

## JAAC 59.35

Verfügung der Eidgenössischen Zollrekurskommission  
vom 3. Juni 1994

---

*Douanes. Droit d'être entendu (consultation du dossier).*

*Refus de transmettre, dans le cadre d'une procédure de droit pénal administratif, les pièces du dossier au domicile de l'avocat du recourant notifié sous la forme d'une décision incidente au sens de l'art. 45 al. 2 PA. Incompétence de la Commission fédérale de recours en matière de douanes.*

---

*Zollwesen. Rechtliches Gehör (Akteneinsichtsrecht).*

*Verweigerung der Zustellung von Akten im Verwaltungsstrafverfahren ans Domizil eines Anwalts durch Zwischenverfügung in Anwendung des VwVG (Art. 45 Abs. 2). Unzuständigkeit der Eidgenössischen Zollrekurskommission.*

---

*Dogane. Diritto di essere sentito (diritto di esaminare gli atti).*

*Rifiuto di trasmettere, nel contesto di una procedura di diritto penale amministrativo, atti al domicilio del rappresentante legale del ricorrente mediante decisione incidentale in applicazione della PA (art. 45 cpv. 2). Incompetenza della Commissione federale di ricorso in materia doganale.*

---

## Sachverhalt

**A.** Im Jahre 1990 liess E.S. beim Zollamt Luzern vier gebrauchte Personenwagen zur Einfuhr in die Schweiz abfertigen. Bei der Überprüfung der Begleitpapiere schöpfte das Zollamt den Verdacht, dass fiktive Rechnungen verwendet worden seien, beziehungsweise Falschdeklarationen des Importeurs vorliegen könnten. In der Folge wurde gegen E.S. eine bis zum heutigen Tage noch nicht abgeschlossene Strafuntersuchung eingeleitet. Diese wird durch den Untersuchungsdienst der Zollkreisdirektion Basel (ZKD) geführt.

Mit Schreiben vom 4. August 1993 an den Untersuchungsdienst der ZKD ersuchte der Vertreter von E.S. um Einsicht in die Akten des laufenden Verwaltungsstrafverfahrens. Infolge diverser Untersuchungshandlungen (Einvernahme, Hausdurchsuchung, Beschlagnahme) gelangte der Anwalt am 26. August 1993 erneut mit dem Begehren um Akteneinsicht an den Untersuchungsdienst. Mit Brief vom 8. September 1993 gab der Untersuchungsdienst der ZKD dem Begehren um Einsicht in die Strafakten statt, «obwohl die Untersuchung längst noch nicht abgeschlossen ist». Eine Zustellung der Akten allerdings kam für die ZKD angesichts des Dossierumfangs nicht in Frage. Nach einem weiteren Schriftenwechsel verlangte der Vertreter von E.S. mit Zuschrift vom 10. November 1993 dennoch die Zustellung der Akten in seine Anwaltskanzlei.

**B.** In der Form einer Zwischenverfügung gemäss Art. 45 VwVG hielt der Chef des Untersuchungsdienstes der ZKD fest, die Akteneinsicht habe am Sitz der verfügenden oder einer durch diese zu bezeichnenden kantonalen Behörde zu erfolgen. Als Rechtsmittelbelehrung wurde angefügt, diese Verfügung könne innert 10 Tagen bei der Eidgenössischen Oberzolldirektion (OZD) angefochten werden.

Mit Eingabe vom 20. Dezember 1993 liess E.S. gegen die Zwischenverfügung Beschwerde erheben, mit dem Begehren, die Verfügung vom 6. Dezember 1993 sei aufzuheben und es sei festzuhalten, dass die Akten dem Verteidiger zur korrekten Vorbereitung der Verteidigung während einer angemessenen Frist zuzustellen seien.

**C.** Mit Entscheid vom 25. Februar 1994 wies die OZD die Beschwerde ab und hielt fest, dagegen könne innert 10 Tagen bei der Eidgenössischen Zollrekurskommission Beschwerde geführt werden.

Mit Eingabe vom 10. März 1994 liess E.S. gegen diesen Entscheid bei der Eidgenössischen Zollrekurskommission Beschwerde erheben. Er beantragte, sowohl der Beschwerdeentscheid der OZD als auch die Verfügung der ZKD seien vollumfänglich und vorbehaltlos aufzuheben; zudem seien dem

Verteidiger die Akten zur korrekten Vorbereitung der Verteidigung während einer angemessenen Frist zuzustellen. Als Begründung wurde insbesondere eine Verletzung von Art. 6 § 3 Bst. b EMRK und Art. 4 BV ins Feld geführt.

## Erwägungen

**1.a.** Nach Art. 7 Abs. 1 VwVG prüft die Behörde ihre Zuständigkeit von Amtes wegen. Die Vorschriften über die Zuständigkeit sind zwingender Natur (vgl. Art. 7 Abs. 2 VwVG). Die Behörde, die sich als unzuständig erachtet, tritt durch Verfügung auf die Sache nicht ein, wenn eine Partei die Zuständigkeit behauptet (Art. 9 Abs. 2 VwVG).

**b.** Verfahrensleitende und andere Zwischenverfügungen in einem der Endverfügung vorangehenden Verfahren, die einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können, sind gemäss Art. 45 VwVG selbständig durch Beschwerde anfechtbar. Voraussetzung für die Anwendbarkeit dieser Bestimmung ist allerdings, dass die entsprechende Verfügung im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren ergeht. So findet das VwVG keine Anwendung, wenn die Verfügung ihre Grundlage nicht im Bundesverwaltungsrecht, sondern etwa im Strafrecht findet (*Közl Alfred / Häner Isabelle*, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 1993, Rz. 84, 86). Art. 3 Bst. c VwVG erklärt das VwVG für das erstinstanzliche Verwaltungsstrafverfahren ausdrücklich für unanwendbar. Auch der Geltungsbereich des BG vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0) ist klar geregelt. Gemäss dessen Art. 1 findet namentlich dieses Gesetz Anwendung, wenn die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen einer Verwaltungsbehörde des Bundes übertragen ist. Der Gesetzgeber hat also sowohl für das Bundesverwaltungs- als auch für das Bundesverwaltungsstrafverfahren je ein Bundesgesetz (VwVG beziehungsweise VStrR) mit eindeutig definierten Geltungsbereichen erlassen. Das Verwaltungs- ist somit vom Verwaltungsstrafverfahren gesetzlich klar getrennt.

**c.** Laut Art. 109 Abs. 4 des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 (ZG, SR 631.0) richtet sich die Anfechtung von Verfügungen im Strafverfahren nach den entsprechenden Vorschriften des VStrR. Gegen Amtshandlungen des untersuchenden Beamten kann beim Direktor der beteiligten Verwaltung und gegen dessen Beschwerdeentscheid bei der Anklagekammer des Bundesgerichts Beschwerde geführt werden (Art. 27 Abs. 1 und 3 VStrR). Die Beschwerde gegen eine Amtshandlung oder gegen einen Beschwerdeentscheid ist innert drei Tagen, nachdem der Beschwerdeführer von der Amtshandlung Kenntnis erhalten hat oder ihm der Beschwerdeentscheid eröffnet worden ist, bei der zuständigen Behörde einzureichen (Art. 28 Abs. 3 VStrR).

Die Eidgenössische Zollrekurskommission ist demgegenüber zur Behandlung von Strafsachen unzuständig (Art. 109 Abs. 1 Bst. c in Verbindung mit Abs. 4 ZG sowie Art. 1, 21-28 und 62-83 VStrR).

**2.** Im vorliegenden Fall ist in materieller Hinsicht über die Frage zu entscheiden, ob der Beschwerdeführer aus Art. 6 EMRK und Art. 4 BV einen Anspruch auf Herausgabe der Akten, das heisst auf deren Zustellung an sein Domizil ableiten kann oder ob es genügt, dass er diese am Sitz der Behörde

gebühlich einsehen kann. Zunächst ist jedoch über die Zuständigkeit der Eidgenössischen Zollrekurskommission zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zu befinden.

**a.aa.** Der Anwalt des Beschwerdeführers beantragte mehrmals Akteneinsicht, um namentlich in der Strafsache die Verteidigung vorbereiten zu können. In ihren Antwortschreiben hielt die ZKD fest, die in Rede stehende Untersuchung richte sich nach dem VStrR. In der Stellungnahme vom 23. Dezember 1993 an die OZD führte die ZKD aus, sie habe gegen den Beschwerdeführer ein Zollstrafverfahren eingeleitet; die Untersuchung sei noch in vollem Gange und weitere Einvernahmen und Ermittlungen drängen sich auf; der Vertreter des Beschwerdeführers habe das Begehren um Einsicht in die Strafakten dieser Untersuchung eingereicht und später die bedingungslose Zustellung der Akten an sein Domizil verlangt. Daraufhin erliess der Chef des Untersuchungsdienstes der ZKD gestützt auf Art. 36 VStrR und Art. 26-28 VwVG die fragliche Zwischenverfügung. Diverse Untersuchungshandlungen wie Einvernahmen, Hausdurchsuchung, Beschlagnahme usw. haben bereits stattgefunden, weitere werden folgen. Bis zum heutigen Zeitpunkt ist kein Entscheid über die Leistungspflicht von Zoll- oder anderen Abgaben ergangen. Aufgrund all dieser Fakten steht ausser Zweifel, dass es sich beim vorliegend zu beurteilenden Rechtsstreit eindeutig um eine Verwaltungsstrafsache handelt.

