der ZRK vom 3. Juni 1994 i.S. S., Nr. 853/94). Es handelt sich dabei um eine atypische Zwischenverfügung (BGE 108 Ib 545 mit Hinweisen). Da Art. 45 Abs. 2 Bst. a VwVG solche Verfügungen indes ausdrücklich als Zwischenverfügungen bezeichnet, beträgt die Frist für die Anfechtung mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht zehn Tage (Art. 106 Abs. 1 OG).

b. Ob der Beschwerdeführerin in der vorliegenden Tarifrage der Rechtsweg gemäss Art. 8 Abs. 5 ZV an den Bundesrat offen steht (das entsprechende Begehren ist schriftlich bei der OZD einzureichen) oder ob sie allenfalls Anspruch auf eine Feststellungsverfügung im Sinne von Art. 25 VwVG hat, ist nicht durch die ZRK, sondern durch die in der Sache zuständige OZD zu prüfen (BGE 108 Ib 546 f.; unveröffentlichter BGE, S. 12). Die Sache ist jedenfalls zuständigkeithalber an die OZD zu überweisen.

5. Die von der konstanten Rechtsprechung des Bundesgerichts, aber auch der eigenen Praxis sowie der einhelligen Lehre abweichende (vgl. Ziff. 2 und 3 hiervor) und in formelle Rechtskraft erwachsene Zwischenverfügung der ZRK vom 8. September 1993, wonach auf die Beschwerde der B. AG gegen die Tarifauskunft betreffend «C. ultra» eingetreten wurde, ist als fehlerhaft zu bezeichnen. Es stellt sich daher die Frage nach dem Schicksal dieser Zwischenverfügung beziehungsweise des vor der ZRK hängigen Verfahrens betreffend Tarifierung des Produktes «C. ultra».

Revisionsgründe im Sinne von Art. 66 VwVG und Nichtigkeitsgründe (vgl. Imboden Max / Rhinow René A. / Krähenmann Beat, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, Nr. 40; Häfelin/Müller, a.a.O., N. 770 ff.) liegen keine vor. Auch die in Art. 58 VwVG für das Beschwerdeverfahren abschliessend geregelte Wiedererwägung einer angefochtenen Verfügung kann nicht in Betracht gezogen werden, ist doch die vom Bundesgericht der ZRK gesetzte Vernehmlassungsfrist längst abgelaufen.

Zudem bedeutet der Grundsatz des Vertrauensschutzes, dass der Bürger Anspruch darauf hat, in seinem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden. Der Bürger soll sich auf eine Verfügung der Behörden verlassen können, ist es doch gerade deren Funktion, dem einzelnen Klarheit über seine konkreten Rechte und Pflichten zu verschaffen. Deshalb dürfen Verfügungen nur sehr zurückhaltend, das heisst nur unter bestimmten Voraussetzungen geändert werden (Häfelin/Müller, a.a.O., N. 526, 533;

Gygi Fritz, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 121). In einigen Entscheiden wird generell anerkannt, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes für die Aufrechterhaltung der Verfügung spricht (Imboden/Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 41 B II mit Hinweisen). Allerdings bildet das überwiegende öffentliche Interesse eine Schranke des Vertrauensschutzes. Eine Interessenabwägung bleibt also jeweils vorbehalten (Weber-Dürler Beatrice, Vertrauensschutz, Basel 1983, S. 112).

Je weiter der Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung zurückliegt, desto grösser sind die Interessen des Beschwerdeführers an deren Bestand zu gewichten (vgl. Imboden/Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 41 B II). Mit der Zwischenverfügung vom 8. September 1993 wurde der B. AG der Rechtsweg an die ZRK geöffnet. Das Verfahren vor dieser Beschwerdeinstanz ist schon fast seit einem Jahr hängig. Die B. AG hat demzufolge ein berechtigtes Interesse, dass dieses Verfahren nunmehr vor der ZRK zum Abschluss gelangt. Zeitliche und damit finanzielle Nachteile wären bei einer Überweisung der Sache an die Vorinstanz, gefolgt von einem allfälligen Ausschöpfen des Instanzenzuges, nämlich unabwendbar. Die Interessen der B. AG sind umso stärker zu gewichten, als die OZD (handelnd durch das EFD) zwecks Klärung der Frage nach der Rechtsnatur einer Tarifauskunft mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht gelangte, welches sich mit der Sache jedoch infolge Fristtäumnis nicht auseinandersetzte. Es wäre stossend und mit dem Grundsatz von Treu und Glauben keineswegs vereinbar, wenn nunmehr die ZRK selbst - die rechtlichen Möglichkeiten vorausgesetzt - auf die fragliche Zwischenverfügung zurückkommen würde.

Entgegenstehende öffentliche Interessen, jedenfalls solche die überwiegen würden, sind keine ersichtlich. Das Vertrauen der B. AG in den Bestand der Zwischenverfügung ist daher zu schützen.

Die Zwischenverfügung der ZRK vom 8. September 1993 ist somit weder aufzuheben noch abzuändern. Demnach bleibt das Verfahren in der Sache B. AG gegen die OZD betreffend Tarifierung von «C. ultra» vor der ZRK hängig.

6. (...)

Dokumente der ZRK