

(Entscheid der Eidgenössischen Zollrekurskommission vom 24. Oktober 1997)

Beschwerdeverfahren im Zollbereich. Sprungrekurs (Art. 47 VwVG). Unterschied zwischen Tarifauskunft und Weisung.

- Voraussetzungen eines Sprungrekurses (E. 1b).

- Eine an einen Importeur durch die OZD erteilte Tarifauskunft ist eine blosser Information und stellt keine Verfügung dar. Eine solche Auskunft rechtfertigt keinen Sprungrekurs von der Zollkreisdirektion an die Eidgenössische Zollrekurskommission (E. 1c).

Procédure de recours dans le domaine des douanes. Recours sautant une instance (recours omisso medio, art. 47 PA). Différence entre un renseignement sur le tarif douanier et des instructions.

- Conditions d'un recours omisso medio (consid. 1b).

- Un renseignement sur le tarif douanier fourni par la DGD à un importateur est une simple information et ne constitue pas une décision. Un tel renseignement ne justifie pas un recours sautant de la Direction d'arrondissement à la Commission fédérale de recours en matière de douanes (consid. 1c).

Procedura di ricorso in materia doganale. Ricorso omisso medio (art. 47 PA). Distinzione tra informazioni sulle tariffe e istruzioni.

- Presupposti del ricorso omisso medio (consid. 1b).

- Un'informazione sulle tariffe fornita a un importatore dalla DGD è una semplice informazione e non costituisce una decisione. Una simile informazione non giustifica che una decisione della Direzione di circondario sia impugnata direttamente dinanzi alla Commissione federale di ricorso in materia doganale senza aver prima adito la DGD (ricorso omisso medio; consid. 1c).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Die X AG importierte am 30. September 1996 «USA parboiled milled reject». Sie liess die Sendung unter Zolltarif Nr. 1006.3020 deklarieren. Das Zollamt nahm die Deklaration antragsgemäss an. Eine zweite Partie wurde am 20. August 1996 zur Verzollung angemeldet, wobei die Sendung wie folgt deklariert wurde: 1 Partie lose USA Reis zu Futterzwecken, Tarif-Nr. 2302.2010. Das Zollamt fertigte die Sendung provisorisch - wegen hängiger Tarifierung - nach dem höchsten in Frage kommenden Ansatz gemäss Tarif-Nr. 1006.3020 ab. In der Folge wurden im Rahmen einer Domizilrevision Muster zur Überprüfung der Tarifeinreihung erhoben. Mit Befund vom 9. Oktober 1996 ordnete die Oberzolldirektion (OZD) auch diese Ware der Tarif-Nr. 1006.3020 zu, sodass das Zollamt die definitive Verzollung gemäss dieser Tarif-Nummer vornahm. Innert Frist beschwerte sich die X AG gegen diese Abfertigung bei der Direktion des I. Zollkreises. Mit Entscheid vom 29. Mai 1997 wies die Direktion des I. Zollkreises die Beschwerde gegen die Tarifeinreihung ab; die Zustellung des Entscheides erfolgte am 3. Juni 1997 an die X AG. In der Rechtsmittelbelehrung wurde der X AG die Möglichkeit zur Beschwerde an die OZD binnen einer Frist von 30 Tagen seit der Zustellung eröffnet.

Mit Eingabe vom 2. Juli 1997 erhob die X AG (Beschwerdeführerin) Beschwerde bei der Eidgenössischen Zollrekurskommission (ZRK) mit dem Rechtsbegehren, den Entscheid der Direktion des I. Zollkreises vom 29. Mai 1997 aufzuheben und die gegenständlichen Lieferungen unter Tarif-Nr. 2302.2010 definitiv abzufertigen. Die Beschwerdeführerin machte ausdrücklich geltend, dass die Voraussetzungen für den Sprungrekurs an die ZRK vorliegen würden. Die OZD habe in den Schreiben an die Beschwerdeführerin vom 3. Juli 1996, 15. Juli 1996 und 26. September 1996 jeweils zur hier strittigen Frage der Tarifierung Stellung genommen. Da sich die OZD in dieser Sache selbst festgelegt habe, sei von der Zulässigkeit des Sprungrekurses aus prozessökonomischen Gründen auszugehen. Die Beschwerdeführerin habe in ihrer Stellungnahme vom 14. April 1997 an die Direktion des I. Zollkreises angeregt, sie möge eine formelle Weisung der OZD erwirken; weshalb die OZD auf eine derartige Weisung verzichtet habe, könne dem angefochtenen Entscheid nicht entnommen werden.

