

BGE 95 I 289

Bundesgericht (BGE), 1969-04-03, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_95 I 289](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_95_I_289)

FR: ATF 95 I 289

IT: DTF 95 I 289

Regeste

Regeste Kontingentierung der Einfuhr von Schlachtvieh und Fleisch. Einfuhrbewilligungen für Verwerterorganisationen inländischer Schlachtviehproduzenten (Art. 23 Abs. 4 LWG, Art. 9 Abs. 4 der Verordnung des Bundesrates betreffend Schlachtviehmarkt und Fleischversorgung vom 30. Dezember 1953). 1. Begriff der Verwerterorganisation (Erw. 4). 2. Wann sind Einfuhrbewilligungen für Verwerterorganisationen ausnahmsweise zulässig? (Erw. 5 und 6).

Erwägungen

E. 3

(Prozessuale Fragen).

E. 4

Es ist nicht bestritten, dass die Einfuhr der Erzeugnisse, für welche der Schweizerische Viehproduzentenverband und vier ihm angehörende regionale Organisationen (nachstehend: die Beschwerdeführer) Einfuhrbewilligungen verlangen, gemäss Art. 23 Abs. 1 LWG und darauf gestützten Bestimmungen der SVO mengenmässig beschränkt ist und deshalb der Bewilligung bedarf. Nach Art. 23 Abs. 4 LWG, worauf Art. 9 Abs. 4 SVO verweist, sind den Produzenten geschützter landwirtschaftlicher Erzeugnisse und ihren Verwerterorganisationen in der Regel keine Einfuhrbewilligungen für solche Produkte zu erteilen. Die Beschwerdeführer sind nach Ausweis ihrer Statuten nicht selber Produzenten landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Sie machen geltend, sie seien auch nicht Verwerterorganisationen im Sinne des Art. 23 Abs. 4 LWG, sondern "reine Verteilerorganisationen, d.h. Handelsgenossenschaften mit selbständiger Tätigkeit". Der Begriff der Verwerterorganisation ist im Landwirtschaftsgesetz nicht näher umschrieben. Offenbar geht Art. 23 Abs. 4 LWG davon aus, dass zur landwirtschaftlichen Tätigkeit nicht nur die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse, sondern auch der vom Landwirt selbst vorgenommene Verkauf der im eigenen Betrieb erzeugten Produkte gehört (vgl. Botschaft vom 19. Januar 1951 zum Entwurf des LWG, BBl 1951 I S. 148, und BGE 89 I 217), und dass die Landwirte diese Verwertung durch eine Organisation, in der sie sich in gemeinsamer Selbsthilfe zusammenschliessen, besorgen oder fördern lassen können. Solche Zusammenschlüsse von Verwertern sind Verwerterorganisationen im Sinne des Art. 23 Abs. 4 LWG. Es ist folgerichtig, dass diese Bestimmung Organisationen, die lediglich eine Zusammenfassung von Produzenten darstellen, der gleichen Beschränkung wie die Produzenten selbst unterwirft; denn andernfalls könnten die Produzenten der ihnen auferlegten Beschränkung dadurch entgehen, dass sie sich zu Organisationen zusammenschliessen, welche die Verwertung für sie durchführen. Organisationen dieser Art gelten nach der gesetzlichen Ordnung nicht als Handelsunternehmungen, welche jener Beschränkung nicht unterliegen. Die Botschaft vom 19. Januar 1951 versteht unter den