Angesichts der klaren gesetzlichen Regelung (Art. 109 Abs. 4 ZG; Art. 1 VStrR) finden demnach die Bestimmungen des VStrR Anwendung. Die Anwendbarkeit des VwVG und insbesondere dessen Art. 45 sind im vorliegenden Fall indessen ausgeschlossen (Art. 3 Bst. c VwVG). Ebenso wenig ist deshalb die Zuständigkeit der Eidgenössischen Zollrekurskommission gegeben (Art. 109 Abs. 1 Bst. c in Verbindung mit Abs. 4 ZG sowie Art. 1, 21-28 und 62-83 VStrR; zum Ganzen: vgl. Ziff. 1b und c hiavor).

**bb.** Zwar können die in einer Streitsache erhobenen Beweismittel im speziellen oder die Sachverhaltsfeststellung im allgemeinen sowohl dem Administrativ- als auch dem Strafverfahren dienen (vgl. [BGE 115 Ib 216](#), 114 Ib 94). Dies entspricht der gängigen Bundesgerichtspraxis auch etwa betreffend Art. 16 (Führerausweisentzug) des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01). «Im Interesse von Rechtseinheit und Rechtssicherheit gilt es zu vermeiden, dass derselbe Lebensvorgang zu voneinander abweichenden Sachverhaltsfeststellungen von Verwaltungs- und Justizbehörden führt und die erhobenen Beweise abweichend gewürdigt und rechtlich beurteilt werden» ([BGE 119 Ib 161](#); vgl. auch 105 Ib 19). Dies ändert aber nichts daran, dass das eigentliche Administrativ- vom eigentlichen Strafverfahren klar getrennt bleibt.

Ohne die - im vorliegenden Fall fehlende - entsprechende gesetzliche Grundlage war der Strafuntersuchungsbeamte der ZKD somit nicht berechtigt, eine Verfügung in Anwendung des VwVG zu erlassen. Die Aktenherausgabe wurde im Verwaltungsstrafverfahren geltend gemacht, weshalb sich die Grundlage für die Amtshandlung vielmehr im VStrR befindet und eine Vorgehensweise nach dessen Art. 27 ff. angezeigt gewesen wäre. Jedenfalls durfte keine Zwischenverfügung im Sinne von Art. 45 VwVG ergehen. Die Unzuständigkeit der Eidgenössischen Zollrekurskommission ergibt sich demnach auch unter diesem Gesichtspunkt.

Dass Art. 123 der V vom 10. Juli 1926 zum Zollgesetz (ZV, SR 631.01) vorsieht, der untersuchende Beamte habe den Entscheid über die Leistungspflicht zu treffen, wenn die von der Widerhandlung betroffenen Zölle und anderen Abgaben nicht bereits anlässlich einer Zollabfertigung veranlagt worden sind, ändert nichts am Gesagten. Einerseits handelt es sich nämlich bei der Verweigerung der Aktenherausgabe nicht um einen Entscheid über die Leistungspflicht. Andererseits ist das Verfahren vorliegend nicht derart fortgeschritten, dass ein Schlussprotokoll eröffnet oder ein Entscheid über die Leistungspflicht getroffen werden könnte. Zudem wäre im Verfahrensstadium, indem - zwar systemwidrig, was aber offen bleiben kann - dem Beschuldigten gleichzeitig mit dem Schlussprotokoll der Entscheid über seine Leistungspflicht zu eröffnen ist (Art. 123 Abs. 2 ZV), für die in Frage stehende, rein strafrechtliche Problematik ohnehin die Zuständigkeit der strafverfolgenden Behörde, sodann allenfalls des Strafrichters und in keinem Fall jene der Eidgenössischen Zollrekurskommission gegeben (vgl. Art. 21-28 und 62-83 VStrR).

