VPB 59.59

(Entscheid des Bundesrates vom 21. Dezember 1994)

Art. 5 Abs. 1, Art. 71 und Art. 72 Bst. a VwVG. Verwaltungs- und Aufsichtsbeschwerde gegen die Änderung vom 10. März 1994 der Revers-Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD).

- Nur eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG kann Anfechtungsgegenstand der Verwaltungsbeschwerde sein, soweit sich diese gegen ein Departement der Bundesverwaltung richtet (Art. 72 Bst. a VwVG).

- Die Revers-Verordnung des EFD - wie auch deren strittige Änderung - wendet sich an einen letztlich unbestimmt grossen Adressatenkreis und regelt nicht einen einzelnen konkreten Sachverhalt. Sie enthält somit keine individuell konkreten Anordnungen und ist daher keine Verfügung. Dasselbe gilt für das Rundschreiben der Oberzolldirektion vom April 1994.

- Mangels konkreter Anweisungen an die Adresse des Bürgers können die Änderung der Revers-Verordnung und das Rundschreiben der Oberzolldirektion auch nicht als anfechtbare Allgemeinverfügungen betrachtet werden, weshalb der Bundesrat auf die dagegen eingereichte Verwaltungsbeschwerde nicht eintreten kann.

- Der Bundesrat kann die Eingabe auch nicht materiell als Aufsichtsbeschwerde (Art. 71 VwVG) prüfen, weil sich die geltend gemachten Rechtsverletzungen im Anwendungsfall mit einem ordentlichen Rechtsmittel rügen lassen (Subsidiarität der Aufsichtsbeschwerde).

Art. 5 al. 1, art. 71 et art. 72 let. a PA. Recours administratif et dénonciation contre la modification du 10 mars 1994 de l'ordonnance du Département fédéral des finances (DFF) sur les revers.

- Seule une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA peut faire l'objet d'un recours administratif, dans la mesure où celui-ci est dirigé contre un département de l'administration fédérale (art. 72 let. a PA).

- L'ordonnance sur les revers du DFF - tout comme les modifications contestées - s'adresse en définitive à un nombre de personnes de grandeur indéterminée et ne règle pas en particulier un état de fait concret. Elle ne contient dès lors pas d'injonctions individuelles et concrètes et n'est pas une décision. Il en va de même de la circulaire de la Direction générale des douanes d'avril 1994.

- Faute d'injonctions concrètes à l'adresse du citoyen, la modification de l'ordonnance sur les revers et la circulaire de la Direction générale des douanes ne peuvent pas non plus être considérées comme des décisions de portée générale susceptibles d'être attaquées, raison pour laquelle le Conseil fédéral n'entre pas en matière sur le recours.

- Le Conseil fédéral ne peut pas non plus procéder à un examen matériel de l'affaire sous l'angle de la dénonciation (art. 71 PA), les violations du droit invoquées étant susceptibles d'être attaquées par un moyen de droit ordinaire (subsidiarité de la dénonciation).

Art. 5 cpv. 1, art. 71 e art. 72 lett. a PA. Ricorso amministrativo e denunzia contro la modifica del 10 marzo 1994 dell'ordinanza del Dipartimento federale delle finanze (DFF) sulle merci reversali.

- Oggetto di un ricorso amministrativo può essere unicamente una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv 1 PA. Il ricorso stesso deve essere interposto contro un Dipartimento dell'amministrazione federale (art. 72 lett. a PA).

- L'ordinanza del DFF sulle merci reversali - come pure la modifica contestata - si rivolge ad una cerchia di destinatari vasta ed indefinita e non regola una singola fattispecie concreta. L'ordinanza non contiene provvedimenti individuali e concreti, per cui non costituisce una decisione. Lo stesso vale per la circolare emanata nell'aprile 1994 dalla Direzione generale delle dogane.