Verwerterorganisationen "ausgesprochene Sammler- und Vermittlerorganisationen, wie Obst-, Wein-, Gemüse- und Eierverwertungsgenossenschaften", nicht aber "Verteilerorganisationen wie die Verbände der landwirtschaftlichen Bezugs- und Absatzgenossenschaften und andere ähnliche Organisationen, die bisher schon importierten"; "diese sind wie die andern Grossverteiler zu behandeln" (BBl 1951 I S. 186). Danach wären die Verteilerorganisationen den Handelsbetrieben zuzurechnen, für welche die Regel des Art. 23 Abs. 4 LWG nicht gilt. Indessen kann offen gelassen werden, was von der in der Botschaft getroffenen Unterscheidung zu halten ist; BGE 95 I 289 S. 296 denn die Beschwerdeführer sind nicht Verteilerorganisationen im Sinne der dortigen Ausführungen, wohl aber offensichtlich Verwerterorganisationen im Sinne des Art. 23 Abs. 4 LWG. In der Tat verfolgen die Aargauische Genossenschaft für Schlachtviehabsatz, die Genossenschaft für Schlachtviehverwertung Baselland und Umgebung, die Schlachtviehverwertungsgenossenschaft St. Gallen-Appenzell und die Zürcher Genossenschaft für Schlachtviehabsatz nach ihren Statuten hauptsächlich den Zweck, den Absatz des Schlachtviehs, das die ihnen angehörenden Produzenten auf den Markt bringen, auf dem Wege der genossenschaftlichen Selbsthilfe zu fördern. Diese Zielsetzung kommt auch in den Namen der vier Genossenschaften zum Ausdruck. Es handelt sich demnach um regionale Organisationen, in denen sich Schlachtviehproduzenten zusammengeschlossen haben, um die Verwertung ihrer Produkte zu sichern. Auch der Schweizerische Viehproduzentenverband, der ebenfalls eine Genossenschaft ist, bezweckt nach seinen Statuten die Förderung des Schlachtviehabsatzes. Er ist zwar selber nicht eine Organisation, in welcher Schlachtviehproduzenten unmittelbar zusammengeschlossen sind, doch stellt er eine Dachorganisation der ihm angehörenden regionalen Verwerterorganisationen dar. Sein Tätigkeitsbereich erstreckt sich nicht über denjenigen seiner Mitglieder hinaus. Der Verband befasst sich ebenfalls mit der Verwertung des Schlachtviehs, welches die in den Mitgliedgenossenschaften zusammengeschlossenen Produzenten in gemeinsamer Selbsthilfe absetzen wollen. Auch er ist daher als Verwerterorganisation im Sinne des Art. 23 Abs. 4 LWG zu betrachten. Diese Bestimmung ist somit auf alle Beschwerdeführer anwendbar.

E. 5

Indem Art. 23 Abs. 4 LWG vorschreibt, dass den Produzenten geschützter landwirtschaftlicher Erzeugnisse und deren Verwerterorganisationen "in der Regel" ("en règle générale", "di regola") für solche Produkte keine Einfuhrbewilligungen zu erteilen sind, stellt er einen Grundsatz auf und lässt er zugleich Ausnahmen zu. Das Gesetz enthält jedoch keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Voraussetzungen, unter denen Ausnahmbewilligungen erteilt werden können, und auch die Schlachtviehordnung regelt diese Frage nicht, sondern verweist in Art. 9 Abs. 4 einfach auf Art. 23 Abs. 4 LWG. Daraus ist jedoch nicht zu schliessen, dass es der für den Entscheid über Bewilligungsgesuche zuständigen Verwaltungsbehörde anheimgestellt BGE 95 I 289 S. 297 sei, nach ihrem Ermessen darüber zu befinden, wann eine Ausnahmbewilligung zulässig sei und wann nicht. Die in Art. 23 Abs. 4 LWG stehende Wendung "in der Regel" ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Sie bindet die das Gesetz anwendenden Behörden, in einer Weise, die durch Auslegung des Gesetzes näher zu bestimmen ist (vgl. BGE 91 I 75, BGE 94 I 135, BGE 95 I 40). Das Landwirtschaftsgesetz zielt entsprechend seinem Titel und Ingress und im Einklang mit den ihm zugrunde liegenden Verfassungsbestimmungen (insbesondere Art. 31 bis Abs. 3 lit. b BV) darauf ab, einen gesunden Bauernstand und im Dienste der Landesversorgung eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten. Dazu

