Urteilskopf

100 Ib 421

72. Auszug aus dem Urteil vom 22. November 1974 i.S. Vereinigung Schweizerischer Mahlhafermühlen gegen Coop-Mühle Zürich und Eidg. Volkswirtschaftsdepartement

Regeste (de):

Art. 103 lit. a OG.

Legitimation einer wirtschaftlichen Vereinigung zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen eine Verfügung, mit der einem Konkurrenten der Mitglieder der Vereinigung ein Sonderkontingent für Mahlhaferimport zugeteilt wurde (E. 1b).

BB vom 17. Dezember 1952/28. Juni 1972 über die Schweizerische Genossenschaftfür Getreide und Futtermittel.

- Art. 5 Abs. 1 GGF-Statuten: Wann liegt eine unzulässige Kontingentsübertragung vor? (E. 2 a.)

- Art. 7 GGF-Statuten: Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Erhöhung bestehender Einzelkontingente (E. 2 b).

- Art. 5 Abs. 2 GGF-Statuten: Zweck der Kontingentsordnung (E. 2 c).

Regeste (fr):

Art. 103 lit. a OJ.

Qualité d'une assoctation économique pour former un recours de droit administratif contre une décision accordant à un concurrent des membres de l'association un contingent particulier pour l'importation d'avoine comestible (consid. 1b).

Arrêtés fédéraux des 17 décembre 1952 et 28 juin 1972 concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (CCF).

- Art. 5 al. 1 des Statuts de la CCF: quand y a-t-il transfert illicite d'un contingent? (consid. 2a.)

- Art. 7 des Statuts de la CCF: conditions d'admissibilité d'une augmentation des contingents individuels existants (consid. 2b).

- Art 5 al. 2 des Statuts de la CCF: but de la réglementation instituant le contingentement (consid. 2c).

Regesto (it):

Art. 103 lett. a OG.

Legittimazione di un'associazione economica a proporre ricorso di diritto amministrativo contro una decisione con cui è accordato ad un concorrente dei membri dell'associazione un contingente particolare per l'importazione di avena commestibile (consid. 1b).

DF del 17 dicembre 1952/28 giugno 1972 concernente la Società cooperativa svizzera dei cereali e dei foraggi (CCF).

- Art. 5 cpv. 1 dello statuto della CCF: quando è dato un trasferimento non consentito di un contingente? (consid. 2 a).

- Art. 7 dello statuto della CCF: presupposti ai quali è subordinato l'aumento dei contingenti individuali esistenti (consid. 2 b).

- Art. 5 cpv. 2 dello statuto CCF: scopo della disciplina del contingentamento (consid. 2 c).

Sachverhalt ab Seite 422

BGE 100 Ib 421 S. 422

Aus dem Sachverhalt:
Unter der Bezeichnung "Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF)" besteht eine Genossenschaft des öffentlichen Rechts. In ihren Aufgabenkreis fällt die Durchführung der Kontingentierung des Imports von Futtermitteln und von Waren, bei deren Verarbeitung Futtermittel anfallen können. Der Vorstand der GGF teilt unter Beachtung allfälliger Weisungen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD) gemäss Art. 5-7 der Statuten die Einzelkontingente zu. Mit Verfügung vom 3. Juli 1972 sicherte die GGF der Coop-Mühle Zürich (Coop Mühle) im Hinblick auf die Inbetriebnahme einer eigenen Hafer-Verarbeitungsanlage die Eröffnung eines Einfuhrkontingentes für Mahlhafer von 2750 t pro Jahr zu. Das neue Kontingent wurde nach dem Umsatz der "Coop-Schweiz" an Speisehaferprodukten im Jahre 1971 bemessen. Dagegen wurde die Berücksichtigung des bisher der Firma Knorr, Nährmittel AG, Thayngen (Firma Knorr) für die eigene Hafermühle zustehenden Bedarfs abgelehnt, obwohl die Coop-Mühle und die Firma Knorr in diesem Sinne Antrag stellten unter Hinweis darauf, dass die Firma Knorr ihren Bedarf an Haferprodukten von 570 t - was bei der üblichen Ausbeute von 30% einer Rohhafermenge von 1900 t entspricht - inskünftig bei der Coop-Mühle decken werde. Auf ein erneutes Gesuch der Coop-Mühle hin lehnte die GGF am 15. Dezember 1972 die Berücksichtigung des Bedarfes der Firma Knorr bei der Festsetzung des Einfuhrkontingentes der Coop-Mühle ab. Das EVD hiess die dagegen eingereichte Beschwerde am 10. Januar 1974 gut und sicherte der Coop-Mühle - entsprechend dem Antrag der Handelsabteilung des EVD - das verlangte Sonderkontingent zu. An die Zusicherung wurde die Bedingung geknüpft, dass die Coop-Mühle der Firma Knorr pro Jahr tatsächlich 570 t Haferprodukte für die menschliche Ernährung liefert, und dass die Firma Knorr ihre eigene Hafermühle nicht mehr betreibt. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde verlangt die Vereinigung Schweizerischer Hafermühlen die Aufhebung des Entscheides
BGE 100 Ib 421 S. 423