- L'ordinanza sulle merci reversali e la circolare della Direzione generale delle dogane non possono nemmeno essere considerate come decisioni di portata generale, poiché non prevedono disposizioni concrete per il cittadino. Il Consiglio federale non può pertanto entrare nel merito del ricorso amministrativo interposto contro l'ordinanza e la circolare.

- Il Consiglio federale non può nemmeno trattare l'atto ricorsuale come denunzia (art. 71 PA), perché le violazioni del diritto che sono state fatte valere nel caso concreto possono essere impugnate con un rimedio giuridico ordinario (sussidiarietà della denunzia).

I

A. Am 10. März 1994 hat das EFD den Teil II des Reverswaren-Tarifs im Anhang zur Revers-Verordnung vom 5. November 1987 (SR 631.146.31) geändert. Die Änderung trat auf den 1. April 1994 in Kraft und wurde am 12. April 1994 in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts publiziert (AS 1994 808). Mit der Änderung hat das EFD Zollbegünstigungen (Zollrückerstattungen) aufgehoben, die für bestimmte Verwendungen von Dieselöl dem Baugewerbe bisher gewährt worden waren.

Die Oberzolldirektion orientierte im April 1994 die betroffenen Unternehmen mit einem Rundschreiben über die erwähnte Änderung der Revers-Verordnung.

B. Gegen die Änderung der Revers-Verordnung führt S. (im folgenden: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 13. Mai 1994 Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat. Er beantragt, die Änderung der Verordnung rückgängig zu machen und frühestens mit unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist für das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Sanierungsmassnahmen 1993 (BBl 1994 II 292) in Kraft zu setzen. In der Begründung der Beschwerde geht der Beschwerdeführer davon aus, dass diese aufschiebende Wirkung hat, und macht in der Sache geltend, die erwähnte Änderung ermangle bis zum Inkrafttreten des genannten Bundesgesetzes der nötigen gesetzlichen Grundlage, verstosse gegen das Rückwirkungsverbot und damit gegen Treu und Glauben sowie gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip.

C. Parallel zu dieser Rechtsvorkehr hat der Beschwerdeführer ebenfalls mit Datum vom 13. Mai 1994 beim Bundesgericht eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Er stellte dort dieselben Anträge wie vor dem Bundesrat und beantragte zusätzlich,

der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

D. Mit Vernehmlassung vom 30. Mai 1994 beantragt das EFD, auf die Beschwerde mangels anfechtbarer Verfügung nicht einzutreten und der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen, soweit diese überhaupt bestehe, was fraglich sei.

E. Mit Eingabe vom 11. Juni 1994 nimmt der Beschwerdeführer Stellung zur Vernehmlassung des EFD. Er hält an den in der Beschwerde gestellten Anträgen fest und führt in der Begründung ergänzend aus, angefochten sei das Rundschreiben der Eidgenössischen Oberzolldirektion (im folgenden: Oberzolldirektion) vom April 1994, das als Allgemeinverfügung zu betrachten sei und als solche der Beschwerde unterliege.

F. Mit Zwischenverfügung vom 17. Juni 1994 hat das EJPD als Instruktionsbehörde des Bundesrates der Beschwerde gegen die Änderung der Revers-Verordnung und gegen das Rundschreiben der Oberzolldirektion die aufschiebende Wirkung entzogen. Das Bundesgericht seinerseits hat mit Zwischenverfügung vom 20. Juli 1994 das Gesuch des Beschwerdeführers um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

G. Der Meinungsaustausch zwischen Bundesgericht und Bundesrat hat ergeben, dass weder die Änderung der Revers-Verordnung noch das Rundschreiben der Oberzolldirektion anfechtbare Verfügungen sind. Der Beschwerdeführer hat deshalb am 30. August 1994 gegenüber dem Bundesgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zurückgezogen, worauf das Bundesgericht das Verfahren am 23. September 1994 als erledigt abgeschrieben hat.

H. Am 1. August 1994 ist das Bundesgesetz über die Sanierungsmassnahmen 1993 in Kraft getreten, soweit nichts anderes geregelt wurde. Anderes gilt namentlich für das Treibstoffzollgesetz und das Zolltarifgesetz, deren Inkrafttreten auf den 1. Januar 1995 festgesetzt wurde (AS 1994 1634).

...

II

1. Der Bundesrat beurteilt letztinstanzlich Verwaltungsbeschwerden gegen Verfügungen seiner Departemente, sofern namentlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht oder das Eidgenössische Versicherungsgericht unzulässig ist (Art. 72 Bst. a und Art. 74 Bst. a VwVG). Auch wenn die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an ein eidgenössisches Gericht unzulässig und die sachliche Zuständigkeit des Bundesrates zu bejahen ist, kann der Bundesrat auf Beschwerden demnach nur eintreten, wenn Anfechtungsgegenstand eine Verfügung bildet. Was darunter zu verstehen ist, wird in Art. 5 VwVG umschrieben. Gleiches gilt auch dann, wenn das Bundesgericht für die Beurteilung sachlich zuständig ist (Art. 97 Abs. 1 OG). Falls es an einer anfechtbaren Verfügung gebricht, ist daher aufgrund der genannten Bestimmungen gegen Akte von Verwaltungseinheiten des Bundes weder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht noch die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat zulässig.

Nachdem der Beschwerdeführer die Verwaltungsbeschwerde gegenüber dem Bundesrat nicht zurückgezogen hat, ist daher vorweg zu prüfen, ob die strittige Änderung der Revers-Verordnung und das Rundschreiben der Oberzolldirektion Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG sind. Diese Frage wurde im Verfahren des Meinungsaustausches zwischen Bundesgericht und Bundesrat geprüft (vgl. I/G hiervor). Was das Bundesgericht dazu im Blick auf die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeführt hat, lässt sich wegen der rechtlich identischen Regelung auch auf die vorliegende Verwaltungsbeschwerde übertragen.

1.1. Demnach ist davon auszugehen, dass nach Art. 5 Abs. 1 VwVG als anfechtbare Verfügungen Anordnungen der Behörden im Einzelfall gelten, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und zum Gegenstand haben die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten (Bst. a); die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder des Umfanges von Rechten oder Pflichten (Bst. b); die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren (Bst. c). Anfechtungsobjekt der Verwaltungsbeschwerde können somit nur Verfügungen, das heisst individuell konkrete Anordnungen bilden. Verordnungen des Bundesrates oder seiner Departemente sind daher nicht mit Verwaltungsbeschwerde anfechtbar, weil sie generell abstrakte Regelungen enthalten und deshalb als Erlasse zu betrachten sind (BGE 118 Ib 245 E. 3b; Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 227 f.; Knapp Blaise, Précis de droit administratif, Basel 1991, N. 1861, S. 390; Häfelin Ulrich / Müller Georg, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, N. 1497-1499, S. 343 f.; Kölz Alfred/ Häner Isabelle, Verwaltungsverfahren und
Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, N. 220 f., S. 133 f.). Die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat gegen Erlasse des Bundes und damit die abstrakte Normenkontrolle sind daher ausgeschlossen. Es verhält sich in dieser Hinsicht anders als bei der Verwaltungsbeschwerde gegen kantonale Erlasse (Art. 73 Abs. 1 VwVG).

1.2. Die Revers-Verordnung des EFD wendet sich - wie auch deren strittige Änderung - nicht an jeden Bürger, aber doch an einen letztlich unbestimmt grossen Adressatenkreis, weshalb keine individuelle Anordnung vorliegt. Zudem regelt sie nicht einen einzelnen konkreten Sachverhalt. Die Verordnung enthält somit keine individuell konkreten Anordnungen, was gegen eine Verfügung spricht. Mangels konkreter Anweisungen an die Adresse des Bürgers könnte sie auch nicht als Allgemeinverfügung betrachtet werden, das heisst als generell konkrete Anordnung, wie sie etwa eine Verkehrsmassnahme oder unter Umständen ein Plan darstellt (vgl. BGE 101 Ia 74 E. 3). Die Revers-Verordnung ist daher nach Ansicht von Bundesgericht und Bundesrat ein Erlass. Gegen die Änderung der Verordnung ist somit nach Art. 72 VwVG die Verwaltungsbeschwerde unzulässig, und der Bundesrat kann darauf insoweit nicht eintreten.