dienen u.a. die allgemeinen wirtschaftspolitischen Vorschriften der Art. 18-31 über Produktion, Ein- und Ausfuhr und Preise. Nach Art. 18 sind die Art. 19-31 unter Berücksichtigung der durch die Natur gegebenen Verhältnisse so anzuwenden, dass die inländische landwirtschaftliche Produktion die Landesversorgung soweit als möglich gewährleistet und der Aufnahmefähigkeit des einheimischen Marktes entspricht. Diese Richtlinie ist namentlich auch bei der Anwendung des Art. 23 zu beachten. Nach Art. 23 Abs. 1 und 2 LWG wird die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse beschränkt, sofern sie den Absatz einheimischer solcher Erzeugnisse zu angemessenen, kostengerechten Preisen (Art. 29-31 LWG) gefährdet. Die mengenmässige Beschränkung der Einfuhr und die damit verbundene Verpflichtung der nicht bäuerlichen Importeure, inländische landwirtschaftliche Erzeugnisse in einem zumutbaren Verhältnis zur Einfuhr zu übernehmen, sollen die Versorgung des Landes mit Produkten der eigenen Landwirtschaft fördern. Zu diesem Zwecke wird den genannten Importeuren in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit eine Beschränkung der Einfuhrmenge und eine Übernahmepflicht auferlegt. Die gesetzliche Ordnung bietet so den einheimischen Produzenten Gewähr dafür, dass sie ihre Produktion dem Bedarf des Inlandes anpassen und hier in diesem Rahmen zu angemessenen Preisen absetzen können, und spornt sie damit an, soviel zu produzieren, dass jener Bedarf in möglichst grossem Umfange mit ihren Erzeugnissen gedeckt werden kann. Daraus folgt, dass es widersinnig wäre, die inländischen Produzenten ohne zwingenden Grund in namhaftem Ausmasse an der Einfuhr teilnehmen BGE 95 I 289 S. 298 zu lassen, durch deren Beschränkung gerade die Versorgung des Landes mit ihren eigenen Produkten gefördert werden soll. Diese Produzenten werden zwar von der Beteiligung an der beschränkten Einfuhr nicht völlig ausgeschlossen; doch können sie Einfuhrkontingente nur ganz ausnahmsweise erhalten. Ausnahmewilligungen kommen nur in Betracht, wenn und soweit sie die Erreichung des wirtschaftspolitischen Zieles, das nach der gesetzlichen Ordnung mit der mengenmässigen Beschränkung der Einfuhr erstrebt wird, nicht wesentlich beeinträchtigen und sich aus Billigkeitsgründen aufdrängen. In diesem Sinne muss die Regel, die Art. 23 Abs. 4 LWG - vornehmlich zum Schutze der nicht bäuerlichen Importeure - aufstellt, verstanden werden, was durch die Gesetzesmaterialien bestätigt wird (BB1 1951 I S. 186; StenBull NR 1951 S. 69, Voten der Berichterstatter Obrecht und Torche). Eine Ausnahmewilligung könnte namentlich etwa dann als zulässig betrachtet werden, wenn nur durch sie eine ernstliche Gefährdung der Konkurrenzfähigkeit des Gesuchstellers vermieden werden könnte. Die Botschaft zum Landwirtschaftsgesetz verdeutlicht dies durch ein Beispiel: "In ausgesprochenen Mangeljahren müssen unter Umständen auch Organisationen, deren Aufgabe es ist, die Erzeugnisse ihrer Mitglieder zu verwerten, in der Lage sein, zu importieren, um ihre angestammte Kundschaft bedienen und den Betrieb aufrecht erhalten zu können" (BB1 1951 I S. 186). Dagegen ist es mit dem erwähnten wirtschaftspolitischen Ziel der gesetzlichen Ordnung nicht vereinbar, inländischen Produzenten oder ihren Verwerterorganisationen Ausnahmewilligungen immer schon dann zu erteilen, wenn der Verbrauch im Inland in erheblichem Masse gestiegen ist und die einheimische Produktion nicht oder nicht im gleichen Verhältnis zugenommen hat. Denn das Gesetz erwartet von der schweizerischen Landwirtschaft, dass sie ihre Erzeugung dem steigenden Inlandsbedarf anpasst; wenn es die inländischen Produzenten auch nicht geradezu zwingt, dies zu tun, spornt es sie doch dazu an, indem es ihnen den Absatz im Inland zu angemessenen Preisen gewährleistet, solange ihre Produktion nicht über die Aufnahmefähigkeit des hiesigen Marktes hinausgeht. Wenn und solange sie die Möglichkeit, die Produktion zu erhöhen, tatsächlich haben, aber nicht voll