des EVD vom 10. Januar 1974. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.
Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. b) Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach Art. 103 lit. a OG legitimiert, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. In BGE 97 I 296 wurde den bisherigen Kontingentsinhabern die Befugnis zur Anfechtung der Erteilung eines neuen Einzelkontingentes zugesprochen, weil die Eröffnung neuer Einzelkontingente bei der unveränderten Begrenzung der gesamten Futtermitteleinfuhr durch ein Gesamtkontingent zu einer Kürzung der bestehenden Kontingente führen müsse und daher die Inhaber solcher Kontingente beschwere. Das EVD weist nun darauf hin, dass es im vorliegenden Fall nicht um die Beteiligung am Gesamtfuttermittelkontingent geht, sondern um die Einfuhr von Mahlhafer für die menschliche Ernährung. Gemäss Art. 5 Abs. 1 bis der GGF-Statuten ist für die Erteilung eines solchen Einfuhrkontingentes vor allem entscheidend, dass der Bewerber, der die übrigen Voraussetzungen erfüllt, die Möglichkeit für den Absatz dieser Produkte als Nahrungsmittel - nicht als Futtermittel - nachzuweisen vermag. Die Erteilung eines Sonderkontingentes an die Coop-Mühle hat - im Gegensatz zu dem dem Urteil BGE 97 I 293 ff. zugrundeliegenden Sachverhalt - nicht zur Folge, dass dadurch die bisherigen Einfuhrquoten der andern Hafermühlen entsprechend herabgesetzt werden. Wirtschaftlich wirkt sich allerdings der vorgesehene Betrieb der Hafer-Verarbeitungsanlage der Coop-Mühle insofern ungünstig auf die andern Hafermühlen aus, als der Eigenbedarf von Coop-Schweiz nicht mehr durch die bestehenden Hafermühlen gedeckt werden kann; beliefert die Coop-Mühle darüberhinaus auch die Firma Knorr, so geht damit den übrigen Hafermühlen zwar nicht ein bisheriger Kunde verloren, da die Firma Knorr bisher selber eine Hafermühle betrieb, faktisch werden sie aber von der künftigen Belieferung eines potentiellen Kunden ausgeschlossen. Das sind an sich nicht Konsequenzen der Kontingentierung, sondern des Wettbewerbs und der zwischen den Beteiligten getroffenen Abmachungen, deren Durchführung
BGE 100 Ib 421 S. 424

