

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.159/2006 /bie

Urteil vom 25. September 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Wurzbürger, Müller,
Gerichtsschreiber Häberli.

Parteien
Schutzgemeinschaft für Milch und Milcherzeugnisse e.V. SMM, Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Gregor Bühler,

gegen

Verein Emmentaler Switzerland,
Beschwerdegegner,
vertreten durch die Rechtsanwälte Prof.
Dr. Jürg Simon und Céline Schwarzenbach,
Bundesamt für Landwirtschaft,
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, 3202 Frauenkappelen.

Gegenstand
Geschützte Ursprungsbezeichnung für Emmentaler Käse (Beschwerdelegitimation),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 13. Februar 2006.

Sachverhalt:

A.

Am 26. Juli 2002 verfügte das Bundesamt für Landwirtschaft auf Gesuch des Vereins "Emmentaler Switzerland" hin die Eintragung der Bezeichnung "Emmentaler" als geschützte Ursprungsbezeichnung in das GUB/GGA-Register (eidgenössisches Register für geschützte Ursprungsbezeichnungen [GUB] und geschützte geographische Angaben [GGA]). Hiergegen reichten - nebst vielen andern - die Association de la Transformation Laitière Française (F-Paris), die Entremont Fromager (F-Anncy), das Syndicat Interprofessionnel du Gruyère Français (F-Paris), die UNICOPA Produits Laitiers (F-Guinchamp), der Milchindustrie-Verband e.V. (D-Bonn), die Schutzgemeinschaft für Milch und Milcherzeugnisse e.V. SMM (D-Bonn), das Mejeriforeningen Danish Dairy Board (DK-Arhus) und die Vereinigung Österreichischer Milchverarbeiter (A-Wien) Einsprachen ein, die vom Bundesamt für Landwirtschaft am 10. September 2004 (in einem alle Verfahren vereinigenden Entscheid) abgewiesen wurden.

B.

Die genannten Einsprecher gelangten in der Folge je an die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, welche die Verfahren vereinigte und auf die eingereichten Beschwerden mangels Beschwerdelegitimation nicht eintrat (Entscheid vom 13. Februar 2006).

C.

Am 17. März 2006 hat die Schutzgemeinschaft für Milch und Milcherzeugnisse e.V. SMM beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Sie beantragt, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Sache zur materiellen Behandlung an die Rekurskommission zurückzuweisen.

Der Verein "Emmentaler Switzerland" schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, während das Bundesamt für Landwirtschaft beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten. Die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements hat auf Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Die Regelung des Schutzes von Ursprungsbezeichnungen für landwirtschaftliche Produkte gehört zum öffentlichen Recht des Bundes. Da kein Ausschlussgrund nach Art. 99 ff. OG gegeben ist, unterläge ein von der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements gefällter Sachentscheid der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht (Art. 97 und Art. 98 lit. e OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG). Damit sind die Beschwerdeführer vorliegend ohne weiteres befugt, mit diesem Rechtsmittel den ergangenen Nichteintretensentscheid wegen der behaupteten unrichtigen Handhabung der bundesrechtlichen Legitimationsregeln anzufechten (vgl. etwa BGE 131 II 497 E. 1 S. 500).

2.

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet einzig die Frage, ob die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements Bundesrecht verletzt hat, indem sie auf die Eingabe der Beschwerdeführerin nicht eingetreten ist.

2.1 Das Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG; SR 910.1) enthält in Art. 14 ff. Vorschriften über die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Es sieht die Schaffung eines Registers für geschützte Ursprungsbezeichnungen und geographische Angaben vor (Art. 16 Abs. 1 LwG), wobei es die Ausgestaltung dieser Einrichtung weitgehend dem Bundesrat überlässt. Zu den Bereichen, welche Letzterer ausdrücklich näher zu regeln hat, gehört insbesondere "das Einsprache- und das Registrierungsverfahren" (Art. 16 Abs. 2 lit. c LwG). Am 28. Mai 1997 hat der Bundesrat die Verordnung über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse (GUB/GGA-Verordnung; SR 910.12) erlassen. Dem Rechtsetzungsauftrag des Gesetzgebers folgend regelt deren Art. 10 Abs. 1 die Legitimation zur Einsprache gegen Eintragungen in das Register: Einspracheberechtigt sind insbesondere "Personen, die ein schutzwürdiges Interesse geltend machen können" (lit. a), wobei die Einsprachefrist drei Monate beträgt (Art. 10 Abs. 2).

2.2 Eine materielle Beteiligung am Einspracheverfahren bildet in aller Regel Voraussetzung für die Legitimation zum anschliessenden Beschwerdeverfahren, reicht hierfür alleine jedoch nicht aus: Zusätzlich erforderlich ist stets, dass der Betroffene die spezifischen gesetzlichen Anforderungen des zu ergreifenden Rechtsmittels erfüllt (BGE 131 II 753 E. 4.2 S. 757). Der Einspracheentscheid des Bundesamts für Landwirtschaft ist bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements anfechtbar (vgl. Art. 166 Abs. 2 LwG), wobei sich die Beschwerdelegitimation für dieses Rechtsmittel nach Art. 48 lit. a VwVG richtet (vgl. BGE 131 II 753 E. 4.2 S. 755 f.). Die betreffende Bestimmung ist zumindest vom Wortlaut her enger gefasst als Art. 10 Abs. 1 lit. a GUB/GGA-Verordnung (vgl. E. 3.1), wobei sich durchaus Gründe dafür erkennen liessen, die Befugnis zur Einsprache und jene für das anschliessende Rechtsmittelverfahren unterschiedlich zu umschreiben (vgl. Urteil 2A.335/2005 vom 14. November 2005). Wie es sich damit im Einzelnen verhält, ist im vorliegenden Zusammenhang jedoch unerheblich und kann deshalb offen bleiben:

3.

3.1 Gemäss Art. 48 lit. a VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, "wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat". Nach ständiger Rechtsprechung kommt dieser Bestimmung der gleiche Gehalt zu wie Art. 103 lit. a OG, der für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht massgebend ist (vgl. etwa BGE 124 II 499 E. 3b S. 504). Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um einen Zusammenschluss von deutschen Unternehmen aus dem Bereich der Milchverarbeitung; als privater Verband, der selber weder Käse herstellt noch solchen in die Schweiz exportiert, ist die Beschwerdeführerin vom abschlägigen Einspracheentscheid nicht direkt in schutzwürdigen Interessen betroffen. Praxisgemäss ist sie dennoch zur Beschwerdeführung bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements legitimiert, wenn sie als juristische Person konstituiert ist, nach den Statuten die in Frage stehenden Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten hat und die Mehrheit ihrer Mitglieder - oder zumindest eine Grosszahl von ihnen - selber zur Einreichung einer Beschwerde legitimiert wäre (vgl. BGE 128 II 24 E. 1b S. 26; 127 V 80 E. 3a/aa S. 82 f.).

3.2 Dass diese Voraussetzungen vorliegend erfüllt wären, vermag die Beschwerdeführerin nicht darzutun: Eigenen Angaben gemäss hat sie 26 Mitglieder, von denen lediglich acht Emmentaler herstellen, was kaum eine "Grosszahl" im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sein dürfte. Wie es sich damit verhält, kann indessen offen bleiben, zumal es der Beschwerdeführerin weder im vorinstanzlichen Verfahren noch vor Bundesgericht möglich war, anzugeben, wieviele dieser acht Mitglieder tatsächlich Emmentaler Käse in die Schweiz importieren. Mithin bleibt unklar, ob und inwiefern überhaupt Mitglieder der Beschwerdeführerin selber zur Beschwerdeführung legitimiert wären. Unter diesen Umständen braucht nicht näher untersucht zu werden, ob eine Intervention in der Schweiz durch die Zweckbestimmung der Beschwerdeführerin gedeckt wäre; rein nach dem Wortlaut

der einschlägigen Satzungsbestimmung hat die Beschwerdeführerin die Interessen ihrer Mitglieder nämlich lediglich in europarechtlichen Verfahren (die EG-VO 2081/92 betreffend) zu wahren.

3.3 Schliesslich würde es den Mitgliedern der Beschwerdeführerin aber ohnehin an einem schutzwürdigen Interesse an der Anfechtung des abschlägigen Einspracheentscheids fehlen, weil ihre Rechte und Pflichten von der Eintragung der Bezeichnung "Emmentaler" ins GUB/ GGA-Register nicht tangiert werden: Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat sich in mehreren Staatsverträgen dazu verpflichtet, die Verwendung der Bezeichnung "Emmentaler" auch für im Ausland hergestellten Käse zuzulassen, sofern dieser ein Hinweis auf das Fabrikationsland in nach Schriftart, Grösse und Farbe gleichen Buchstaben beigefügt wird. Entsprechende Zugeständnisse hat sie auch gegenüber Deutschland gemacht (vgl. den Vertrag vom 7. März 1967 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über den Schutz von Herkunftsangaben und anderen geographischen Bezeichnungen [SR 0.232.111.191.36], insb. Ziff. 7 des Protokolls; vgl. Art.

4 Abs. 3 des Internationalen Abkommens vom 1. Juni/18. Juli 1951 über den Gebrauch der Ursprungsbezeichnungen und der Benennungen für Käse [Stresa Abkommen; SR 0.817.142.1], dem die Vereinbarung von 1967 nachgebildet ist). Diese völkerrechtliche Verpflichtung geht einer anderslautenden Regelung im

nationalen Recht ohne weiteres vor. Die Mitglieder der Beschwerdeführerin dürfen deshalb ihren Käse unverändert als "Deutschen" bzw. "Allgäuer" Emmentaler bezeichnen und in der Schweiz zum Verkauf anbieten, auch wenn ihnen dies an sich durch Art. 17 Abs. 1 und Abs. 2 lit. d GUB/GGA-Verordnung untersagt wäre; das wird auch vom Bundesamt für Landwirtschaft ausdrücklich anerkannt (vgl. die Vernehmlassung vom 15. März 2005 im vorinstanzlichen Verfahren, Ziff. II/2.3.1 f.). Angesichts der geschilderten staatsvertraglichen Regelung war es schon bisher unzulässig, in Deutschland hergestellten Käse einfach als "Emmentaler" (in Alleinstellung) zu bezeichnen, ohne mit einer Ergänzung klar und deutlich auf seine nichtschweizerische Herkunft hinzuweisen. Aus der Eintragung der Bezeichnung "Emmentaler" ins schweizerische GUB/GGA-Register ergibt sich insoweit für die Beschwerdeführerin bzw. deren Mitglieder keine Änderung der Rechtslage. Die abstrakte Möglichkeit einer Kündigung der geltenden Vereinbarungen durch die Schweiz stellt diese Beurteilung nicht in Frage.

4.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde als unbegründet abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Sie hat überdies den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (vgl. Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.-- wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Für das bundesgerichtliche Verfahren hat die Beschwerdeführerin den Beschwerdegegner mit Fr. 6'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Landwirtschaft und der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 25. September 2006

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: