[AZA 0/2]
2A.258/2000/hzg

II. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG **********

27. Oktober 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der
II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Hartmann, Betschart,
Hungerbühler, Müller und Gerichtsschreiber Klopfenstein.

_____

In Sachen
S._____, Beschwerdeführer,

gegen
Eidgenössische Oberzolldirektion,

betreffend
Zurückbehalten von Begleitpapieren im Postverkehr, hat sich ergeben:

A.- Mit "Beschwerde" vom 1. März 1999 an die Eidgenössische Oberzolldirektion (im Folgenden auch: Oberzolldirektion) machte S._____ geltend, er habe anfangs 1999 drei zoll- und steuerpflichtige Paketsendungen mit Compact-Discs aus Grossbritannien erhalten, bei denen die einschlägigen Begleitpapiere (Lieferscheine, Kreditkartenabschnitte) gefehlt hätten. S._____ verlangte die Herausgabe der betreffenden Begleitpapiere und beantragte, "die zuständigen Stellen seien anzuweisen, in Zukunft derartige Begleitpapiere ordnungsgemäss zusammen mit der betreffenden Sendung auszuliefern".

B.- Am 30. März 1999 versandte die Zollkreisdirektion Basel - welcher die Eingabe von der Oberzolldirektion zur Erledigung zugewiesen worden war - eine Antwort an S._____. In Briefform teilte sie ihm mit, in den beanstandeten Fällen habe die Zolldeklaration keinerlei Hinweis auf den Warenwert der Sendung enthalten. Die für die Verzollung notwendigen Lieferscheine seien von den Beamten daher den Paketen entnommen und als Wertnachweise abgelegt worden. Die Originale könnten vorliegend "ausnahmsweise" herausgegeben werden. Im Übrigen sei es aus arbeitstechnischen und personellen Gründen unmöglich, den Forderungen von S._____ nachzukommen.

S._____ gelangte daraufhin erneut mit einer Beschwerde an die Eidgenössische Oberzolldirektion und stellte folgende Anträge:

"1. Es sei festzustellen, dass für die vom Zollinspektorat
Basel-Post geübte und von der Direktion des
1. Zollkreises geschützte Praxis, in Fällen ungenügender
Warendeklaration die Begleitpapiere einzubehalten,
keine Rechtsgrundlage besteht.
2. Die zuständigen Dienststellen seien anzuweisen, in
Zukunft von dieser rechtswidrigen Praxis Abstand zu
nehmen.

3. Die Direktion des 1. Zollkreises sei anzuweisen,
ihre Beschwerdeentscheide in einer Art. 35 VwVG
genügenden Form auszufertigen.. "

Am 9. November 1999 wies die Oberzolldirektion die Beschwerde ab und auferlegte S._____ die Verfahrenskosten im Betrag von Fr. 400.–.

C.- Gemäss der erhaltenen Rechtsmittelbelehrung erhob S._____ gegen diesen Entscheid Beschwerde bei der Eidgenössischen Zollrekurskommission. Er stellte das Begehren, "es sei festzustellen, dass für die vom Zollamt Basel-Post geübte und von der Eidgenössischen Oberzolldirektion geschützte Praxis, im Postverkehr in Fällen ungenügender Warendeklaration die Begleitpapiere einzubehalten, keine Rechtsgrundlage besteht", sowie den Antrag, die zuständigen Dienststellen seien anzuweisen, von der "rechtswidrigen Praxis" Abstand zu nehmen. Sodann verlangte er die Aufhebung des angefochtenen Entscheides und die Rückerstattung der ihm auferlegten Verfahrenskosten.

Am 7. Januar 2000 überwies die Eidgenössische Zollrekurskommission die Beschwerde zuständigkeitshalber an das Eidgenössische Finanzdepartement. Dieses eröffnete mit dem Bundesgericht einen Meinungsaustausch über die Zuständigkeitsfrage.
Am 29. Mai 2000 übernahm die II. öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichts die Angelegenheit zur Instruktion, unter Vorbehalt der Überweisung an die Eidgenössische Zollrekurskommission (wegen allenfalls fehlender Letztinstanzlichkeit).