Nach der Zahlung des Kostenvorschusses durch die Beschwerdeführerin forderte die ZRK die Direktion des I. Zollkreises am 28. Juli 1997 auf, die Vernehmlassung einzureichen. Innert Frist reichte statt dessen die OZD eine als Vernehmlassung bezeichnete Eingabe ein, in der sie Nichteintreten auf die Beschwerde beantragte. In der Rechtsmittelbelehrung des angefochtenen Entscheides sei ausdrücklich die OZD und nicht die ZRK als Beschwerdeinstanz bezeichnet worden. Die von der Beschwerdeführerin ins Recht gelegten Schreiben der OZD betreffend die Tarifierung der Ware seien lediglich Tarifauskünfte an die Beschwerdeführerin und keine formelle Weisung an die Direktion des I. Zollkreises, die einen Sprungrekurs zulassen würde.

In der Folge forderte die ZRK die Beschwerdeführerin auf, zur Frage der Zulässigkeit des Sprungrekurses Stellung zu nehmen. Die Beschwerdeführerin stellte sich auf den Standpunkt, es käme einem Leerlauf gleich, wenn sie an eine Beschwerdeinstanz verwiesen werde, die sich in der Sache selbst völlig festgelegt habe. Damit sei die Zuständigkeit der ZRK gegeben; im übrigen sei die als Vernehmlassung der OZD bezeichnete Eingabe aus dem Recht zu weisen, da nicht sie, sondern die Direktion des I. Zollkreises zur Vernehmlassung aufgefordert worden sei.

Aus den Erwägungen:

1.a. Die ZRK ist gemäss Art. 109 Abs. 1 Bst. c des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 (ZG, SR 631.0) Beschwerdeinstanz für erstinstanzliche Verfügungen oder Beschwerdeentscheide der OZD insbesondere über die Veranlagung der Zölle einschliesslich Zollzahlungspflicht, Zollbefreiung, Zollbegünstigung und Zwischenabfertigung (Ziff. 1) und die Tarifierung für andere Zwecke als die Zollerhebung (Ziff. 2). Die OZD ist gemäss Art. 109 Abs. 1 Bst. b ZG Beschwerdeinstanz für erstinstanzliche Verfügungen oder Beschwerdeentscheide der Zollkreisdirektionen. Die von der Beschwerdeführerin gegen den Entscheid der Direktion des I. Zollkreises bei der ZRK erhobene Beschwerde wurde innerhalb der in der Rechtsmittelbelehrung angeführten Frist von 30 Tagen fristgerecht eingereicht, ebenfalls wurden die Formvorschriften eingehalten und der angeforderte Kostenvorschuss einbezahlt. Von Amtes wegen abzuklären ist, ob sich die Beschwerdeführerin zu Recht auf das Vorliegen der Voraussetzungen für einen Sprungrekurs beruft und die ZRK oder die OZD als Beschwerdeinstanz für die Behandlung der Beschwerde zuständig ist.

