

BGE 86 I 312

Bundesgericht (BGE), 1960-12-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_86_I_312

FR: ATF 86 I 312

IT: DTF 86 I 312

Regeste

Regeste Der Rechtssatz als Grundlage der Verwaltung. Die auf Grund des Bundesbeschlusses vom 28. September 1956 zu treffenden wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland sind grundsätzlich auf dem Verordnungswege, d.h. durch Rechtssatz, und nicht durch Verwaltungsakt anzuordnen.

Regeste La règle de droit comme fondement de l'administration. Les mesures de défense économique contre l'étranger, que prévoit l'arrêté fédéral du 28 septembre 1956, doivent en principe être prises par voie d'ordonnance, c'est-à-dire par le moyen de règles de droit et non de simples actes administratifs.

Regesto La regola di diritto come fondamento dell'amministrazione. Le misure economiche di fronte all'estero, previste nel decreto federale 28 settembre 1956, devono di massima essere regolate mediante ordinanza, vale a dire espresse in norme giuridiche, e non fondate su semplici atti amministrativi.

Erwägungen

E. 1

Nach Art. 6 lit. b des Bundesbeschlusses über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 28. September 1956 können Entscheide eines Departements BGE 86 I 312 S. 316 über die Verweigerung und den Entzug von Bewilligungen, Einfuhrzertifikaten und anderen Bescheinigungen ähnlicher Art mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die Abweisung eines Einfuhrgesuchs durch das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement. Sie ist frist- und formgerecht erhoben worden. Ihrer Anhandnahme steht mithin nichts entgegen.

E. 2

Der genannte Bundesbeschluss ermächtigt den Bundesrat in Art. 1 Abs. 1 lit. a, unter den eingangs erwähnten Voraussetzungen die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Waren zu überwachen, bewilligungspflichtig zu erklären, zu beschränken oder zu verbieten. Die Beantwortung der Frage, auf welchem Wege diese Massnahmen anzuordnen seien, wird durch die rechtsstaatliche Struktur der Eidgenossenschaft vorgezeichnet. Der Rechtsstaat kennzeichnet sich in formeller Hinsicht vornehmlich dadurch, dass der Aufgabenkreis und die Befugnisse der einzelnen staatlichen Machtträger durch Rechtssätze, das heisst durch generelle abstrakte Normen festgelegt sind. Durch diese Bindung der staatlichen Gewaltenträger soll der Bürger vor nicht voraussehbaren staatlichen Eingriffen, vor rechtsungleicher Behandlung und bis zu einem gewissen Grade zudem vor der willkürlichen Handhabung der staatlichen Befugnisse geschützt werden (GIACOMETTI, Verwaltungsrecht, S. 5 ff.). Was die Verwaltung anbelangt, erfordert es neben dem rechtsstaatlichen Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung auch die Notwendigkeit

einer rationellen Verwaltung, also das Ordnungsprinzip der Verwaltung, dass die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden inhaltlich durch generelle abstrakte Normen bestimmt sein muss (GIACOMETTI, Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft, S. 9). Im Lichte dieser Grundsätze ist auch Art. 2 Abs. 1 des angeführten Bundesbeschlusses auszulegen, wonach der Bundesrat die erforderlichen Ausführungsvorschriften erlässt. Dass er die "erforderlichen" Ausführungsvorschriften aufzustellen hat, bedeutet einerseits, BGE 86 I 312 S. 317 dass er sich im Sinne der Verhältnismässigkeit staatlicher Eingriffe auf das Notwendige zu beschränken hat, das heisst auf den Erlass jener Normen, die zur Erreichung des gesetzten Zieles unumgänglich sind. Die Ermächtigung, die erforderlichen Ausführungs "vorschriften" aufzustellen, schliesst andererseits nach dem Gesagten auch den Auftrag in sich, überall dort, wo die zu treffenden Massnahmen einer Normierung zugänglich sind, Rechtssätze zu erlassen. Der Bundesrat handhabt die ihm erteilten Vollmachten in diesem Sinne: Soweit nicht der Abschluss zwischenstaatlicher Abkommen (Art. 1 Abs. 1 lit. c des Bundesbeschlusses) in Frage kommt, die ihrerseits Rechtssätze enthalten, ordnet er die von ihm zu treffenden Massnahmen in Verordnungen an, die je nach Inhalt und Tragweite als solche oder als Bundesratsbeschlüsse bezeichnet werden. Er hat in der Verordnung über den Warenverkehr mit dem Ausland vom 17. Dezember 1956 die Behörden eingesetzt, welche die auf Grund des Bundesbeschlusses angeordneten Massnahmen durchzuführen haben (Art. 1-3), hat allgemeine Verfahrensvorschriften aufgestellt (Art. 5 ff.) und die Grundsätze umschrieben, die für die Erteilung der Bewilligungen massgebend sind (Art. 4). Er hat sodann im BRB Nr. 1 die Einfuhr einer Anzahl namentlich aufgeführter Waren bewilligungspflichtig erklärt. Mit Bezug auf das Bewilligungsverfahren liegt damit ein geschlossenes System von Rechtssätzen vor, die den Verwaltungsbehörden zwar im einzelnen einen weiten Spielraum freien Ermessens lassen, deren Tätigkeit jedoch im Grundsätzlichen inhaltlich genau umreissen.

E. 3

Die Preisertifizierung, die hier zur Erörterung steht, ist eine besondere Form der Einfuhrbeschränkung. Art. 1 Abs. 1 lit. a des Bundesbeschlusses stellt diese Massnahme an die Seite des Bewilligungsverfahrens. Wie für dieses, so gilt auch für die Preisertifizierung das aus Art. 2 Abs. 1 des Bundesbeschlusses fliessende Rechtsetzungsgebot. Der Bundesrat hat in Art. 1 des BRB Nr. 3 BGE 86 I 312 S. 318 die Einfuhr der in Art. 2 genannten (gemäss BRB Nr. 1 der Bewilligungspflicht unterstehenden) Textilien "zu Kontrollzwecken einer Preisüberwachung unterworfen". Diese Massnahme bildet offensichtlich die Vorstufe zu der in Art. 3 des BRB Nr. 3 vorgesehenen Preisertifizierung. Nach der letzterwähnten Vorschrift "kann" das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement die Einfuhr mit Bezug auf bestimmte Herstellungsländer und auf Textilwaren, die in Art. 2 des BRB aufgezählt sind, davon abhängig machen, dass der Preis der Ware zertifiziert worden ist. In seinem 60. Bericht an die Bundesversammlung betreffend die gemäss Bundesbeschluss vom 28. September 1956 erlassenen wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland hält der Bundesrat fest, dass das Volkswirtschaftsdepartement "ermächtigt" ist, "nötigenfalls" ein Preisertifizierungsverfahren einzuführen (BBl 1959 Bd. II S. 1419). Der Bundesrat hat damit entgegen den Einwendungen der Beschwerdeantwort die Preisertifizierung nicht selbst in Kraft gesetzt; er hat vielmehr dem Volkswirtschaftsdepartement die Vollmacht zu deren Einführung erteilt. Bei einer Delegation bzw. Subdelegation, wie sie hier vorliegt, gehen mit den übertragenen Zuständigkeiten auch die daran haftenden Vorbehalte und Verpflichtungen auf den Delegatar bzw. Subdelegatar über. Das Volkswirtschaftsdepartement untersteht demnach hinsichtlich der Preisertifizierung Art. 2

Abs. 1 des Bundesbeschlusses in gleicher Weise wie der Bundesrat. Es hat, soweit die Massnahme einer rechtssatzmässigen Regelung zugänglich ist, die "erforderlichen Ausführungsvorschriften" zu erlassen. Das Volkswirtschaftsdepartement anerkennt, dass die Preiszertifizierung um der Rechtsgleichheit willen auf alle Waren gleicher Art und Herkunft gleichmässig anzuwenden ist. Das Verfahren gelangt somit notwendigerweise in einer unbestimmten Zahl von Fällen zur Anwendung; es ergreift nicht nur einzelne ausgewählte Fälle. Eine Ordnung zu schaffen, die eine unbestimmte Zahl von Fällen erfasst, BGE 86 I 312 S. 319 ist aber Sache des Rechtssatzes, insbesondere des Gesetzes oder der Verordnung, und nicht des Verwaltungsakts. Will das Volkswirtschaftsdepartement von der ihm eingeräumten Befugnis zur Einführung der Preiszertifizierung Gebrauch machen, so hat es diese Massnahme mithin durch generell abstrakte Norm, durch eine "Verfügung" (wie die Verordnungen der Departemente herkömmlicherweise genannt werden), in Kraft zu setzen. Um den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der ordnungsgemässen Verwaltung zu genügen, die in Art. 2 Abs. 1 des Bundesbeschlusses ihren Niederschlag gefunden haben, hat ein solcher Erlass, ähnlich wie das in Art. 4 der Verordnung vom 17. Dezember 1956 hinsichtlich des Bewilligungsverfahrens geschehen ist, die allgemeinen Richtlinien festzulegen, nach denen die Preisvergleiche vorzunehmen ist. Die Natur der Sache steht einer Rechtsetzung auf diesem Gebiet nicht entgegen. Wenn die Handelsabteilung in der Lage war, für die Zertifizierung der Einfuhr von Textilien aus China interne Weisungen herauszugeben, und wenn das Departement im angefochtenen Entscheid auf eine Aufstellung "zur Zeit geltender Kriterien" verweist, so zeigt das, dass sich solche allgemeine Richtlinien rechtssatzmässig festlegen lassen. Aus den Richtlinien ergibt sich mittelbar auch der Anwendungsbereich des Verfahrens. Durch die allgemeine und abstrakte Fassung solcher Normen lässt sich eine politisch unerwünschte, ja unter Umständen gegen staatsvertragliche Bindungen verstossende Diskriminierung bestimmter Herkunftsstaaten vermeiden. Da das Departement seine Erlasse jederzeit kurzfristig aufheben und abändern kann, ist die erforderliche rasche Anpassung an die Verhältnisse gewährleistet.

E. 4

Ist im einzelnen Fall darüber zu befinden, ob der Preis der zur Einfuhr angemeldeten Ware nach Massgabe der bestehenden Richtlinien in einem annehmbaren Verhältnis zu den Preisen vergleichbarer Schweizerware stehe und ob demzufolge das Einfuhrgesuch gutzuheissen sei, so stellt das, wie die Beschwerdeantwort richtig ausführt, BGE 86 I 312 S. 320 Gegenstand eines Verwaltungsaktes (eines "Entscheids") dar. Dieser Verwaltungsakt muss sich aber, um eine gesetzliche Grundlage zu besitzen, auf einen entsprechenden Rechtssatz stützen können. Nach Art. 4 lit. f des Bundesgesetzes über die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen und über die neue Reihe der Sammlung vom 12. März 1948 sind Verordnungen und Verfügungen des Bundesrats und seiner Departemente, die allgemein verpflichtende Vorschriften aufstellen, in die Gesetzessammlung aufzunehmen. Sie sind gemäss Art. 9 Abs. 1 des Gesetzes für den Bürger nur verbindlich, wenn sie in dieser Sammlung veröffentlicht sind. Die Gesetzessammlung enthält keinen Erlass des Volkswirtschaftsdepartements über die Einführung der Preiszertifizierung. Ohne einen solchen Rechtssatz entbehrt die Anwendung dieses Verfahrens auf das Einfuhrgesuch der Beschwerdeführerin der gesetzlichen Grundlage. Der angefochtene Entscheid ist daher ungültig und deshalb aufzuheben. Da der Erteilung der nachgesuchten Einfuhrbewilligung auch im übrigen nichts entgegensteht, ist diesem Begehren zu entsprechen.

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