Mit Schreiben vom 27. Juni 2000 hielt S._____ an der Beschwerde fest. Die Oberzolldirektion beantragt deren Abweisung.
Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Gemäss Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen, sofern diese von den in Art. 98 OG genannten Vorinstanzen erlassen worden sind und keiner der in Art. 99-102 OG oder in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausschlussgründe gegeben ist (BGE 124 II 383 E. 1 S. 384). Ein solcher liegt hier nicht vor. Insbesondere kommt Art. 100 Abs. 1 lit. h OG nicht zum Tragen, da nicht eine von der Tarifierung oder Gewichtsbemessung abhängige Verfügung über die Veranlagung von Zöllen angefochten ist.
Ebenso wenig hat der angefochtene Entscheid der Oberzolldirektion einen der in Art. 109 Abs. 1 lit. c des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 (ZG, SR 631. 0) genannten Bereiche zum Gegenstand, so dass vorerst die Eidgenössische Zollrekurskommission zu entscheiden hätte und erst deren Entscheid an das Bundesgericht weitergezogen werden könnte.
Der Entscheid der Oberzolldirektion vom 9. November 1999 unterliegt vielmehr direkt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 97 ff. OG in Verbindung mit Art. 109 Abs. 1 lit. e ZG).

2.- Es stellt sich vorab die Frage nach der Rechtsnatur des vom Beschwerdeführer gestellten Feststellungsbegehrens.

a) Wer ein schutzwürdiges rechtliches oder tatsächliches Interesse nachweist, kann den Erlass einer Feststellungsverfügung über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlichrechtlicher Rechte oder Pflichten verlangen (Art. 25 VwVG). Der Anspruch besteht nur für Feststellungen, die Gegenstand einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG sein können, das heisst, wenn es um Anordnungen im Einzelfall geht, die Rechte oder Pflichten eines Einzelnen betreffen. Der Gesuchsteller muss ein eigenes, besonderes, unmittelbares und aktuelles Interesse an der festzustellenden Rechtsfrage nachweisen (BGE 124 II 193 E. 3b S. 197; 123 II 16 E. 2b S. 21; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes,
2. Auflage, Zürich 1998, S. 75 Rz. 201). Die Feststellungsverfügung kann somit nicht abstrakte, theoretische Rechtsfragen zum Gegenstand haben, sondern nur konkrete Rechte oder Pflichten. Sie ist zudem subsidiär zur Leistungs- oder Gestaltungsverfügung (vgl. BGE 126 II 300 E. 2c S. 303, mit Hinweisen).

b) Das Bedürfnis nach Feststellungen zur Rechtslage kann sodann auch bestehen, wenn ein Betroffener gegen einen beanstandeten Verwaltungsakt trotz Hinfalles des aktuellen Interesses Beschwerde führt. Die Rechtsmittelbehörde kann das erforderliche Rechtsschutzinteresse in einem solchen Fall dann bejahen, wenn andernfalls die sich stellenden Grundsatzfragen wegen der Verfahrensdauer nie rechtzeitig entschieden werden könnten

oder wenn die Entscheidung in der Sache aus anderen Gründen als angebracht erscheint (Rhinow/ Koller/Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel/Frankfurt 1996, S. 243; André Moser, in Moser/Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel 1998, Rz. 2.25). Prüfungsgegenstand bildet in diesem Fall an sich der angefochtene konkrete Verwaltungsakt. Die Rechtsmittelinstanz darf ihre Beurteilung aber, unter Ausserachtlassung von zufälligen Modalitäten des obsolet gewordenen Falles, auf die offenen Grundsatzfragen beschränken, wobei sich der Klärungsbedarf auf Grund der individuellen Situation des Beschwerdeführers bestimmt. Die angerufene Rechtsmittelinstanz trifft ihre Feststellungen zur Rechtslage diesfalls - anders als bei einem selbständigen
Feststellungsbegehren - in der Regel nicht im Dispositiv, sondern in den Erwägungen des Entscheides; formelles Anfechtungsobjekt bleibt die ergangene (obsolete) Verfügung.

c) Vorliegend stellte sich die Frage, ob die vom Beschwerdeführer gestellten Anträge als selbständiges Feststellungsbegehren (vgl. E. 2a) oder aber als entsprechendes Begehren im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens (vgl. E. 2b) einzustufen waren. Die Oberzolldirektion hat die gestellten Begehren zulässigerweise im letzteren Sinn interpretiert.
Der Antrag Ziff. 2, die verlangte Feststellung durch entsprechende Weisungen an die zuständigen Dienststellen zu bekräftigen, entbehrte (wie sogleich zu zeigen sein wird) zum Vornherein der Rechtsgrundlage. Was das eigentliche Feststellungsbegehren (Ziff. 1) anbelangt, so sprengte und sprengt es nach seinem Wortlaut den zulässigen Rahmen, indem es zu allgemein gefasst ist. Ob und wieweit "im Postverkehr" bei "ungenügender Warendeklaration" die "Begleitpapiere" (vorläufig oder definitiv) zurückbehalten werden dürfen, kann von den jeweiligen Umständen des Einzelfalles abhängen, die unterschiedliche Lösungen erlauben (vgl.
E. 3b/cc). Zwar mag es zweckmässig sein, zuhanden der zuständigen Dienststellen Weisungen darüber zu erlassen, wie bestimmte Tatbestände zu behandeln sind. Solche generellen Regelungen lassen sich aber nicht auf dem Wege eines individualrechtlichen Feststellungs- oder Beschwerdeverfahrens erwirken. Der Anspruch des Beschwerdeführers auf Feststellung der Rechtslage kann sich jedenfalls - unabhängig davon, ob seine Eingabe als selbständiges Feststellungsbegehren oder aber als Beschwerde gegen die Behandlung der Lieferungen vom Frühjahr 1999 einzustufen ist - nur auf eine bestimmte individuelle Situation beziehen, welche sich für ihn mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit wiederholen wird.
Die Oberzolldirektion hatte daher auf das Feststellungsbegehren des Beschwerdeführers nur soweit einzutreten, als es um eine mögliche Wiederholung der zollrechtlichen Behandlung ging, welche die drei streitigen Sendungen im Frühjahr 1999 erfahren hatten. Auch die Beurteilung der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde muss sich auf diese Frage beschränken. Soweit eine weitergehende Beurteilung verlangt wird, ist darauf nicht einzutreten.