ausnützen (vgl. dazu den 4. Landwirtschaftsbericht des Bundesrates vom 26. Februar 1969, BGE 95 I 289 S. 299 BBl 1969 I 457 f.). ist es nach der gesetzlichen Ordnung nicht zulässig, ihnen oder ihren Verwerterorganisationen statt dessen Einfuhrkontingente zuzuteilen; könnte es doch sonst leicht dazu kommen, dass während langer Zeit ihre Beteiligung an der beschränkten Einfuhr ohne zwingenden wirtschaftlichen Grund zur Regel würde, was dem Wortlaut und Sinn des Gesetzes zuwiderliefe. Die Billigkeit fordert keineswegs, dass ohne weiteres Ausnahmegewilligungen gewährt werden, wenn die inländischen Bauern die bestehende Möglichkeit, ihre Produktion dem erhöhten Landesbedarf anzupassen, nicht ausnützen. Von diesen Grundsätzen geht auch der angefochtene Entscheid des EVD aus; er beruht auf einer zutreffenden Auslegung des Art. 23 Abs. 4 LWG.

E. 6

Die Abteilung für Landwirtschaft weist in ihrem Entscheid vom 28. Dezember 1966 darauf hin, dass die Verhältnisse auf dem Inlandsmarkt für grosses Schlachtvieh (nicht auch für Kälber und Schweine) sich wesentlich geändert hätten, weil der prozentuale Anteil der den nicht bäuerlichen Importeuren eingeräumten Einfuhrkontingente am inländischen Verbrauch erheblich gestiegen sei. Das ist jedoch keine Ausnahmesituation, welche es ohne weiteres rechtfertigen würde, den Beschwerdeführern Einfuhrbewilligungen zu erteilen; denn die den Beschwerdeführern angeschlossenen inländischen Produzenten grossen Schlachtviehs haben es in der Hand, ihre Produktion dem grösser gewordenen Landesbedarf anzupassen und so ihren Marktanteil zu halten oder sogar zu erhöhen. Die Abteilung für Landwirtschaft hat den Beschwerdeführern Einfuhrkontingente für solange eingeräumt, als der Importanteil beim grossen Schlachtvieh nicht unter 10% des inländischen Verbrauches fällt. Sie hat sich dabei auf Art. 2 Abs. 1 lit. b SVO gestützt. Aus dieser Bestimmung lässt sich jedoch für ihren Standpunkt nichts ableiten. Nach Art. 2 Abs. 1 SVO soll die sog. gemeinsame Organisation (Schweizerische Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung) periodisch dem EVD die Viehbestände bekanntgeben (lit. a), ferner "im Vergleich dazu die Grösse der Bestände, die der Aufnahmefähigkeit des einheimischen Marktes unter Berücksichtigung einer Importquote von 5-10 Prozent des Gesamtbedarfes im Durchschnitt mehrerer Jahre entspricht" (lit. b). Diese Mitteilungen sollen indessen dem EVD lediglich einen Anhaltspunkt für die Empfehlungen über die Schlachtviehproduktion bieten, die es nach Art. 2 BGE 95 I 289 S. 300 Abs. 2 SVO herauszugeben hat. Steigt die Importquote über 10% hinaus, so wird das EVD den inländischen Produzenten empfehlen, mehr Schlachtvieh zu erzeugen, da das Gesetz und mit ihm auch die Schlachtviehordnung so anzuwenden sind, dass die einheimische Produktion die Landesversorgung soweit als möglich gewährleistet (Art. 18 LWG , Art. 1 SVO). Art. 2 SVO befasst sich mit Empfehlungen über die Produktion, nicht über die Einfuhr. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die veränderten Marktverhältnisse, welche nach Auffassung der Beschwerdeführer und der Abteilung für Landwirtschaft Ausnahmegewilligungen rechtfertigen, lange andauern. Würde der Entscheid der Abteilung für Landwirtschaft geschützt, so wäre daher damit zu rechnen, dass solche Bewilligungen während längerer Zeit immer wieder erteilt werden müssten, also zur Regel würden, was das Gesetz eben vermeiden will. Die Beschwerdeführer wenden vergeblich ein, dass die Anpassung der Inlandproduktion an die Marktlage nicht gehindert, sondern eher gefördert werde, wenn ihrem Gesuch stattgegeben werde. Es lässt sich nicht im Ernst bestreiten, dass der Ansporn zu dieser - vom Gesetz gewollten - Anpassung gedämpft würde, falls den Verwerterorganisationen der inländischen Produzenten für längere Dauer eine Beteiligung

an der Einfuhr ermöglicht würde. Denn ohne solche Beteiligung könnten die Verwerterorganisationen entsprechend mehr Erzeugnisse der ihnen angeschlossenen Produzenten übernehmen. Sie sollen aber im Sinne der Landwirtschaftsgesetzgebung nach Kräften darauf hinzuwirken suchen, dass die einheimische Schlachtviehproduktion mit dem Landesbedarf soweit als möglich Schritt hält; bestimmt doch Art. 2 Abs. 3 SVO, dass die Organisationen der Schlachtviehproduzenten sich für dieses Ziel durch laufende Aufklärung der Viehhalter einzusetzen haben. Billigkeitsgründe, welche die Erteilung von Ausnahmegewilligungen für die Beschwerdeführer aufdrängen würden, bestehen nicht. Es ist nicht dargetan, dass die Beschwerdeführer, sei es auch nur vorübergehend, auf Einfuhren angewiesen sind, um die angestammte Kundschaft bedienen und den Betrieb aufrecht erhalten zu können. Die Existenz der Beschwerdeführer wird nicht ernstlich gefährdet, wenn ihnen keine Einfuhrkontingente erteilt werden. Die von ihnen eingelegten Geschäftsberichte lassen erkennen, dass sie durchaus zufriedenstellend BGE 95 I 289 S. 301 arbeiten. Wenn ihre wirtschaftliche Stellung durch die Steigerung der Einfuhr etwas beeinträchtigt worden ist, so kann sie dadurch wieder verbessert werden, dass die ihnen angeschlossenen Viehhalter ihre Produktion ausdehnen. Für die Beurteilung der Beschwerde ist es belanglos, dass die Verwerterorganisationen der Schlachtviehproduzenten in der "Vereinbarung über die Schlachtviehordnung" gewisse Beschränkungen ihres räumlichen und sachlichen Tätigkeitsbereiches auf sich genommen haben. Das war anscheinend eine Gegenleistung für ein Entgegenkommen anderer Vertragspartner, und zudem können die Beschwerdeführer den Vertrag kündigen, wenn sie sich durch ihn in ihrer Bewegungsfreiheit übermässig behindert fühlen. Es trifft allerdings zu, dass Produzentenorganisationen, die schon vor dem Inkrafttreten der Art. 18-39 LWG regelmässig importiert hatten, nachher weiterhin zur Einfuhr zugelassen worden sind. Auf diese Praxis, durch welche ein "Besitzstand" gewahrt worden ist, können sich jedoch die Beschwerdeführer nicht berufen; denn sie haben im Zeitpunkt des Inkrafttretens jener Bestimmungen keine Einfuhrtätigkeit ausgeübt, und die Einfuhrtätigkeit des Vorgängers des Schweizerischen Viehproduzentenverbandes hatte schon lange vorher aufgehört. Ob die erwähnte Praxis dem Gesetz entspreche, ist hier nicht zu prüfen; jedenfalls kann sie nicht dazu führen, dass den Beschwerdeführern entgegen dem Gesetz Ausnahmegewilligungen erteilt werden.

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