die angefochtene Zuteilung eines Sonderkontingentes ermöglicht. Die Mitglieder der beschwerdeführenden Vereinigung sind durch die angefochtene Verfügung nicht direkt betroffen wie bei der Verteilung eines Gesamtkontingentes, denn ihre eigenen Einfuhrquoten erfahren keine Veränderung. Sie behaupten aber eine Verletzung der GGF-Statuten, und als Konkurrenten sind sie unzweifelhaft an der vorschriftsgemässen Handhabung der für die ganze Branche geltenden und ihre eigene wirtschaftliche Tätigkeit wesentlich beeinflussenden Kontingentsordnung interessiert. Dieses Interesse jedes einzelnen von einer Kontingentsordnung Betroffenen an der richtigen Durchführung des Kontingentierungssystems ist im Sinne von Art. 103 lit. a OG schutzwürdig, auch wenn die.möglichen Zuteilungen nicht durch ein Gesamtkontingent beschränkt sind (vgl. BGE 97 I 593, 98 I b 229 E. 2, 99 I b 107). Die Tatsache der Kontingentierung schafft für alle Konkurrenten eine spezifische Beziehungsnähe, soweit es sich um die Bewilligung von Kontingenten handelt. Durch diese besondere Beziehungsnähe unterscheidet sich der vorliegende Fall von dem Sachverhalt, der dem Urteil BGE 100 I b 331 ff. zugrundeliegt. Kann der einzelne Inhaber einer Hafermühle durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Zuteilung eines Kontingentes an einen Konkurrenten anfechten, dann ist auch die sechs Mitglieder umfassende Vereinigung Schweizerischer Hafermühlen dazu legitimiert, gegen eine angeblich unrichtige Zuteilung eines Mahlhafer-Kontingentes Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu führen (BGE 97 I 593 E. 2, 98 I b 70, 99 I b 55).
2. Mit der zu beurteilenden Beschwerde wird einzig das der Coop-Mühle für die Belieferung der Firma Knorr zugesicherte Sonderkontingent von 1900 t Mahlhafer angefochten. Das Grundkontingent der Coop-Mühle von 2750 t ist unangefochten geblieben und bildet nicht Gegenstand dieses Verfahrens.
a) Die Statuten der GGF verbieten grundsätzlich die Übertragung von Einzelkontingenten sowie deren Ausnützung für Rechnung Dritter. Nur unter bestimmten Voraussetzungen kann eine Kontingentsübertragung bewilligt werden (Art. 4 Abs. 4 und Art. 9 Abs. 2 der Statuten). In der Beschwerde wird geltend gemacht, die angefochtene Bewilligung eines
BGE 100 Ib 421 S. 425

Sonderkontingentes stelle eine verkappte, unzulässige Kontingentsübertragung dar. Diese Rüge erweist sich als unbegründet. Unter Kontingentsübertragung im Sinne der Statuten der GGF ist die blosse Abtretung des Einfuhrkontingentes als quantitativ beschränkte Import-Berechtigung zu verstehen. Die durch die staatliche Lenkung geschaffenen Kontingente sollen nicht frei übertragbar sein und Gegenstand des Handels werden. Zwischen der Coop-Mühle und der Firma Knorr wurde jedoch keineswegs einfach eine Abtretung der Einfuhrberechtigung vereinbart, und das EVD hat nicht einer blossen Übertragung des bisherigen Kontingentes der Firma Knorr von 3300 t auf die Coop-Mühle zugestimmt. Vielmehr entspricht das bewilligte Sonderkontingent von 1900 t der Menge von Haferprodukten, welche die Coop-Mühle inskünftig der Firma Knorr liefern wird, und das Sonderkontingent wurde nur unter der Bedingung zugesichert, dass die Lieferung von Haferprodukten für die menschliche Ernährung im vorgesehenen Umfang erfolgt. Eigentliche Grundlage des angefochtenen Entscheides ist somit nicht der Wegfall des bisherigen Einfuhrkontingentes der Firma Knorr, sondern die Abmachung, dass die Coop-Mühle der Firma Knorr in Zukunft 570 t Haferprodukte liefern wird. Ziel der getroffenen Abmachung ist nicht die rechtswidrige Erhaltung und Übertragung eines Kontingentes, das eigentlich untergehen sollte, denn das bisherige Kontingent der Firma Knorr ist tatsächlich untergegangen. Die Abmachung bezweckt vielmehr eine wirtschaftliche Zusammenarbeit, indem die Firma Knorr die bisher selbst hergestellten Haferprodukte inskünftige durch die Coop-Mühle fabrizieren lässt. Durch diese Vereinbarung hat die Coop-Mühle im Sinne von Art. 5 Abs. 1 bis der GGF-Statuten einen den Eigenbedarf übersteigenden Absatz an Haferprodukten für die menschliche Ernährung nachgewiesen und kann entsprechend der zusätzlichen Absatzmöglichkeit ein Sonderkontingent beanspruchen. Daraus geht hervor, dass die der neuen Situation angepasste Regelung auch nicht dadurch zur unzulässigen Kontingentsübertragung wird, dass der Abnehmer bisher selber Hafer verarbeitete und über ein Kontingent verfügte. Das Verbot der Kontingentsübertragung wird durch den angefochtenen Entscheid nicht verletzt. b) Aus Art. 7 der GGF-Statuten lässt sich entnehmen, dass Erhöhungen bestehender Einzelkontingente nur ausnahmsweise
BGE 100 Ib 421 S. 426

erfolgen sollen. Das Bundesgericht hat anerkannt, es entspreche dem Sinn und Zweck der Kontingentsordnung, dass ausserhalb der periodischen Anpassung der Kontingente einzelne Änderungen in der bestehenden Kontingentsstruktur nur ganz ausnahmsweise und mit Zurückhaltung vorgenommen werden (BGE 98 I b 445). Diese Feststellung bezieht sich sinngemäss auf Waren, für deren Einfuhr ein limitiertes Gesamtkontingent besteht, dessen periodische Verteilung nicht durch Erhöhung von Einzelkontingenten immer wieder in Frage gestellt werden darf. Bei der Einfuhrkontingentierung für Mahlhafer zur Herstellung von Nahrungsmitteln geht es aber, wie in der

Vernehmlassung des EVD überzeugend dargelegt wird, nicht um eine Beschränkung der Gesamteinfuhr, sondern im wesentlichen um eine Kontrolle, welche verhindern soll, dass für die Nahrungsmittelproduktion eingeführter Mahlhafer in den Futtermittelhandel gelangt. Dieser Zweck der Kontingentierung bei der Einfuhr von Waren zur Herstellung von Produkten für die menschliche Ernährung lässt sich auch aus Art. 5 Abs. 1 bis der Statuten entnehmen. Soweit Gewähr besteht, dass das eingeführte Getreide zu Speisehafer verarbeitet wird und dass diese Produkte Absatz finden, kann der Vorstand der GGF Einfuhrkontingente bewilligen. Ob auf derartige, nicht durch eine Gesamtimportmenge beschränkte Einzelkontingente Art. 7 der GGF-Statuten überhaupt anwendbar ist, erscheint fraglich. Selbst wenn man aber Art. 7 für anwendbar hält, so hat das EVD weder diese Vorschrift verletzt noch das ihm zustehende Ermessen missbraucht oder überschritten, indem es der Coop-Mühle für die künftigen Lieferungen an die Firma Knorr ein genau diesem zusätzlichen Bedarf entsprechendes Sonderkontingent einräumte. Die Stillgegung einer Hafermühle und die Deckung des Bedarfs dieses bisherigen Mühle-Eigentümers durch einen andern Kontingentsinhaber dürfte, sofern Art. 7 der GGF-Statuten überhaupt anwendbar ist, im Rahmen des Ermessens als eine Ausnahmesituation betrachtet werden, welche die Zusicherung eines Sonderkontingentes im Verhältnis zum Bedarf des neuen Kunden rechtfertigt. Der Vorstand der GGF hat durch die oben zitierte Mitteilung in der Verfügung vom 3. Juli 1972 klar zum Ausdruck gebracht, dass Einfuhrkontingente zur Herstellung von Produkten für die menschliche Ernährung entsprechend dem
BGE 100 Ib 421 S. 427

nachgewiesenen Bedarf erhöht werden können. Diese mit den geltenden Vorschriften durchaus im Einklang stehende Praxis wird auch in der Vernehmlassung der GGF zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde bestätigt. Die GGF macht lediglich den sachlich zutreffenden Vorbehalt, dass Sonderkontingente zur Deckung des "Fremdbedarfs", d.h. des Bedarfs von Abnehmern, nur im Umfang dieses "Fremdbedarfs" eingeräumt werden dürfen. Ohne hiefür irgendwelche triftige Argumente anführen zu können, bezweifelt die GGF sodann, dass die Firma Knorr inskünftig noch den gleichen Bedarf an Haferprodukten wie in den für die Bemessung des Sonderkontingentes berücksichtigten Jahren 1970/71 haben werde und dass sie diesen Bedarf ausschliesslich bei der Coop-Mühle decken werde. Dieser durch keine konkreten Anhaltspunkte belegte Zweifel bildet keinen stichhaltigen Einwand gegen die offensichtlich der Praxis der GGF entsprechende Zusicherung eines Sonderkontingentes durch das EVD. Sollte der aufgrund der Vorjahre erwartete Bedarf der Firma Knorr an Haferprodukten aus irgend einem Grunde zurückgehen, so ist das Sonderkontingent auch nach dem angefochtenen Entscheid zu kürzen oder allenfalls aufzuheben. Entgegen der Argumentation der GGF muss angenommen werden, dass der durch Lieferungen an die Firma Knorr zu erwartende Mehrbedarf an Rohhafer im Rahmen des Möglichen nachgewiesen ist, und dass die Coop-Mühle ein legitimes Interesse besitzt, aufgrund einer klaren Zusicherung zu wissen, dass ihr zur Deckung dieses Mehrbedarfs neben dem Grundkontingent von 2750 t ein Sonderkontingent von 1900 t zur Verfügung stehen wird. Ohne die Zulässigkeit eines Sonderkontingentes grundsätzlich in Frage zu stellen, vertritt die GGF den Standpunkt, das Sonderkontingent hätte nicht von vorneherein zugesichert werden dürfen. Es ist jedoch nicht verständlich, weshalb die Coop-Mühle über ihre Einfuhrmöglichkeiten im Falle einer Belieferung der Firma Knorr nicht einen klaren und unter den angegebenen Voraussetzungen verbindlichen Bescheid erhalten sollte. Die Beschwerde der Vereinigung Schweizerischer Hafermühlen richtet sich im übrigen gegen die Erteilung des Sonderkontingentes an sich; es wird nicht geltend gemacht, über die Frage eines Sonderkontingentes sei vorzeitig entschieden worden.
BGE 100 Ib 421 S. 428

c) Gemäss Art. 5 Abs. 2 lit. a der GGF-Statuten sind neue Einzelkontingente nicht zu erteilen, "wenn durch ihre allgemeine Gewährung die bisherige Struktur des betreffenden Wirtschaftszweiges erheblich verändert würde, namentlich wenn dadurch die bisherigen Handelsstufen aufgelöst würden". Diese Vorschrift bezieht sich vor allem auf die Erhaltung der im Futtermittelimport bestehenden Handelsstufen (Ablader, Importeur, Grossist, Detaillist; vgl. BGE 97 I 745). Dieser besondere Schutzzweck spielt im vorliegenden Fall keine Rolle, da es nicht um Futtermittelimporte geht. Ob die Bestimmung - dem sehr allgemein gehaltenen Wortlaut entsprechend - auch bei der Erteilung eines Einfuhrkontingentes für die Nahrungsmittelfabrikation von einschränkender Bedeutung sein kann, ist zweifelhaft. Die Kontingentierung soll - nach Möglichkeit - die Wettbewerbsverhältnisse nicht beeinflussen. Nach dem Grundgehalt unserer Wirtschaftsordnung und dem Zweck der Importkontingentierung ist die in Art. 5 Abs. 2 lit. a der GGF-Statuten aufgestellte Regel eher restriktiv zu interpretieren: Es soll beispielsweise nicht durch die Erteilung neuer Einzelkontingente an Interessenten, welche sich bisher nicht mit dem Import befassten, ein eigentlicher Strukturwandel bewirkt werden. Nicht alle Änderungen, sondern nur erhebliche strukturelle Veränderungen des Wirtschaftszweiges sind zu vermeiden. Das EVD konnte im Rahmen des ihm zustehenden

Ermessens ohne weiteres annehmen, die Zuteilung eines Sonderkontingentes von 1900 t zur Herstellung von Haferprodukten für eine Abnehmer-Firma, welche bisher eine eigene Hafermühle betrieb, verändere die Struktur des Wirtschaftszweiges nicht. Der Anteil an der gesamthaft in schweizerischen Hafermühlen verarbeiteten Menge von ca. 46000 t Hafer beträgt nur etwa 4%, und keiner Hafermühle geht ein bisheriger Kunde verloren. Überdies handelt es sich hier nicht um die Erteilung eines neuen Einzelkontingentes, sondern um ein zusätzliches Kontingent. Indem das EVD im vorliegenden Fall Art. 5 Abs. 2 lit. a der GGF-Statuten nicht als Hindernis für die Zuteilung eines Sonderkontingentes betrachtete, hat es Bundesrecht nicht verletzt und sein Ermessen weder überschritten noch missbraucht. Ob durch die Gewährung eines (neuen) Grundkontingentes

BGE 100 Ib 421 S. 429

von 2750 t an die Coop-Mühle die Struktur des Wirtschaftszweiges verändert wurde und ob gegen die Schaffung einer neuen firmeneigenen Hafermühle hätte opponiert werden können, ist hier nicht zu prüfen, denn die Zusicherung des Grundkontingentes blieb unangefochten.