1.3. Gleich verhält es sich mit dem Rundschreiben der Oberzolldirektion vom April 1994, soweit dieses sich darauf beschränkt, lediglich wiederzugeben, wie sich die Rechtslage nach der Änderung der Revers-Verordnung präsentiert. Der Beschwerdeführer bringt dazu vor, dass das Rundschreiben und die Beilage darüber hinausgingen und konkrete Anordnungen enthielten, weil die Oberzolldirektion sich mit dem Rundschreiben ausschliesslich an die betroffenen Firmen richte und anordne, wie sich diese zu verhalten hätten. Indessen hat die Ober-zolldirektion mit dem Schreiben und der Beilage lediglich mögliche Gesuchsteller über die Änderung der Revers-Verordnung informiert. Das Schreiben enthält zudem einige präzisierende Angaben zur geänderten Verordnung selber. Was namentlich Seite 2 des Rundschreibens angeht, regelt die Oberzolldirektion das Vorgehen bei Gesuchen um Rückerstattung, wobei sie die neue Rechtslage berücksichtigt. Die Oberzolldirektion entscheidet damit in keiner Weise über Zollrückerstattungen, die den einzelnen Gesuchstellern nach der neuen Rechtslage für konkrete Einfuhren nicht oder nicht mehr zustehen, weshalb nach Ansicht von Bundesgericht und Bundesrat keine Verfügung vorliegt. Mangels konkreter Anordnungen könnte das Rundschreiben im übrigen wie die Änderung der Verordnung selber nicht als Allgemeinverfügung betrachtet werden.

Vielmehr wird die Oberzolldirektion über Gesuche von Ansprechern - in Anwendung der abstrakten Regelung der Revers-Verordnung - im Einzelfall erst noch verfügen müssen (E. 2.2. hiernach). Weil somit das Rundschreiben der Oberzolldirektion keine anfechtbare Verfügung ist, kann der Bundesrat auch insoweit auf die vorliegende Verwaltungsbeschwerde nicht eintreten.

2. Bei dieser Rechtslage stellt sich die Frage, ob der Bundesrat die vorliegende Verwaltungsbeschwerde in eine Aufsichtsbeschwerde umdeuten und als solche entgegennehmen kann. Der Beschwerdeführer scheint diese Möglichkeit ins Auge zu fassen, wenn er im Brief vom 30. August 1994 schreibt, dass er «vom Bundesrat eine Stellungnahme in der Sache selbst (wohl im Rahmen einer aufsichtsrechtlichen Prüfung)» erwartet.

Wenn man diese Erklärung so deutet, dass der Beschwerdeführer seine Verwaltungsbeschwerde eventualiter als Aufsichtsbeschwerde versteht, fragt es sich, ob die Voraussetzungen für eine aufsichtsrechtliche Prüfung durch den Bundesrat erfüllt sind.

2.1. Nach Art. 71 VwVG kann jedermann jederzeit Tatsachen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten gegen eine Behörde von Amtes wegen erfordern, der Aufsichtsbehörde anzeigen. Der Anzeiger hat nicht die Rechte einer Partei.

Dass der Bundesrat Aufsichtsbehörde über das EFD ist, steht ausser Frage. Offen ist dagegen, ob ein hinreichendes öffentliches Interesse an einer aufsichtsrechtlichen Prüfung der strittigen Änderung der Revers-Verordnung und des Rundschreibens des Oberzolldirektion besteht. Nach fester Praxis bejaht der Bundesrat ein solches Interesse dann, wenn zum einen eine wiederholte oder wiederholbare Verletzung von klarem materiellem Recht oder von Verfahrensrecht behauptet wird und zum andern sich die geltend gemachte Rechtsverletzung mit keinem ordentlichen oder ausserordentlichen Rechtsmittel rügen lässt (Subsidiarität der Aufsichtsbeschwerde; vgl. VPB 56.37, E. 1).