Der Antrag Ziff. 3 im Verfahren vor der Oberzolldirektion (betreffend die Ausfertigung der Beschwerdeentscheide durch die Direktion des 1. Zollkreises) wird im Verfahren vor Bundesgericht nicht mehr aufrecht erhalten, so dass sich Ausführungen hiezu erübrigen.

3.- a) Der Beschwerdeführer trägt vor, die von ihm herausverlangten Begleitpapiere stünden im Eigentum des Lieferanten bzw. Empfängers. Ohne sie sei die Kontrolle einer Lieferung unmöglich; darüber hinaus enthielten die Lieferscheine regelmässig wichtige Angaben, die allein für den Empfänger der Ware bestimmt und von Nutzen seien.
Lieferscheine bildeten deshalb nicht Bestandteil der Zolldeklaration und dürften vom Zollamt weder endgültig noch zeitweilig einbehalten werden. Die entsprechende Praxis verletze den Grundsatz der Gesetzmässigkeit und die Eigentumsgarantie.

b) aa) Gemäss Art. 57 Abs. 2 ZG stellt die Schweizerische Post alle Postsendungen aus dem Ausland durch Vorlegung der vom Versender ausgestellten Zolldeklaration und der Begleitpapiere ohne Verzug beim zuständigen Zollamt unter Zollkontrolle. Im Übrigen wird das Zollverfahren im Postverkehr auf Grund gegenseitiger Verständigung zwischen der Schweizerischen Post und der Zollverwaltung durch die Postzollordnung vom 2. Februar 1972 (PZO, SR 631. 255.1) geregelt (Art. 57 Abs. 3 ZG). Soweit die Postzollordnung nichts anderes vorsieht, gelten bezüglich der Zollbehandlung von Postsendungen die Zollgesetzgebung sowie die nicht zollrechtlichen Erlasse des Bundes, welche die Zollverwaltung durchzuführen oder bei deren Durchführung sie

mitzuwirken hat (Art. 1 lit. a PZO).

bb) Die Zollmeldepflicht obliegt grundsätzlich dem Versender, der den Paketen eine Zolldeklaration beizugeben hat (vgl. Art. 14 Abs. 1 und 2 PZO). Hierzu sind gemäss Art. 47 Abs. 3 der Verordnung vom 10. Juli 1926 zum Zollgesetz (ZV, SR 631. 01) die für die betreffende Abfertigungsart bestimmten amtlichen Deklarationsformulare zu benutzen (vgl. für den Postpaketverkehr das Formular CN 23, in welchem auch der Wert der Sendung zu deklarieren ist).
Als Belege gehören zur Zolldeklaration ausser den vom Gesetz geforderten Ausweisen auch Frachtbriefe, Konnossemente, Manifeste, Originaldeklarationen und ähnliche Speditionsausweise, überdies alle vom Absender beigegebenen Dokumente, soweit sie der Behörde vorgelegt werden dürfen, nebst denjenigen amtlichen Bescheinigungen und Ausweisen, die die Abfertigung entweder ermöglichen oder erleichtern (Art. 47 Abs. 5 ZV). "Belege (wie Zeugnisse, Bescheinigungen usw.), die zur Vornahme der Abfertigung erforderlich sind und die endgültig oder zeitweilig beim Zollamt verbleiben, müssen auf der Zolldeklaration vorgemerkt sein [...]." (Art. 49 Abs. 3 ZV).

