Urteilskopf

105 Ib 136

21. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 6. Februar 1979 i.S. S. gegen Eidg. Zollrekurskommission (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Gemeinschaftliches Versandverfahren (Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 23. November 1972); Bedeutung von Dienstanweisungen.

1. Dienstanweisungen sind nicht Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG und können weder mit Verwaltungsbeschwerde, noch mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden. Überprüfung einer in Anwendung einer Dienstanweisung ergangenen Verfügung.

2. Begriff der "Umladung" im Sinne von Art. 24 Abs. 1 der Verordnung über das gemeinschaftliche Versandverfahren.

Regeste (fr):
Transit communautaire (accord conclu le 23 novembre 1972 entre la Suisse et la Communauté économique européenne); portée des prescriptions de service.

1. Des prescriptions de service ne constituent pas des décisions au sens de l'art. 5 PA; elles ne peuvent pas faire l'objet d'un recours de droit administratif ou d'un recours administratif. Contrôle d'une décision rendue en application d'une prescription de service.

2. Notion de "transbordement" au sens de l'art. 24 al. 1 du Règlement relatif au transit communautaire.

Regesto (it):
Transito comunitario (Accordo tra la Svizzera e la Comunità Economica Europea del 23 novembre 1972); rilevanza delle istruzioni di servizio.

1. Le istruzioni di servizio non costituiscono decisioni ai sensi dell'art. 5 PA e non possono quindi essere impugnate con ricorso amministrativo o con ricorso di diritto amministrativo. Esame di una decisione emanata in applicazione di un'istruzione di servizio.

2. Nozione di "trasbordo" ai sensi dell'art. 23 cpv. 1 del Regolamento relativo al transito comunitario.

Sachverhalt ab Seite 137

BGE 105 Ib 136 S. 137

Im Juli 1975 gab S. im süddeutschen Raum mittels Prospekten und Preislisten bekannt, dass er Personen, die in der Bundesrepublik Deutschland wohnen, zollfrei Spirituosen, Tabakwaren und Parfums liefern könne. Er nahm diesbezügliche Bestellungen entgegen, leitete diese nach Belgien weiter und liess dort die bestellten Waren in Pakete verpacken, die lediglich soviel Gegenstände enthielten, dass sie im Rahmen der Toleranzen zollfrei in die Bundesrepublik eingeführt werden konnten. Die Pakete wurden in der Folge im gemeinschaftli-

chen Versandverfahren, mit Versandpapieren T 1, die vom Zollamt Antwerpen ausgestellt worden waren, über Luxemburg, Frankreich und die Schweiz nach St. Margrethen gebracht und bei der dortigen Gepäckaufbewahrungsstelle der SBB deponiert. Die Kunden wurden anschliessend verständigt, dass ihr Paket am genannten Ort zum Abholen bereit liege. Die bestellte Ware war bei einer Bank in St. Margrethen zu bezahlen. Dort wurde den Kunden nach Entrichtung des Kaufpreises der Gepäckaufbewahrungsschein und das Versandpapier T 1 ausgehändigt. Die Kunden holten in der Folge ihre Pakete ab und wiesen diese und die dazugehörenden Versandpapiere beim Verlassen der Schweiz zwecks zollamtlicher Feststellung der Wiederausfuhr vor. Die Ware wurde anschliessend über Österreich nach der Bundesrepublik Deutschland gebracht, wo sie als "Reisemitbringsel" zollfrei eingeführt werden konnte. Nachdem S. seinen Handel eine gewisse Zeit unangefochten betrieben hatte, verweigerte das Zollamt Basel-Lisbüchel am 7. August 1975 die Transitabfertigung von 53 Kleinpaketen mit Tabak, Spirituosen und Parfums, die je mit einem vom Zollamt Antwerpen ausgestellten Versandpapier T 1 versehen waren. Diese Pakete hätten wie frühere Sendungen zur Abwicklung der oben beschriebenen Geschäfte nach St. Margrethen befördert werden sollen. Das Zollamt Basel-Lisbüchel stützte sich bei der Verweigerung der Abfertigung auf eine Dienstanweisung der Oberzolldirektion vom 24. Juli 1975. Mit dieser wurde das Zollamt Basel-Lisbüchel angewiesen, die Transitabfertigung zu verweigern, falls weiterhin Tabakwaren, Spirituosen und Parfums zum Transit durch die Schweiz angemeldet würden, mit dem Zweck, sie in

St. Margrethen (nach der Art von Tax-free-shops) an Personen zu verkaufen, die ins Ausland reisen. (Am folgenden Tag gelang es S. allerdings für die gleiche Ware beim Zollamt La Cure die gewünschte Transitabfertigung zu erhalten.) Am 19. August 1975 erliess die Oberzolldirektion eine Dienstanweisung folgenden Inhalts an alle Zollämter: "Transit von Waren in Kleinpaketen im gemeinschaftlichen Versandverfahren. Seit einiger Zeit werden im gemeinschaftlichen Versandverfahren Kleinpakete, enthaltend Tabakwaren, Spirituosen, Parfums und dgl., durch die Schweiz befördert. Diese Pakete werden nach Art der Tax-free-shops verkauft und im Zollinland an ausreisende Personen übergeben. Es handelt sich hierbei um eine missbräuchliche Inanspruchnahme des gemeinschaftlichen Versandverfahrens. Die ZA haben daher ab sofort die Durchfuhr solcher von Versandanmeldungen T 1 begleiteter Sendungen zu verweigern." Am 21. August 1975 wurde im Auftrag von S. erneut die Transitabfertigung einer Anzahl von Kleinpaketen mit Versandpapieren T 1 beantragt. Das Zollamt Boncourt, bei welchem die Einreise dieses Mal versucht wurde, verweigerte die Transitabfertigung für diese Pakete vorerst aufgrund der Dienstanweisung vom 19. August 1975. In der Folge wurde die Transitabfertigung jedoch ausnahmsweise bewilligt, weil S. von der genannten Dienstanweisung noch keine Kenntnis erhalten hatte und die Sendungen bereits unterwegs waren. Ungefähr ein Jahr später, d.h. am 23. Juli 1976, verweigerte das Zollamt Basel-Lisbüchel wiederum eine von S. beantragte Transitabfertigung von mehreren Kleinpaketen, welche mit Versandpapieren nach dem deutschen Bestimmungszollamt Lindau versehen waren. Die Verweigerung erfolgte in Absprache mit der Oberzolldirektion und wurde auf den Versandpapieren T 1 vermerkt. S. erhob Beschwerden gegen die Verfügungen vom 7. August 1975 und vom 23. Juli 1976. Die Direktion des I. Zollkreises trat darauf nicht ein, soweit damit die Feststellung der Rechts- und Gesetzwidrigkeit der Weisungen der Oberzolldirektion, auf welche die angefochtenen Verfügungen gestützt wurden, beantragt worden war. Im übrigen wies sie die Beschwerden ab. Gegen diesen Entscheid erhob S. ohne Erfolg Beschwerde bei der Eidg. Zollrekurskommission. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde verlangt S. die Aufhebung des Entscheides der Eidg. Zollrekurskommission. Ferner

beantragt er, die allgemeinen Weisungen der Oberzolldirektion vom 24. Juli 1975 und vom 19. August 1975 sowie die spezielle Weisung vom 23. Juli 1976 an das Zollamt Basel-Lisbüchel seien aufzuheben oder es sei deren Rechtswidrigkeit festzustellen. Schliesslich verlangt er, es sei festzustellen, dass die Verweigerungen der Transitabfertigung von Waren mit internationalen Versandpapieren T 1 durch das Zollamt Basel-Lisbüchel am 7. August 1975 und am 23. Juli 1976 ohne Rechtsgrundlage und damit gesetzwidrig erfolgt seien.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Mit dem Antrag, es seien verschiedene Weisungen der Oberzolldirektion aufzuheben, rügt der Beschwerdeführer sinngemäss, die Vorinstanz habe zu Unrecht diese Weisungen nicht überprüft. Im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren kommen als Anfechtungsobjekte grundsätzlich nur Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG in Frage (Art. 44 VwVG, Art. 97 Abs. 1 OG). Die vom Beschwerdeführer beanstandeten Weisungen der Oberzolldirektion sind keine Verfügungen, denn sie ordnen nicht individuelle und konkrete verwaltungsrechtliche Verhältnisse, sondern stellen - ohne sich an den Bürger zu richten - verwaltungsinterne Regeln für das Verhalten der Beamten auf. Die beanstandeten Dienstanweisungen der Oberzolldirektion können folglich weder mit Verwaltungsbeschwerde noch mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden. Der Beschwerdeführer beruft sich zur Begründung seines Antrags auf BGE 98 Ia 510. In diesem Entscheid wurde eine staatsrechtliche Beschwerde im Sinne der abstrakten Normenkontrolle gegen eine, allgemeine Regeln enthaltende Dienstanweisung zugelassen. Das Bundesgericht gelangte zu diesem Entscheid, weil im Gebiet, das von der angefochtenen Dienstanweisung geregelt wird, kaum formelle und anfechtbare Verfügungen erlassen werden und weil ein wirksamer Grundrechtsschutz nur durch die Zulassung der Beschwerde gegen die Dienstanweisung gewährleistet werden konnte (vgl. auch BGE 102 Ia 187 f.). Aus dieser Rechtsprechung kann jedoch nichts für das Verwaltungsverfahren und das verwaltungsgerichtliche Verfahren abgeleitet werden, da in diesen Verfahren die abstrakte Normenkontrolle ausgeschlossen ist.

Aus diesen Gründen hat die Vorinstanz dem Antrag des Beschwerdeführers, die genannten Weisungen der Oberzolldirektion seien aufzuheben, zu Recht nicht entsprochen.

2. Der Beschwerdeführer beantragt im weiteren, es sei festzustellen, dass die genannten Weisungen der Oberzolldirektion rechts- und gesetzwidrig seien. Das Bundesgericht kann auf diesen Antrag nicht eingehen, denn es überprüft im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich nur, ob die angefochtene Verfügung vor dem Bundesrecht, d.h. vor den einschlägigen Verordnungen, Gesetzen, Staatsverträgen und der Verfassung standhalten (Art. 104 lit. a OG). Im vorliegenden Verfahren ist somit nur die Rechtmässigkeit des Entscheides der Eidg. Zollrekurskommission vom 25. August 1978 zu beurteilen. Bei dieser Gelegenheit könnte das Bundesgericht, im Anwendungsfall, auch die Gesetzmässigkeit von Verordnungen überprüfen, sowie über deren Verfassungsmässigkeit befinden, sofern die Delegationsnorm die Abweichung von der Verfassung nicht selber erlaubt (BGE 104 Ib 209 E. 3b mit Hinweis). Es kann sich aber nicht darüber aussprechen, ob auch die Dienstanweisungen, nach welchen die Verwaltung ihre Verfügungen erlässt, rechtmässig sind, denn Dienstanweisungen stellen nicht Bundesrecht im Sinne von Art. 104 lit. a OG dar und sind für den Richter nicht verbindlich (BGE 99 Ib 6, 310 E. 3; GYGI, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, 2. Aufl., S. 144 f.). Die angefochtenen Verfügungen werden in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vielmehr direkt daraufhin überprüft, ob sie in Übereinstimmung mit den einschlägigen Verordnungen, Gesetzen, Staatsverträgen und der Bundesverfassung stehen. Die Frage der Rechtmässigkeit einer Dienstanweisung wird allerdings indirekt durch die Beurteilung einer, aufgrund einer solchen Dienstanweisung ergangenen Verfügung beantwortet, denn wenn

eine Verfügung, welche eine Dienstanweisung genau befolgt, bundesrechtswidrig ist, wird auch die fragliche Dienstanweisung rechtliche Fehler enthalten. Insofern kann sich das Bundesgericht im vorliegenden Fall auch über die Rechtmässigkeit der vom Beschwerdeführer beanstandeten Dienstanweisungen aussprechen. Eine formelle Stellungnahme zu dieser Frage ist jedoch ausgeschlossen. Dadurch, dass die beanstandeten Dienstanweisungen der Oberzolldirektion nicht unmittelbar überprüft werden, verliert

der Beschwerdeführer, entgegen seinen Ausführungen, keinen Rechtsschutz, denn die Oberzolldirektion wird eine Dienstanweisung aufheben, wenn sich aufgrund eines Urteils des Bundesgerichts ergibt, dass Verfügungen, die in Anwendung dieser Dienstanweisung erlassen werden, vom Bundesgericht aufgehoben werden.

3. (Die Beschwerde wird in bezug auf die Verfügung des Zollamtes Basel-Lisbüchel vom 7. August 1975 als gegenstandslos erklärt, weil der Beschwerdeführer am folgenden Tag die beantragte Transitabfertigung erhalten hat.)

4. ...
a) Der Beschwerdeführer hatte die Absicht, seine Pakete im gemeinschaftlichen Versandverfahren zu befördern. Nach dem Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 23. November 1972 (AS 1974, S. 281 ff.) findet das gemeinschaftliche Versandverfahren auch auf Waren Anwendung, die zwischen zwei in der Europäischen Gemeinschaft gelegenen Orten durch schweizerisches Gebiet befördert werden. Zweck des gemeinschaftlichen Versandverfahrens ist nach der Präambel des Abkommens die Erleichterung der Zollförmlichkeiten beim Grenzübertritt von Warentransporten. Dieses Verfahren ermöglicht darum die Warenbeförderung zwischen zwei in der Gemeinschaft gelegenen Orten aufgrund eines einzigen Versandpapiers, das von der Abgangszollstelle zuhanden der Bestimmungszollstelle ausgestellt wird. Dabei sind die betreffenden Zollstellen wechselseitig für die richtige Abwicklung des Zollverfahrens verantwortlich. Man unterscheidet zwei Arten von gemeinschaftlichen Versandverfahren: Das eine ist für Waren bestimmt, die bei der Einfuhr in die einzelnen Länder der EWG der Zoll- und Abgabepflicht unterliegen (externes gemeinschaftliches Versandverfahren, Kurzbezeichnung T 1), das andere ist den Waren vorbehalten, die sich in der Gemeinschaft im freien Verkehr befinden, d.h. für welche bei der Einfuhr die Zölle und Abgaben erhoben worden sind oder welche in der Gemeinschaft erzeugt worden sind (internes gemeinschaftliches Versandverfahren, Kurzbezeichnung T 2). Im vorliegenden Fall wurden die Waren mit Versandpapieren T 1 befördert, da sie aus dem Zollfreilager Antwerpen stammten und in der Gemeinschaft nicht verzollt worden waren. Für Zölle und andere Abgaben, welche im Verlaufe eines externen gemeinschaftlichen Versandverfahrens

erhoben werden könnten, ist bei der Abgangszollstelle eine Sicherheit zu leisten (vgl. die Botschaft des Bundesrates betreffend Abkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Anwendung der Bestimmungen über das gemeinschaftliche Versandverfahren, BBl 1973 I, S. 185 ff.). Das gemeinschaftliche Versandverfahren erlaubt nicht nur, dass die mit den entsprechenden Versandpapieren begleiteten Waren mit einem einzigen Beförderungsmittel zwischen zwei in der Gemeinschaft gelegenen Orten transportiert werden. Art. 24 Abs. 1 der Verordnung über das gemeinschaftliche Versandverfahren in der hier anwendbaren Fassung vom 18. März 1960 (nachfolgend: Verordnung; AS 1974, S. 290 ff.) bestimmt für das externe gemeinschaftliche Versandverfahren, dass Waren ohne neue Anmeldung auf ein anderes Beförderungsmittel umgeladen werden dürfen. Die

Umladung hat unter Aufsicht einer Zollstelle des Mitgliedstaates, auf dessen Gebiet sie vorgenommen wird, zu erfolgen. Als Mitgliedstaat gilt im Rahmen des gemeinschaftlichen Versandverfahrens auch die Schweiz (Art. 2 Abs. 2 des Abkommens zwischen der Schweiz und der EWG). b) Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, die von ihm beabsichtigte Beförderung von Paketen von Belgien nach St. Margrethen falle unter Art. 24 Abs. 1 der Verordnung, denn die Pakete würden in St. Margrethen von einem Sammelfahrzeug auf die Fahrzeuge seiner Kunden umgeladen. Dass diese Umladung nicht unmittelbar erfolge und eine Zwischenlagerung vorgenommen werde, schliesse die Anwendung von Art. 24 der Verordnung nicht aus. Diese Auslegung von Art. 24 Abs. 1 der Verordnung entspricht nicht dem Wortlaut der Bestimmung. Das Abladen einer grösseren Zahl von Einzelpaketen, deren Einlagerung bei einer SBB-Gepäckaufbewahrungsstelle und das anschliessende schrittweise Abholen der einzelnen Pakete durch eine Vielzahl von Kunden kann nicht als "Umladen" bezeichnet werden. Das Verbringen von Waren von einem Beförderungsmittel auf ein anderes stellt grundsätzlich nur dann ein "Umladen" dar, wenn es unmittelbar erfolgt. Sobald eine Ware jedoch nach dem Abladen eine gewisse Zeit irgendwo eingelagert und erst später auf ein anderes Beförderungsmittel geladen wird, kann darin kein "Umladen" mehr erblickt werden. Im vorliegenden Fall ist es daher ausgeschlossen, von einem "Umladen" zu

sprechen, weil die Pakete nicht unmittelbar von einem Fahrzeug auf ein anderes gebracht, sondern bei der SBB für eine gewisse Zeit hinterlegt worden sind. Die vom Beschwerdeführer vertretene Auslegung von Art. 24 der Verordnung lässt sich auch nicht mit dem Zweck des gemeinschaftlichen Versandverfahrens vereinbaren, denn dieses Verfahren soll die Zollförmlichkeiten beim Grenzübertritt von Warentransporten erleichtern. In bezug auf die Schweiz soll das Verfahren vor allem dem durch das Land gehenden Transitverkehr zwischen Orten in der Europäischen Gemeinschaft zugute kommen. Die Durchführung eines Handels mit zollfreien Spirituosen und Tabakwaren, wie er vom Beschwerdeführer beabsichtigt und auch bereits betrieben worden ist, entspricht dem Zweck des gemeinschaftlichen Versandverfahrens offensichtlich nicht. Die Ausnützung der durch dieses Verfahren gewährten Zollerleichterungen für den genannten Handel muss daher als rechtsmissbräuchlich bezeichnet werden. Da die vom Beschwerdeführer beabsichtigte Geschäftsabwicklung nicht mit einem Umladen im Sinne von Art. 24 Abs. 1 der Verordnung verbunden gewesen wäre, hat ihm das Zollamt Basel-Lisbüchel am 23. Juli 1976 zu Recht die Transitabfertigung für verschiedene Pakete verweigert. Der Entscheid der Eidg. Zollrekurskommission, mit dem diese Verweigerung bestätigt worden ist, verletzt somit kein Bundesrecht.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.