Urteilskopf

111 IV 189

48. Auszug aus dem Urteil des Kassationshofes vom 4. Oktober 1985 i.S. Eidg. Zollverwaltung gegen F. (Nichtigkeitsbeschwerde)
Regeste (de):
1. Art. 268 Ziff. 1 BStP; anfechtbarer Zwischenentscheid.

Der in einem Strafverfahren wegen Widerhandlung gegen das Zollgesetz ergangene Beschluss einer letzten kantonalen Instanz, mit welchem die Sache zum Erlass einer neuen Tarifierungsverfügung an die Eidg. Zollrekurskommission zurückgewiesen wird, stellt einen mit eidg. Nichtigkeitsbeschwerde anfechtbaren Zwischenentscheid dar (E. 2).

2. Art. 77 Abs. 4 VStrR; Begriff der Verwaltung.

Die Eidg. Zollrekurskommission gehört nicht zur Verwaltung im Sinne von Art. 77 Abs. 4 VStrR, sondern ist eine verwaltungsunabhängige Rechtspflegeinstanz, deren Tarifierungsentscheide den Strafrichter binden (E. 3).

Regeste (fr):
1. Art. 268 ch. 1 PPF; décision incidente susceptible de recours.

La décision par laquelle une autorité cantonale de dernière instance, à l'issue d'une procédure pénale ouverte pour infraction à la LF sur les douanes, renvoie la cause à la Commission fédérale de recours en matière de douane, pour qu'elle rende une nouvelle décision concernant le tarif applicable, constitue une décision incidente pouvant faire l'objet d'un pourvoi en nullité à la Cour de cassation du Tribunal fédéral (consid. 2).

2. Art. 77 al. 4 DPA; définition de l'administration.

La Commission fédérale de recours en matière de douane ne fait pas partie de l'administration au sens de l'art. 77 al. 4 DPA, mais représente au contraire une autorité judiciaire indépendante de l'administration, dont les décisions concernant le tarif applicable lient le juge pénal (consid. 3).

Regesto (it):
1. Art. 268 n. 1 PP; decisione incidentale impugnabile.

La decisione con cui un'autorità cantonale di ultima istanza, al termine di un procedimento penale aperto per infrazione alla legge federale sulle dogane, rinvia la causa alla Commissione federale di ricorso in materia doganale perché pronunci una nuova decisione circa la tariffa applicabile, costituisce una decisione incidentale impugnabile con ricorso per cassazione federale dinanzi al Tribunale federale (consid. 2).

2. Art. 77 cpv. 4 DPA; nozione d'amministrazione.

La Commissione federale di ricorso in materia doganale non fa parte dell'amministrazione ai sensi dell'art. 77 cpv. 4 DPA, ma costituisce un'autorità giudiziaria indipendente dall'amministrazione; le sue decisioni concernenti la tariffa applicabile sono vincolanti per il giudice penale (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 190

BGE 111 IV 189 S. 190

A.- F. liess durch sein Unternehmen, die X. AG, von Dezember 1978 bis Mai 1979 rund 1300 t des Stärkeproduktes "Bindex-N" in die Schweiz einführen. Die Zolldeklaration erfolgte jeweils gestützt auf eine Tarifauskunft der Oberzolldirektion vom September 1978, derzufolge das Produkt unter die Zolltarif-Nummer 3819.50 fiel und zum Normalzollansatz von Fr. 1.50 pro 100 kg brutto zu verzollen bzw. als EG-Ware zollfrei war. Als die Zollorgane feststellten, dass F. das Produkt im Inland als Futtermittel bzw. -zusatz verkaufte, unterstellten sie es der Tarif-Nummer 2307.20 mit der Folge, dass es zu Fr. 20.– pro 100 kg zu verzollen war. Ihre Nachverzollungsverfügung über total Fr. 272'788.60 wurde von der Eidg. Zollrekurskommission mit dem rechtskräftig gewordenen Entscheid vom 8. Mai 1981 geschützt.

B.- Am 23. Februar 1983 verurteilte das Bezirksgericht Andelfingen F. wegen Zollübertretung (Art. 74 Ziff. 6 in Verbindung mit Art. 75 Ziff. 2 ZG) und Bannbruchs (Art. 76 Ziff. 1 in Verbindung mit Art. 77 Abs. 3 ZG) zu einer bedingt aufgeschobenen Gefängnisstrafe von drei Monaten und zu einer Busse von Fr. 30'000.–. Mit Beschluss vom 1. Oktober 1984 wies das Obergericht des Kantons Zürich die Akten an die Eidg. Zollrekurskommission zum neuen Entscheid über die Tarifierungsfrage zurück, wobei es

BGE 111 IV 189 S. 191

in den Erwägungen bemerkte, das Verfahren bleibe bei der Kammer bis zum Eingang des neuen Entscheides pendent und es werde dannzumal über den weiteren Gang sowie über die Kosten- und Entschädigungsfrage zu entscheiden sein.

C.- Mit Eingabe vom 12. Oktober 1984 führt die Oberzolldirektion eidgenössische Nichtigkeitsbeschwerde mit dem Antrag, der Beschluss des Obergerichtes sei aufzuheben und es sei der Fall durch dieses Gericht zu beurteilen, ohne dass von der Eidg. Zollrekurskommission ein neuer Entscheid verlangt bzw. auf einen solchen neuen Entscheid abgestellt werde.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Gegenstand der eidgenössischen Nichtigkeitsbeschwerde können nach Art. 268 Ziff. 1 BStP nur Urteile sein. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung fallen darunter nicht bloss strafrechtliche Haupturteile, sondern auch Vor- und Zwischenentscheide über für den Ausgang der Sache präjudizielle Fragen. Keine Urteile im Sinne dieser Bestimmung sind Verfügungen, die den Gang des Verfahrens betreffen (z.B. selbständige Beschlüsse über die Zulässigkeit einer Beweismassnahme; BGE 68 IV 113 ff., BGE 102 IV 37 E. 1 mit Verweisungen, BGE 103 IV 59). Entsprechend wurde die Zulässigkeit des Weiterzugs von kantonalen letztinstanzlichen Vor- und Zwischenentscheiden an das Bundesgericht davon abhängig gemacht, dass die kantonalen Behörden eine Frage des Bundesrechts von grundlegender Bedeutung verbindlich und endgültig entschieden haben (vgl. BGE 80 IV 178, BGE 68 IV 113). Diese Voraussetzung erachtete der Kassationshof insbesondere als gegeben, wo es um die Gewährung des bedingten Strafvollzugs (BGE 68 IV 113), die Gültigkeit des Strafantrags (BGE 102 IV 37) die Frage der Verjährung und der Verantwortlichkeit (BGE 68 IV 115) ging

(vgl. auch HAUSER, Kurzlehrbuch des schweizerischen Strafprozessrechts S. 310). Vorliegend hat das Obergericht gefunden, der Entscheid der Eidg. Zollrekurskommission über die Tarifierung der Ware und die Höhe der geschuldeten Zollabgaben sei nicht ein Erkenntnis eines unabhängigen Gerichts, sondern ein Entscheid der Verwaltung, der gemäss Art. 77 Abs. 4 VStrR wegen offensichtlicher Gesetzesverletzung nicht verbindlich sei; es setzte deshalb die Hauptverhandlung aus und wies die Sache zum neuen Entscheid an die Zollrekurskommission zurück. Damit hat die Vorinstanz

sowohl bezüglich der Stellung der Eidg. Zollrekurskommission als auch hinsichtlich der Tarifierung nach Zollgesetz Fragen des Bundesrechts entschieden. Mit ihrem Beschluss, wonach für die Beurteilung allfälliger von F. begangener Widerhandlungen gegen das Zollgesetz nicht auf den rechtskräftigen Entscheid der Eidg. Zollrekurskommission vom 8. Mai 1981 abgestellt werden könne und müsse, hat sie über eine materiellrechtliche Präjudizialfrage von grundlegender Bedeutung geurteilt und nicht bloss eine prozessleitende Verfügung getroffen. Dabei handelt es sich um einen in dieser Sache endgültigen Entscheid, kann das Obergericht doch - wie auch das Kassationsgericht des Kantons Zürich annimmt - darauf nicht zurückkommen. Die Bemerkung des Obergerichts, das Verfahren werde bis zum Eintreffen einer neuen Tarifierungsverfügung der Eidg. Zollrekurskommission pendent gehalten, ändert am Gesagten nichts. Die Nichtigkeitsbeschwerde gegen Vor- und Zwischenentscheide setzt nur voraus, dass über die damit beurteilte Frage ein endgültiger Entscheid vorliegt, nicht aber, dass dadurch auch das ganze Verfahren abgeschlossen werde. Die Zuständigkeit des Bundesgerichts zur Behandlung der Nichtigkeitsbeschwerde gegen den angefochtenen Beschluss ergibt sich im übrigen auch aus Sinn und Zweck der vom Kassationshof entwickelten Rechtsprechung. Mit der Zulassung von Beschwerden gegen Vor- und Zwischenentscheide sollte verhindert werden, dass ein Strafprozess durch alle Instanzen hindurch materiell behandelt wird, wiewohl Zweifel über eine Präjudizialfrage eidg. Rechts bestehen (BGE 70 IV 131). Wie in den vorstehend aufgeführten - vom Bundesgericht entgegengenommenen - Fällen müsste in concreto ein Nichteintretensentscheid des Kassationshofs je nach Ausgang des Verfahrens vor Eidg. Zollrekurskommission zu einem nicht verantwortbaren Leerlauf führen (vgl. dazu BGE 68 IV 114). Auf die Nichtigkeitsbeschwerde der Eidgenössischen Zollverwaltung ist demnach einzutreten.

3. Nach Art. 77 Abs. 4 VStrR ist der rechtskräftige Entscheid über die Leistungs- oder Rückleistungspflicht für das Gericht verbindlich; handelt es sich um einen Entscheid der Verwaltung und findet das Gericht, er beruhe auf offensichtlicher Gesetzesverletzung oder auf einem Ermessensmissbrauch, so setzt es die Hauptverhandlung aus und weist die Akten zum neuen Entscheid an die beteiligte Verwaltung zurück. Im vorliegenden Fall steht einzig zur Entscheidung, ob die Eidg. Zollrekurskommission, welche als Beschwerdeinstanz über die

Tarifierung der vom Beschwerdegegner eingeführten Ware befunden hatte, als verwaltungsunabhängige Rechtspflegeinstanz anzusehen ist oder im Sinne der vorgenannten Bestimmung zur Verwaltung gehört. Danach bestimmt sich, ob der Tarifierungsentscheid für das Obergericht verbindlich ist oder nicht. a) Der Gesetzesentwurf des Bundesrates sah entsprechend der Praxis zum früheren Art. 305 Abs. 2 BStP schlechthin die Verbindlichkeit rechtskräftiger Entscheide über die Leistungs- und Rückleistungspflicht für das Gericht vor (Art. 81 Abs. 4 des Gesetzesentwurfs; BBl 1971 I 1014/1053). Demgegenüber schlug die Kommission des Nationalrats in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 292 StGB vor, dass der gemäss Art. 73 ff. VStrR mit der Beurteilung von Verwaltungsstrafsachen befasste Strafrichter die Verfügung der Verwaltung, die nicht

letztinstanzlich an ein Verwaltungsgericht weitergezogen werden kann, auf offensichtliche Rechtsverletzung und Ermessensmissbrauch überprüfen könne (Amtl.Bull. N 1973 I S. 489 ff.; BGE 98 IV 106). Der Gedanke fand seinen Niederschlag in Art. 77 Abs. 4 Satz 2 VStrR. Damit ist allerdings noch nichts darüber ausgesagt, ob Entscheide der Eidg. Zollrekurskommission Entscheide der Verwaltung seien. b) Unter der Herrschaft des ehemaligen Art. 101 lit. b OG entschied das Bundesgericht, dass die Eidg. Zollrekurskommission eine für die Verwaltungsrechtspflege besonders eingesetzte Instanz sei, die u.a. Beschwerden gegen die Festsetzung des Zolls letztinstanzlich beurteile, also gleiche Aufgaben erfülle wie das Bundesgericht als Verwaltungsgerichtshof in bezug auf andere öffentlichrechtliche Abgaben; sie habe daher neben diesem als Verwaltungsgericht im Sinne des Art. 299 BStP (inzwischen aufgehoben durch Ziff. 2 des Anhangs zum VStrR) zu gelten (BGE 88 IV 94 E. 3). Mit der Revision des OG von 1968 wurden dann allerdings die Entscheide der Rekurskommissionen des Bundes grundsätzlich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterstellt (Art. 98 lit. c). Das rechtfertigt es indessen nicht, ihre Tätigkeit derjenigen der Verwaltung gleichzustellen. Dies ist schon im Hinblick auf Art. 105 Abs. 2 OG nicht am Platz (BGE 97 I 480; s. auch Art. 74 lit. c VwVG). Dazu kommt, dass in Art. 100 lit. h OG Verfügungen über die Veranlagung der Zölle, soweit diese von der Tarifierung oder von der Gewichtsbemessung abhängt, ausdrücklich von der Anfechtbarkeit mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgenommen wurden (BGE 106 Ib 271, BGE 102 Ib 228 f.).

BGE 111 IV 189 S. 194

Der hier in Frage stehende Entscheid der Eidg. Zollrekurskommission betraf jedoch gerade die Tarifierung der vom Beschwerdegegner eingeführten Ware und war damit ein letztinstanzlicher (GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 96), was die Vorinstanz übersehen hat. Freilich gibt auch diese Feststellung noch kein zweifelsfreies Kriterium für die zur Entscheidung stehende Frage ab, auch wenn sie die Folgerung, es erfülle die genannte Kommission auf diesem beschränkten Gebiet die gleiche Aufgabe wie das Bundesgericht als Verwaltungsgerichtshof in bezug auf andere öffentlichrechtliche Abgaben, in die Nähe rückt.
c) Diese Erkenntnis wird zur Gewissheit, wenn man die gesetzliche Ordnung der Eidg. Zollrekurskommission des näheren überprüft. Der sechste Abschnitt des Zollgesetzes regelt die Organisation des Zolls. Unter einem ersten Titel werden die Zollbehörden aufgeführt (Bundesrat, Finanz- und Zolldepartement, Zollverwaltung) und in einem dritten Titel die Rekurskommission gesondert behandelt. Aus dem dortigen Art. 141 ZG (Fassung vom 24.6.1977) ergibt sich zwar, dass der Bundesrat die Zollrekurskommission bestellt, ihre Organisation regelt und ihre Mitglieder ernennt. Die genannte Bestimmung hebt aber anderseits auch ausdrücklich hervor, dass die Kommission von der Verwaltung unabhängig ist und ihre Mitglieder nicht der Bundesverwaltung angehören dürfen. Diese Grundsätze werden in der Verordnung über verschiedene Rekurskommissionen vom 3. September 1975 (VVRK; SR 831.161) nochmals wiederholt und präzisiert. Insbesondere ist darin vorgesehen, dass der Präsident, die Vizepräsidenten und die Richter für eine feste Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden, dass die Kommission - mit Sitz in Lausanne - nur administrativ der Aufsicht des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) untersteht und dass sie "bei Ausübung ihrer richterlichen Tätigkeit... unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen" ist (Art. 3 VVRK). Auch wird das aus Gerichtsschreibern, juristischen Sekretären usw. bestehende Sekretariat vom EDI auf Antrag des Präsidenten der Kommission bestellt (Art. 9 VVRK), und es sind die Gerichtsschreiber in ihrer Tätigkeit nur dem Präsidenten gegenüber verantwortlich (Art. 10 Abs. 2 VVRK). Damit wurde den vom Bundesrat 1965 in seiner Botschaft über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde (BBl 1965 II S. 1278) geäusserten Bedenken bezüglich der Unabhängigkeit der "Spezialverwaltungsgerichte" des Bundes Rechnung getragen, denn wenn nach dieser Regelung der Bundesrat

BGE 111 IV 189 S. 195

auch die Richter wählt, so steht doch die den Charakter eines Gerichts im wesentlichen kennzeichnende, aus der Trennung der Gewalten fliessende sachliche Unabhängigkeit der Kommission ausser Frage. Die Rekurskommission ist hinsichtlich ihrer rechtsprechenden Tätigkeit hierarchisch weder dem Bundesrat noch einem Departement unterstellt; sie hat weder von der einen noch der anderen Seite bezüglich ihrer Entscheide Weisungen entgegenzunehmen. Ihre Mitglieder werden für eine feste Amtsdauer gewählt und haben damit eine Entfernung aus dem Amt durch den Bundesrat oder ein Departement nicht zu befürchten. Auch gelten für sie die Bestimmungen über den Ausstand (Art. 12 VVRK in Verbindung mit Art. 59 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren), was eine weitere Sicherung ihrer Unabhängigkeit darstellt. Sodann hat die Kommission ihre Entscheide in einem gesetzlich geregelten Verfahren zu fällen, in welchem die allfällig auftretende Verwaltung dem Privaten gleich- und nicht übergeordnet ist, und schliesslich kann sie gleich einem Gericht Bundesverordnungen auf ihre Rechtsmässigkeit überprüfen, wozu Beamte der Bundesverwaltung grundsätzlich nicht befugt sind (GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, II S. 973). Alles in allem erweist sich damit die Eidg. Zollrekurskommission, die zweifelsfrei ausserhalb der Verwaltung steht, zumindest als eine gerichtsähnliche Instanz, deren Entscheide keine solche der "Verwaltung" im Sinne des Art. 77 Abs. 4 VStrR sind. d) Dass der historische Gesetzgeber mit der Einführung des Art. 77 Abs. 4 Satz 2 VStrR etwas anderes gewollt hätte, lässt sich den Materialien nicht entnehmen. Vielmehr sprechen die in den parlamentarischen Beratungen sich findenden Hinweise gegen die Annahme, Beschwerdeentscheide der Eidg. Zollrekurskommission hätten als Entscheide der Verwaltung für den Strafrichter unverbindlich erklärt werden sollen (vgl. das Votum Kaufmann, wo von "Verfügungen untergeordneter Funktionäre und Verwaltungsbeamter" gesprochen wird oder das Votum Aubert (als Berichterstatter) in dem auf die "simple décision administrative", die "décisions de l'administration, qui sont passées en force parce qu'elles n'ont pas été attaquées par voie de recours" und die deshalb "ne seront pas absolument soustraites au réexamen du juge"; Amtl.Bull. N 1973 I S. 490/491).

4. War aber nach dem Gesagten der hier in Frage stehende Entscheid der Zollrekurskommission über die Tarifierung der vom Beschwerdegegner eingeführten Ware kein Entscheid der Verwaltung,

dann war er für das Gericht verbindlich (Art. 77 Abs. 4 Satz 1 VStrR). Indem die Vorinstanz das Gegenteil annahm und die Sache zu neuer Entscheidung an die Eidg. Zollrekurskommission zurückwies, verstiess sie gegen Bundesrecht. Die Sache ist deshalb an das Obergericht zurückzuweisen, damit es unter Zugrundelegung des Tarifierungsentscheides der Eidg. Zollrekurskommission urteile.