2.2. Im vorliegenden Fall fragt es sich vorweg, ob die zweite Voraussetzung erfüllt ist. Falls sich erweist, dass dies nicht zutrifft, kann offen bleiben, wie es sich mit der ersten Voraussetzung verhält.

Dabei fällt in Betracht, dass die Verfügungen der Oberzolldirektion über die Zollrückerstattung der Beschwerde an die eidgenössische Zollrekurskommission und - unter Vorbehalt von Art. 100 Bst. h OG - der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterliegen (Art. 18 und 109 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 und Bst. e sowie Abs. 3 des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 [ZG], SR 631.0, in Verbindung mit Art. 97 und 98 Bst. e OG). In diesen Verfahren lässt sich rügen, was der Beschwerdeführer in der vorliegenden Beschwerde geltend macht und darauf hinausläuft, die fragliche Änderung der Revers-Verordnung und das Rundschreiben der Oberzolldirektion verstiessen gegen Bundesrecht (Art. 49 VwVG und Art. 104 OG). Der Richter ist berechtigt und verpflichtet, diese Rügen und damit die Änderung der Verordnung vorfrageweise zu prüfen (konkrete Normenkontrolle; BGE 118 Ib 245 E. 3b, 372 E. 4 und 114 Ib 19 E. 2 und 3). Falls der Beschwerdeführer obsiegt, wird er insoweit die verlangte Rückerstattung erhalten. Aus der Anwendung der revidierten Revers-Verordnung und aus dem fraglichen Rundschreiben erwächst dem Bürger somit kein Nachteil, der sich gegebenenfalls nicht auf dem Rechtswege gutmachen liesse (vgl. BGE 107 Ia 270 E. 1 und 2).
Dem Rechtsschutzinteresse des Bürgers ist damit vollauf genügt, zumal der Rechtsweg eine richterliche Kontrolle garantiert. Indem die materielle Überprüfung der strittigen Rechtsänderung ausschliesslich in der Hand eines einzigen Staatsorgans - eben des Richters - liegt, lassen sich überdies zum vornherein widersprüchliche Entscheide verhindern, was zweifellos auch der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit und damit ebenfalls den Interessen des Bürgers dient.

2.3. Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass das geltende Recht den betroffenen Unternehmen erlaubt, die vom Beschwerdeführer behauptete Verletzung von Bundesrecht mit ordentlichen Rechtsmitteln geltend zu machen und ihre Ansprüche gerichtlich durchzusetzen, soweit diese begründet sind. Damit fehlt es im vorliegenden Fall an einer der Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit der Bundesrat auf die Aufsichtsbeschwerde eintreten und die strittige Änderung der Verordnung und das Rundschreiben der Oberzolldirektion aufsichtsrechtlich prüfen kann.

Dies bedeutet, dass die Oberzolldirektion die bei ihr eingereichten Gesuche um Zollrückerstattung auf der Grundlage der revidierten Revers-Verordnung beurteilen kann, soweit die zuständigen richterlichen Behörden nicht anders entscheiden. Wer eine Verfügung der Oberzolldirektion über die Zollrückerstattung anfechten will, muss daher den Rechtsweg beschreiten. Ob die Änderung der Revers-Verordnung gegen Bundesrecht verstösst, werden die zuständigen rich-

terlichen Behörden im Streitfall vorfrageweise prüfen, sofern dies geltend gemacht wird.

3. Auf die Verwaltungs- und Aufsichtsbeschwerde ist daher nicht einzutreten. Der Beschwerdeführer hat als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

Dokumente des Bundesrates