b. Hat eine nicht endgültig entscheidende Beschwerdeinstanz im Einzelfalle (der verfügenden Behörde) eine Weisung erteilt, dass

oder wie eine Vorinstanz verfügen soll, so ist die Verfügung unmittelbar an die nächsthöhere Instanz weiterzuziehen; in der Rechtsmittelbelehrung ist darauf aufmerksam zu machen (Art. 47 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [VwVG], SR 172.021). In diesem Fall darf der Instanzenzug durchbrochen werden (vgl. Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, S. 127 f. Rz. 211; Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1993, S. 318 Rz. 1358). Der Sprungrekurs dient zur Vermeidung unnötiger Prozessschritte und verhindert einen Verfahrensleerlauf, wenn jene Vorinstanz in concreto Weisungen erteilt hat. Die nächsthöhere Beschwerdeinstanz kann in diesem Fall auch dann auf Unangemessenheit hin überprüfen, wenn sie es sonst nicht könnte; ihr steht die gleiche Kognition zu wie der übersprungenen Instanz (vgl. René Rhinow / Heinrich Koller / Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverwaltungsrecht des Bundes, Basel 1996, S. 185 Rz. 960 und S. 241 Rz. 1260; Peter Saladin, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel 1979, S. 204 Rz. 21.3).

Das Bundesgericht erkannte auf Zulässigkeit des Sprungrekurses, als das Eidgenössische Departement des Innern dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) konkrete Weisungen erteilt hat, wie es über die von einer Beschwerdeführerin nachgesuchte Zwischenverfügung zu entscheiden habe (BGE 120 Ib 101). Hat das Bundesamt für Landwirtschaft den Entscheid eines Milchverbandes direkt beeinflusst, kann dieses nicht als Beschwerdeinstanz funktionieren; der Streit ist vielmehr vor die nächsthöhere Beschwerdeinstanz, das heisst das zuständige Departement, zu bringen (BGE 108 Ib 414). Die blosser Meinungsübereinstimmung zwischen zwei Behörden vermag die für die Zulässigkeit geforderte Weisung an die Vorinstanz nicht zu ersetzen. Aus einem vorliegenden Schreiben ergibt sich mit aller Deutlichkeit, dass nicht nur die Abteilung Landwirtschaft, sondern auch das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) der Auffassung ist, ein Entscheid sei nicht mehr erforderlich. Die Beschwerdeführerin kann daher vernünftigerweise nicht damit rechnen, dass das EVD eine gegen die Abteilung Landwirtschaft gerichtete Beschwerde wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung schützen würde. Unter diesen Umständen käme es einem Leerlauf gleich, die Beschwerdeführerin zunächst an das EVD zu weisen und erst gegen dessen Entscheid die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zuzulassen. Es rechtfertigt sich aus prozessökonomischen Gründen, vom Erfordernis der Erschöpfung des Instanzenzuges abzusehen und trotz Fehlens der Voraussetzungen von Art. 47 Abs. 2 VwVG die Beschwerde zuzulassen, soweit sie sich gegen die Abteilung Landwirtschaft richtet (BGE 102 I b 235 f., mit weiteren Hinweisen).

c. Als Verfügungen gelten laut Legaldefinition von Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und die unter anderem die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten und Pflichten zum Gegenstand haben. Aus Art. 5 VwVG geht hervor, dass als Verfügung nur Verwaltungsakte anerkannt werden, durch die eine Behörde im Einzelfall ein Rechtsverhältnis, das heisst ein individuelles und konkretes verwaltungsrechtliches Verhältnis in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes in verbindlicher Weise regelt. Das Rechtsinstitut der Tarifauskunft ist in Art. 8 der Verordnung zum Zollgesetz vom 10. Juli 1926 (ZV, SR 631.01) geregelt. Dabei handelt es sich um eine blosser Information. Sie hat kein individuell konkretes Verhältnis zum Gegenstand, weil sie sich nicht auf eine bestimmte Warensendung bezieht. Wenn ein Fragesteller mit einer Tarifauskunft nicht einverstanden ist, kann er sich nach Art. 8 Abs. 5 ZV an den Bundesrat wenden und eine Zuteilungsverfügung verlangen (vgl. Entscheid der ZRK in Sachen B. AG vom 2. September 1994, ZRK 856/94, publiziert in VPB 59.36 E. 2c; unveröffentlichter Entscheid der ZRK in Sachen R. AG vom 27. August 1982, ZRK 369/81, S. 6 ff.).