cc) Sendungen, für welche die Zolldeklaration nicht vorschriftsgemäss ausgefüllt ist bzw. ungenügende, zweideutige oder nicht tarifgemässe Angaben enthält, sowie Sendungen, deren Beschaffenheit eine Revision (vgl. dazu Art. 36 ZG) nicht zulässt, werden gemäss den Vorschriften von Art. 15 PZO behandelt. Danach kann die Abfertigung entweder zum höchsten Zollansatz erfolgen, der nach der Natur der Ware in Frage kommt (lit. a), oder aber nach Befund (lit. b). Die Abfertigung kann auch aufgeschoben und die Zolldeklaration zur Ergänzung an den Versender zurückgesandt werden (lit. c). Das Zollamt entscheidet im Einzelfall über das Vorgehen (Art. 15 Abs. 2 PZO).

c) Dem Beschwerdeführer ist zuzugestehen, dass der mit den Waren mitversandte Lieferschein dem Destinatär der Sendung gehört und nicht ohne Rechtsgrundlage und ohne sachlichen Grund von den Zollbehörden zurückbehalten werden darf. Entsprechende Kompetenzen der Behörden, darunter auch die Möglichkeit der "zeitweiligen Zurückbehaltung" von Belegen, sind in den einschlägigen Vorschriften (vgl. E. 3b/bb) aber vorgesehen, wenn auch nicht explizit im Gesetz selber, sondern nur auf Verordnungsstufe. Die in diesem Zusammenhang erhobene Rüge, die geübte Praxis verletze mangels einer klaren Grundlage im Gesetz selber das Legalitätsprinzip (vgl. S. 2 der Beschwerdeschrift), ist unbegründet. Vorliegend genügt eine Rechtsgrundlage auf Verordnungsstufe: die Befugnisse und Aufgaben der Zollbehörden sowie deren Organisation und die entsprechenden Verfahren sind in den Grundzügen im Gesetz selber festgelegt, womit dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage Genüge getan ist. Bei der vom Beschwerdeführer gerügten Praxis handelt es sich um einen relativ geringfügigen Eingriff in die Rechtsstellung der Betroffenen, indem diese es in der Hand haben, durch korrekte Deklaration die Zurückbehaltung von Begleitpapieren zu vermeiden oder solche Papiere im Doppel mitzuliefern, und sie im Übrigen - wie der vorliegende Fall belegt - die Möglichkeit haben, die Originaldokumente nachträglich herauszuverlangen.
Der Vorwurf der Verletzung der Eigentumsgarantie erscheint insofern unbegründet.

d) Zu prüfen bleibt, wieweit die im Fall des Beschwerdeführers geübte Praxis gemessen an den Interessen des Empfängers einerseits und den Bedürfnissen des Zollbetriebs andererseits verhältnismässig erscheint. Wie der Beschwerdeführer selber einräumt, sind ihm die zurückbehaltenen Lieferscheine vom Zollamt nachträglich ausgehändigt worden. Sein Einwand, die Zurückbehaltung der Papiere habe die Kontrolle der Lieferung verunmöglicht, stösst insoweit ins Leere. Die vorübergehende Einbehaltung der Begleitpapiere durch die Zollbehörden erscheint vorliegend - zumal die aus Grossbritannien gelieferte Ware vom Lieferanten unbestrittenermassen nur unvollständig deklariert worden war (vgl. Art. 14/15 PZO) - mit Blick auf die vom Zollamt Basel-Post täglich (im Massenverfahren) abzufertigenden ca. 4000 abgabepflichtigen Sendungen auch nicht unverhältnismässig.

Im Übrigen kann es nicht Sache des Bundesgerichts sein, zu untersuchen, wieweit sich die jetzigen administrativen Abläufe - der Beschwerdeführer rügt in diesem Zusammenhang u.a. die Gestaltung von Quittungs- bzw. Veranlagungsformularen (Ziff. 7 der Beschwerde) - zugunsten der beteiligten Privaten verbessern liessen; dies ist Aufgabe der zuständigen Verwaltungs- und Aufsichtsinstanzen.

Die Ausführungen der Oberzolldirektion im angefochtenen Entscheid vom 9. November 1999 sowie in der Vernehmlassung vom 21. August 2000 erlauben den Schluss, dass sich die heutige Praxis, was den hier zu beurteilenden Tatbestand anbelangt, auf vertretbare Überlegungen stützt und sich im Rahmen des der Verwaltung zuzugestehenden Spielraumes hält. Auch der mit dem angefochtenen Entscheid verbundene Kostenspruch lässt sich rechtlich nicht beanstanden (vgl. Art. 63 VwVG).

4.- Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
Entsprechend diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer die bundesgerichtlichen Kosten zu tragen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG).
Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 1'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.- Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Eidgenössischen Oberzolldirektion, dem Eidgenössischen Finanzdepartement (Rechtsdienst) und der Eidgenössischen Zollrekurskommission schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 27. Oktober 2000

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: