BGE 108 IB 540 vom 3. Dezember 1982

Bundesgericht (BGE), 1982-12-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_108 IB 540

FR: BGE 108 IB 540 du 3 décembre 1982

IT: BGE 108 IB 540 del 3 dicembre 1982

Regeste

Regeste Art. 8, 9 Abs. 2, 25 VwVG. 1. Die Mitteilung an eine Partei, dass ihre Eingabe im Sinne von Art. 8 VwVG an die zuständige Behörde überwiesen worden sei, ist eine Verfügung im Sinne von Art. 9 Abs. 2 VwVG, sofern die Partei die Zuständigkeit der befassten Behörde "behauptet" hatte (E. 2). 2. Für Feststellungsverfügungen ist die zum Erlass entsprechender Leistungs- oder Gestaltungsverfügungen kompetente Behörde zuständig; dies gilt auch dann, wenn ausschliesslich die Rechtmässigkeit einer Verordnung umstritten ist (E. 4).

Erwägungen

E. 2

Nach Art. 97 OG beurteilt das Bundesgericht letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG). Als Verfügungen gelten nach Art. 5 VwVG Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und unter anderem die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten und Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren, zum Gegenstand haben (Art. 5 Abs. 1 VwVG). Als Verfügungen gelten auch Zwischenverfügungen im Sinne von Art. 45 VwVG (Art. 5 Abs. 2 VwVG). a) Die Beschwerde vom 9. Februar 1982 richtet sich gegen die Mitteilung des EVD an die Beschwerdeführerin, dass sich das Departement zur Behandlung der Feststellungsbegehren vom 4. Dezember 1981 und vom 13. Januar 1982 nicht als zuständig erachte und deshalb die Sache gemäss Art. 8 VwVG der Eidg. Zollverwaltung überwiesen habe. Während die Beschwerdeführerin in diesem Schreiben des EVD eine Verfügung sieht, dass auf ihre Begehren mangels Zuständigkeit nicht eingetreten werde, vertritt das EVD die Ansicht, es handle sich um eine blosse Ankündigung verwaltungsinternen Handelns. aa) Das VwVG unterscheidet zwischen Kompetenzkonflikten unter Behörden einerseits und Kompetenzstreitigkeiten zwischen Behörden und Privaten anderseits (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 24. September 1965 in BBl 1965 II 1365 betr. Art. 7 und 8 des bundesrätlichen Entwurfs). Art. 8 VwVG soll die Erledigung durch Nichteintretensverfügung verhindern (vgl. SALADIN, Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, Basel 1979 S. 109) und schreibt deshalb der Behörde, die sich als unzuständig erachtet oder über ihre Zuständigkeit im Zweifel ist, die Überweisung der Sache an die zuständige Behörde bzw. die Eröffnung eines Meinungsaustausches vor. Sofern die beteiligten Behörden im BGE 108 Ib 540 S. 544 - verwaltungsinternen - Verfahren nach Art. 8 VwVG über ihre Zuständigkeit keine übereinstimmende Auffassung erzielen, hat gemäss Art. 9 Abs. 3 VwVG die gemeinsame Aufsichtsbehörde zu befinden. Anders verhält es sich, wenn eine Partei die Zuständigkeit einer bestimmten Behörde behauptet oder

umgekehrt deren Zuständigkeit bestreitet. In diesem Fall hat die Behörde gemäss Art. 9 Abs. 1 bzw. Abs. 2 VwVG eine Verfügung über ihre Zuständigkeit zu erlassen. Diese Verfügung unterliegt der Anfechtung auf dem ordentlichen Rechtsmittelweg (vgl. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1979 S. 68). Eine derartige Verfügung im Sinne von Art. 9 Abs. 2 VwVG kann auch in der Mitteilung bestehen, dass sich die Behörde nicht als zuständig erachte und daher die Sache an die zuständige Behörde überwiesen habe oder überweisen wolle. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Partei die Zuständigkeit der befassten Behörde ausdrücklich behauptet hat oder dass die Behörde nach den Umständen erkennen musste, dass die Partei ihre Zuständigkeit behaupten wolle. Eine Behauptung der Zuständigkeit im Sinne von Art. 9 Abs. 2 VwVG ist nicht schon darin zu sehen, dass eine Eingabe an eine bestimmte Behörde gerichtet wird. Damit bringt die Partei nur zum Ausdruck, dass sie die befasste Behörde als zuständig erachte. Die Partei muss jedoch zu erkennen geben, dass ihr an einem Entscheid gerade durch die befasste Behörde liege, damit von einer Behauptung im Sinne von Art. 9 Abs. 2 VwVG gesprochen werden kann. bb) Die Beschwerdeführerin hat in ihrer Eingabe vom 4. Dezember 1981 zwar begründet, weshalb sie das EVD zur Behandlung ihrer Begehren als zuständig erachte. ob in einer derartigen Begründung unter Umständen eine Behauptung der Zuständigkeit im Sinne von Art. 9 Abs. 2 VwVG gesehen werden könnte, sei dahingestellt. Die Beschwerdeführerin hat jedenfalls ausdrücklich die Bemerkung angefügt, das EVD möge ihre Eingabe an das zuständige Departement weiterleiten, wenn seine Zuständigkeit nicht gegeben sei. Bei dieser Sachlage war das EVD nicht gehalten, eine Verfügung im Sinne von Art. 9 Abs. 2 VwVG zu erlassen. Die angefochtene Mitteilung eröffnete der Beschwerdeführerin höchstens die Möglichkeit, in diesem Zeitpunkt einen Entscheid im Sinne dieser Bestimmung zu verlangen; sie stellte jedoch keine anfechtbare Nichteintretensverfügung dar. Daran ändert nichts, dass die Beschwerdeführerin nun im Verfahren vor Bundesgericht den Standpunkt verficht, das EVD sei unter Ausschluss anderer BGE 108 Ib 540 S. 545 Bundesbehörden zur Behandlung ihrer Feststellungsbegehren zuständig. Sie hätte diese Auffassung dem befassten Departement gegenüber vertreten und den Erlass einer entsprechenden Verfügung verlangen müssen. Die angefochtene Mitteilung des EVD vom 29. Januar 1982 ist keine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG ; auf die Beschwerde vom 9. Februar 1982 kann aus diesem Grunde nicht eingetreten werden. b) Auch in ihrer Eingabe vom 10. März 1982 hat zwar die Beschwerdeführerin die Zuständigkeit des EVD nicht im Sinne von Art. 9 Abs. 2 VwVG behauptet. Sie hat indessen ihren Willen, das EVD unter Ausschluss anderer Bundesbehörden mit ihren Feststellungsbegehren zu befassen, dem EVD gegenüber später geäussert. Die Mitteilung des EVD vom 21. April 1982, die ausdrücklich als Verfügung im Sinne von Art. 9 Abs. 2 VwVG bezeichnet ist, kann unter diesen Umständen als beschwerdefähigen Nichteintretensentscheid im Sinne dieser Bestimmung anerkannt werden. c) Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Endentscheid ist dem Bundesgericht innert 30 Tagen, gegen eine Zwischenverfügung innert 10 Tagen, einzureichen (Art. 106 Abs. 1 OG). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen eine Zwischenverfügung setzt ferner voraus, dass die Verfügung einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (BGE 104 Ib 133 E. 2 mit Verweisen). Obwohl in der Rechtsmittelbelehrung des angefochtenen Entscheides eine Beschwerdefrist von 30 Tagen angegeben wurde, vertritt das EVD in der Vernehmlassung die Auffassung, es handle sich bei der angefochtenen Verfügung um einen blossen Zwischenentscheid, den die Beschwerdeführerin mangels nicht wiedergutzumachenden Nachteils nicht anfechten könne. Art. 45 Abs. 2 lit. a VwVG bezeichnet die Verfügungen im Sinne von Art. 9 VwVG

ausdrücklich als Zwischenverfügungen. Nichteintretensverfügungen gemäss Art. 9 Abs. 2 VwVG sind indessen verfahrensabschliessend und somit atypische Zwischenverfügungen (vgl. GYGI, a.a.O. S. 107, vgl. auch BGE 99 Ib 520). ob unter diesen Umständen ein nicht wiedergutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 45 Abs. 1 VwVG auch für Beschwerden gegen Nichteintretensverfügungen nach Art. 9 Abs. 2 VwVG erforderlich ist, und ob vorliegendenfalls der Beschwerdeführerin ein Schaden erwachsen könnte, kann jedoch offen bleiben. Denn die Beschwerde ist jedenfalls unbegründet, soweit darauf überhaupt einzutreten ist. BGE 108 Ib 540 S. 546

E. 3

Die Beschwerdeführerin verlangt in ihren sieben Begehren vom 10. März 1982 vom EVD den Erlass mehrerer Feststellungsverfügungen. Die Feststellungsverfügung hat die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder des Umfanges von Rechten und Pflichten zum Gegenstand (Art. 5 Abs. 1 lit. b VwVG , Art. 25 Abs. 1 VwVG). Die Feststellung muss sich auf eine konkrete Rechtslage beziehen; die Beurteilung abstrakter Rechtsfragen kann nicht Gegenstand einer Feststellungsverfügung sein, denn das Bundesverwaltungsverfahren kennt das Institut der abstrakten Normenkontrolle nicht (vgl. GYGI, a.a.O. S. 102, SALADIN, a.a.O. S. 103). Dem Begehren um Erlass einer Feststellungsverfügung im Sinne von Art. 25 Abs. 2 VwVG ist ferner nur zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller an der Beseitigung einer Unklarheit über den Bestand, Nichtbestand oder Umfang öffentlichrechtlicher Rechte und Pflichten interessiert ist, weil er sonst Gefahr laufen würde, ihm nachteilige Massnahmen zu treffen oder zu unterlassen (vgl. GUENG, Zur Tragweite des Feststellungsanspruchs gemäss Art. 25 Vw(V)G in SJZ 1971 S. 372 Ziff. 3a, b). Dies trifft nur dann zu, wenn der Gesuchsteller seine Interessen nicht ebensogut mit dem Begehren um Erlass einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung, bzw. mit der Beschwerde gegen eine solche Verfügung, wahren kann (vgl. GUENG, a.a.O. S. 373 Ziff. d). Ein schutzwürdiges Interesse kann zwar an der Feststellung künftiger öffentlich-rechtlicher Rechte und Pflichten bestehen (vgl. BGE 98 Ib 460 E. b, vgl. auch BGE 100 Ib 423 E. 1, BGE 99 Ib 166 E. 1b, vgl. auch JOST, Zum Rechtsschutz im Wirtschaftsverwaltungsrecht, ZSR 1982 Bd. II S. 507). Diese müssen jedoch im Zeitpunkt des Feststellungsbegehrens schon hinreichend bestimmt sein; das Bundesgericht verlangt deshalb, dass der Gesuchsteller ein rechtliches und aktuelles Interesse an der sofortigen Feststellung seines Rechtes hat (BGE 100 Ib 327 E. 2, 3, BGE 102 V 150 E. 1, vgl. auch BGE 107 Ib 251 E. 2a). Inwieweit die Beschwerdeführerin überhaupt ein schutzwürdiges Interesse an den beantragten Feststellungen hat und inwieweit diese Interessen gegebenenfalls nicht ebensogut mit Leistungs- oder Gestaltungsverfügungen gewahrt werden könnten, braucht nicht geprüft zu werden, denn das EVD ist jedenfalls - wie sich nachfolgend zeigen wird - zum Erlass der beantragten Feststellungen nicht zuständig.

E. 4

Nach Art. 25 Abs. 1 VwVG kann die "in der Sache zuständige Behörde" über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlichrechtlicher Rechte oder Pflichten von Amtes BGE 108 Ib 540 S. 547 wegen oder auf Begehren eine Feststellungsverfügung treffen. In der Sache zuständig ist die zum Erlass der rechtlich gebotenen Leistungs- oder Gestaltungsverfügung ermächtigte oder verpflichtete Behörde (vgl. SALADIN, a.a.O. S. 98). Dies gilt auch für Feststellungsbegehren, welche die Prüfung der Rechtmässigkeit von Normen zum Gegenstand haben. a) Die Beschwerdeführerin will soweit ersichtlich mit ihren Feststellungsbegehren im wesentlichen die Rechtmässigkeit der

Einfuhrkontingentierung für bestimmte Weine in Frage stellen. Für den Vollzug der Kontingentierung ist erstinstanzlich die Abteilung Ein- und Ausfuhr des Bundesamtes für Aussenwirtschaft zuständig (vgl. Art. 17, 26 Weinstatut). Soweit entsprechende Feststellungsbegehren überhaupt zulässig sind, erscheint daher als zuständige Behörde die Abteilung Ein- und Ausfuhr; jedenfalls ist das EVD zum Erlass entsprechender Feststellungsverfügungen in erster Instanz nicht zuständig. Dem EVD sind zwar nach dem Weinstatut eine ganze Reihe von Vollzugskompetenzen übertragen, wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend macht. Dabei handelt es sich indessen im wesentlichen um Rechtssetzungskompetenzen oder um Aufsichtsbefugnisse. Namentlich kann die Beschwerdeführerin nichts daraus ableiten, dass das EVD gemäss Art. 26 Weinstatut für die Abteilung Ein- und Ausfuhr Weisungen erlässt. Derartige Weisungen können zwar, wenn sie nicht generell-abstrakt, sondern im Einzelfall erteilt werden, eine Partei zum Sprungrekurs berechtigen (Art. 47 Abs. 3 VwVG). Sie vermögen jedoch die ordentliche erstinstanzliche Zuständigkeit der Abteilung Ein- und Ausfuhr nicht abzuändern. Die Beschwerdeführerin verlangt auch keine Ausnahmebewilligung zur Einfuhr kuranter weisser Naturweine oder für die bewilligungsfreie Einfuhr gemäss Art. 17 Weinstatut, für deren Erteilung das EVD zuständig wäre (Art. 16 Abs. 2, Art. 17, Abs. 4 Weinstatut). Sie bestreitet die Gesetzmässigkeit der im Weinstatut enthaltenen Einfuhrregelung für Rebbauerzeugnisse in grundsätzlicher Weise. Zum Vollzug dieser Regelung ist das EVD erstinstanzlich nicht zuständig. Das Departement ist vielmehr in Art. 44 Abs. 1 Weinstatut als Beschwerdeinstanz eingesetzt. Das EVD ist daher auf die Begehren der Beschwerdeführerin zu Recht nicht eingetreten. b) Daran ändert nichts, dass das Bundesgericht in BGE 100 Ib 429 ff. ein Feststellungsbegehren materiell beurteilte, welches die Beschwerdeführerin direkt beim EVD eingereicht hatte. Das Bundesgericht hatte damals nicht zu prüfen, ob das Departement oder BGE 108 Ib 540 S. 548 eine untergeordnete Amtsstelle erstinstanzlich zuständig sei. Es ging vielmehr davon aus, dass das EVD auf das Begehren eingetreten war und namentlich zu erkennen gegeben hatte, dass es die Kontingentierung für rechtmässig halte (BGE 100 Ib 432). Der Streit ging in diesem Entscheid entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht um die Zuständigkeit des EVD, sondern um die Frage, ob das EVD die anzuwendende Norm materiell zu Recht als gültig erachtet hatte. c) Auch der Umstand, dass in einem konkreten Fall eine akzessorische Normenkontrolle verlangt wird, vermag ein Abweichen von der gesetzlichen Zuständigkeits- und Verfahrensordnung nicht zu rechtfertigen. Inwieweit die zuständige Bundesverwaltungsbehörde überhaupt zur Prüfung der Rechtmässigkeit der Normen befugt ist, die sie anzuwenden hat, braucht hier nicht abschliessend geprüft zu werden. Für die akzessorische Normenkontrolle durch die rechtsanwendenden Behörden spricht die Überlegung, dass nur gültiges Recht anzuwenden ist und Normen untergeordneter Stufen ungültig sind, wenn sie höherrangigem Recht widersprechen (vgl. DUBS, Die Zuständigkeit kantonaler Behörden zur akzessorischen Normenkontrolle, Festschrift Eichenberger, Basel 1982, S. 616). Eine gewisse Zurückhaltung in der vorfrageweisen Rechtmässigkeitsprüfung, insbesondere der Prüfung von Verordnungen auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit, mag sich anderseits aus der Überlegung rechtfertigen, dass eine derartige Prüfung durch die rechtsanwendenden Behörden mit der staatsrechtlichen Ordnung der Rechtssetzungszuständigkeit in Widerspruch geraten kann (vgl. DUBS, a.a.O.). Während diese Überlegung die Zuständigkeit richterlicher Behörden zur akzessorischen Normenkontrolle im Grundsatz nicht hindert (vgl. BGE 107 Ib 246 E. 4 mit Verweisen für die Prüfung bundesrätlicher Verordnungen durch das Bundesgericht), kommt

ihr für die rechtsanwendenden Behörden innerhalb der Verwaltung grösseres Gewicht zu, sofern die rechtsanwendende Behörde der zum Erlass der umstrittenen Verordnung zuständigen Behörde hierarchisch untergeordnet ist. Die untergeordnete Instanz wird wohl nicht ohne weiteres und von sich aus einer von ihr als ungültig erachteten Norm die Anwendung versagen (vgl. für das Departement BGE 104 Ib 418 E. 3). Unter Vorbehalt offensichtlicher Rechtswidrigkeit (vgl. SALADIN, Die Befugnis der Verwaltungsbehörden zur akzessorischen Überprüfung von Verordnungen in ZBl 1966 S. 202, vgl. auch GRISEL, Droit administratif suisse S. 87) wird sie vielmehr in der Regel BGE 108 Ib 540 S. 549 Weisungen ihrer vorgesetzten Behörde einholen und auf entsprechende Weisung über die Anwendung der Norm befinden; gegen den so gefällten Entscheid der unteren Instanz ist dann gegebenenfalls die Sprungbeschwerde möglich. Der Umstand, dass in einem konkreten Fall eine akzessorische Normenkontrolle erforderlich ist, vermag jedenfalls ein Abweichen von der gesetzlichen Zuständigkeits- und Verfahrensordnung nicht zu rechtfertigen. Da somit das EVD zu Recht auf die Begehren der Beschwerdeführerin nicht eingetreten ist, ist die Beschwerde abzuweisen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.