2.a. Im vorliegenden Fall beruft sich die Beschwerdeführerin für das Vorliegen der Voraussetzungen des Sprungrekurses auf das Schreiben der OZD an die Beschwerdeführerin vom 3. Juli 1996. Dieses Schreiben ist ausdrücklich als Tarifeinreihung bezeichnet und behandelt eine Anfrage der Beschwerdeführerin betreffend die Verzollung verschiedener Reissorten. Das weitere von der Beschwerdeführerin als Beweismittel angeführte Schreiben der OZD vom 15. Juli 1996 ist eine Bestätigung der Tarifeinreihung vom 3. Juli 1996. Auch das Schreiben der OZD an die X AG vom 26. September 1996 ist neuerlich die Tarifeinreihung einer Reissorte. In beiden Tarifauskunften (3. Juli und 26. September 1996) wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Tarifauskunft ihre Gültigkeit spätestens nach acht Jahren oder bei einer Änderung der Rechtsgrundlagen verliert. Die genannten Schreiben stellen daher keine formellen Weisungen der OZD an die Direktion des I. Zollkreises dar, diese Rechtssache in einem bestimmten Sinn zu entscheiden.

b. Die Beschwerdeführerin weist in der Beschwerde ausdrücklich selbst darauf hin, dass sie mit Schreiben vom 14. April 1997 die Direktion des I. Zollkreises darum ersucht hat, eine förmliche Weisung der OZD in dieser Angelegenheit einzuholen, damit die Voraussetzungen des Sprungrekurses erfüllt sind. Die Beschwerdeführerin geht jedoch selbst davon aus, dass die OZD auf eine derartige formelle Weisung im Sinne von Art. 47 Abs. 2 VwVG «verzichtet» hat und mithin eine Weisung gar nie erteilt wurde.

c. Es bleibt noch inhaltlich zu überprüfen, ob sich die OZD als Beschwerdeinstanz bereits in der Sache selbst völlig festgelegt hat, so dass es einem Leerlauf gleichkäme, die Beschwerdeführerin an diese zu verweisen. Bei den von der OZD erteilten Tarifauskunften handelt es sich nur um generelle Aussagen gegenüber dem Fragesteller zur Tarifierung bestimmter Waren, die nicht für einen einzelnen, genau bezeichneten Import, abgegeben werden. Die konkrete Zuordnung einer Ware zu einer Tarifnummer erfolgt im Rahmen der Abfertigung bzw. des allenfalls folgenden Beschwerdeverfahrens. Die OZD hat sich daher in diesem

Einzelfall zur Frage der Tarifierung noch nicht geäußert und sie wird als Beschwerdeinstanz die von der Beschwerdeführerin in der Beschwerde vom 2. Juli 1997 vorgebrachten Argumente im einzelnen zu prüfen haben. Im übrigen ist anzumerken, dass die OZD als Beschwerdeinstanz im Vergleich zur Direktion eines Zollkreises über umfangreichere (vor allem technische) Möglichkeiten verfügt, um die Beschaffenheit einer Ware zu überprüfen. Auch aus dieser Überlegung heraus ist es unerlässlich, dass sich die OZD mit dieser Beschwerde befasst.

3.a. Zusammenfassend gesagt konnte die Beschwerdeführerin den Nachweis für das Vorliegen der Voraussetzungen, die gemäss Art. 47 Abs. 2 VwVG für einen Sprungrekurs gegen den Entscheid der Direktion des I. Zollkreises an die ZRK erfüllt sein müssen, nicht erbringen. Weder liegt eine formelle Weisung der OZD an die Direktion des I. Zollkreises vor, noch hat sich die OZD in der Sache selbst völlig festgelegt. Die ZRK nimmt ihre Zuständigkeit von Amtes wegen wahr; sie ist mithin für die Behandlung dieser Beschwerde offensichtlich unzuständig und die Beschwerde ist - nach dem Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides - gemäss Art. 8 Abs. 1 VwVG an die OZD zu überweisen.

Dokumente der ZRK