**cc.** Ebenso wenig ergibt sich aus dem Verweis von Art. 36 VStrR auf Art. 26-28 VwVG die Anwendbarkeit von Art. 45 VwVG. Zunächst hält das Gesetz ausdrücklich fest, dass die fraglichen Bestimmungen lediglich sinngemäss gelten. Zudem wird offensichtlich nur auf den materiellen Gehalt der unter dem zweiten Abschnitt des Gesetzes «Allgemeine Verfahrensgrundsätze» normierten Akteneinsicht verwiesen. Die Ansicht, daraus auch eine Grundlage für die Anwendbarkeit des unter dem dritten Abschnitt «Das Beschwerdeverfahren im allgemeinen» geregelten Art. 45 ableiten zu können, geht deshalb fehl.

Die Eidgenössische Zollrekurskommission ist demnach zur Behandlung der vorliegenden Beschwerdesache nicht zuständig, weshalb auf die Rügen des Beschwerdeführers nicht einzutreten ist.

**b.** Aufgrund des Inhalts der Zwischenverfügung der ZKD sowie des Beschwerdeentscheides und insbesondere der Vernehmlassung der OZD und in Würdigung der gesamten Umstände ist davon auszugehen, dass seitens der Zollverwaltung eine Behauptung der Zuständigkeit im Sinne von Art. 9 Abs. 2 VwVG vorliegt. Die Eidgenössische Zollrekurskommission hat daher die Sache nicht formlos der zuständigen Behörde zu überweisen (vgl. Art. 8 Abs. 1 VwVG und Art. 107 Abs. 2 OG), sondern eine formelle Verfügung über ihre Unzuständigkeit zu erlassen, die der Anfechtung auf dem ordentlichen Rechtsmittelweg unterliegt (BGE 108 Ib 544). Es handelt sich dabei um eine atypische Zwischenverfügung (BGE 108 Ib 545 mit Hinweisen). Da Art. 45 Abs. 2 Bst. a VwVG solche Verfügungen indes ausdrücklich als Zwischenverfügungen bezeichnet, beträgt die Frist für die Anfechtung mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht zehn Tage (Art. 106 Abs. 1 OG).

**c.** Für die fragliche Amtshandlung, das heisst die Verweigerung der Aktenherausgabe ans Domizil des Anwalts wäre die Anwendung des VStrR angezeigt gewesen (vgl. Bst. bb hiervor). Gemäss dessen Art. 27 Abs. 3 kann gegen den Beschwerdeentscheid der OZD bei der Anklagekammer des Bundesgerichts Beschwerde geführt werden. Diese ist somit zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

Man kann sich die Frage stellen, ob die Eidgenössische Zollrekurskommission nicht eine Aufhebung des Beschwerdeentscheides der OZD beziehungsweise der irrtümlicherweise in Anwendung von Art. 45 VwVG ergangenen Zwischenverfügung der ZKD mit Rückweisung der Sache hätte in Betracht ziehen können. Die Eidgenössische Zollrekurskommission ist jedoch in Strafsachen mangels Zuständigkeit weder entscheidungs- noch weisungsbefugt. Ausserdem käme die Rückweisung bloss einem das Verfahren unnötigerweise verlängernden formalisierten Leerlauf gleich, ist doch davon auszugehen, dass der fragliche Beschwerdeentscheid beziehungsweise die Amtshandlung in materieller Hinsicht keine Änderung erfahren würde.

**d.** Der Beschwerdeführer hat entsprechend der Rechtsmittelbelehrung in dem ihm mit Schreiben vom 25. Februar 1994 eröffneten Entscheid innert 10 Tagen bei der nicht zuständigen Eidgenössischen Zollrekurskommission Beschwerde erhoben. Die Beschwerdefrist gemäss Art. 28 Abs. 3 VStrR beträgt 3 Tage. Dies kann dem Beschwerdeführer nicht schaden (Art. 38 VwVG; Art. 107 Abs. 3 OG; vgl. [BGE 117 Ia 421](#); *Häfelin Ulrich / Müller Georg*, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1993, Rz. 534); die Sache ist vielmehr von Amtes wegen an die zuständige Anklagekammer des Bundesgerichts zu überweisen.

**3.** (...)

---

## **JAAC 59.35 - Verfügung der Eidgenössischen Zollrekurskommission vom 3. Juni 1994**

|         |   |
|---------|---|
| In      | Verwaltungspraxis der Bundesbehörden                              |
| Dans    | Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération   |
| In      | Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione |
| Jahr    | 1995  |
| Année   |   |
| Anno    |   |
| Band    | 59  |
| Volume  |   |
| Volume  |   |
| Seite   | ---   |
| Page    |   |
| Pagina  |   |
| Ref. No | 150 002 633   |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.