

S. 433 / Nr. 76 Kriegswirtschaftliche Syndikate (d)

BGE 74 I 433

76. Urteil vom 22. Oktober 1948 i. S. Schweiz. Textil-Syndikat in Liq. gegen Schweiz. Eidgenossenschaft.

Regeste:

Liquidation der kriegswirtschaftlichen Syndikate. Unter welchen Voraussetzungen kann das eidg. Volkswirtschaftsdepartement, entgegen einer von ihm genehmigten Statutenbestimmung, wonach ein Liquidationsüberschuss ausschliesslich zur Forderung des im betreffenden Syndikat organisierten Wirtschaftszweiges zu verwenden ist, nachträglich die Ablieferung des Überschusses an die Bundeskasse verfügen?

Liquidation des syndicats de l'économie de guerre. Sous quelles conditions le Département fédéral de l'économie publique peut-il, à l'encontre d'une disposition des statuts approuvée par lui qui prévoit que tout excédent de liquidation doit être affecté exclusivement au développement de l'activité économique déployée par le syndicat intéressé, décider après coup que cet excédent doit être versé à la caisse fédérale?

Liquidazione dei sindacati dell'economica di guerra. A quali condizioni il Dipartimento federale dell'economia pubblica può decidere che, contrariamente ad una disposizione statutaria da esso approvata (secondo la quale l'eccedenza di liquidazione dev'essere devoluta in modo esclusivo al promovimento dell'attività economica svolta dal sindacato interessato), l'eccedenza dev'essere versata alla cassa federale?

A. Gestützt auf den BRB über kriegswirtschaftliche Syndikate vom 22. September 1939 wurde am gleichen Tage das Schweizerische Textil-Syndikat (STS) gegründet. Reine Statuten, die am 27. September 1939 vom EVD

Seite: 434

genehmigt wurden, halten sich eng an die von diesem Departement aufgestellten Normalstatuten, mit der Abweichung, dass die Form des Vereins statt der Genossenschaft gewählt wurde. Sie enthalten u. a. folgende Bestimmungen:

Art. 2. Zweck.

Der Verein bezweckt die Durchführung aller ihm vom EVD Übertragenen kriegswirtschaftlichen Aufgaben, die mit der Einfuhr, der Ausfuhr, der Lagerung, dem Transport, der Produktion und der bestimmungsgemässen Verteilung und Verwendung der vom EVD zu bestimmenden Waren der Textilbranche zusammenhängen.

Insbesondere bezweckt der Verein die Überwachung der Einfuhr, der Ausfuhr und der bestimmungsgemässen Verwendung der vorgenannten Waren nach Massgabe der vom EVD erlassenen Weisungen. Wenn die dem Verein übertragenen Aufgaben den An- und Verkauf von Waren auf eigene Rechnung bedingen sollten, so ist der Verein in eine Genossenschaft umzuwandeln.

Der Verein bezweckt keinen Gewinn.

Art. 9. Finanzielles.

Für die Verbindlichkeiten des Vereins haftet ausschliesslich das Vereinsvermögen, vorbehaltlich Art. 7 der Statuten (Kautions).

Jedes Mitglied hat beim Eintritt eine Eintrittsgebühr von Fr. 100. zu leisten.

Der Verein ist ferner ermächtigt, für seine Tätigkeit durch Vorstandsbeschluss angemessene Gebühren als Mitgliederbeiträge zu erheben; deren Festsetzung unterliegt der Genehmigung des EVD. Wenn es zur Erfüllung des Vereinszweckes notwendig sein sollte, so kann die Generalversammlung die Mitglieder zu weiteren jährlichen Beiträgen verpflichten, die nach der Bedeutung der einzelnen Firmen und nach ihren Gebühreneinzahlungen abgestuft werden können.

Art. 21. Jahresrechnung.

Ein allfälliger Überschuss wird zur Äufnung des Vereinsvermögens verwendet.

Art 22. Liquidation.

Der Verein tritt mit dem Dahinfallen des statutarischen Zweckes in Liquidation, ferner durch Beschluss der Generalversammlung nach eingeholter Zustimmung des EVD oder auf dessen Verfügung.

Die Durchführung der Liquidation erfolgt nach den gesetzlichen Bestimmungen.

Über ein nach Tilgung sämtlicher Schulden verbleibendes Vermögen beschliesst die Generalversammlung.

Die Verwendung des Überschusses darf jedoch ausschliesslich für Zwecke der Förderung der schweizerischen Textilindustrie

Seite: 435

erfolgen, wobei die verschiedenen Gruppen nach Massgabe der von ihren Angehörigen einbezahlten Gebühren zu berücksichtigen sind. Die Beschlüsse unterliegen der Genehmigung des EVD.

Infolge Einstellung der kriegswirtschaftlichen Funktionen des STS beschloss dessen Generalversammlung am 2. Juli 1946 die Liquidation, nachdem das EVD seine Zustimmung erteilt hatte. Über die Verwendung des verbleibenden Vermögens fasste sie in der gleichen Sitzung unter Vorbehalt der behördlichen Genehmigung folgende Beschlüsse:

- a) Rückvergütung der «Mitgliederbeiträge» (recte der Eintrittsgelder gemäss Art. 9 Abs. 2 der Statuten) nebst 4% Zins;
- b) und c) (hier ohne Bedeutung);
- d) Zuweisung von je Fr. 5000. an das Schweiz. Wirtschaftsarchiv Basel und an das Archiv für Handel und Industrie der Schweiz in Zürich;
- e) Vom Rest sollten 70 % dem Vorort des Schweiz. Handels- und Industrie-Vereins, je 10 % der Webschule Wattwil, der Seidenwebschule Zürich und der EMPA in St. Gallen überwiesen werden.

Das EVD genehmigte die Beschlüsse a-c sowie die Zuweisungen an die Webschule Wattwil und die Seidenwebschule Zürich, nicht aber den Beschluss d und die Zuweisungen an den Vorort und die EMPA; es wies das STS an, den hierauf entfallenden Überschuss an die Bundeskasse abzuführen.

Die Liquidationskommission des STS nahm den Standpunkt ein, dies verstosse gegen Art. 22 Abs. 4 der Statuten, und beantragte eine neue, dieser Bestimmung besser angepasste Verteilung des Überschusses: 3/6 an die Webschule Wattwil, je 1/6 an die Seidenwebschule Zürich, die EMPA in St. Gallen und die ETH in Zürich, an die beiden letztgenannten Institute für Anschaffungen im Interesse der Textilindustrie.

Das EVD lehnte ein Eintreten auf den «Wiedererwägungsantrag» ab, da keine neuen Momente vorlägen, die

Seite: 436

ein Abgehen von dem früheren Entscheid rechtfertigen würden.

B. - Mit verwaltungsrechtlicher Klage gegen die Schweiz. Eidgenossenschaft stellt das STS das Rechtsbegehren, es sei gerichtlich festzustellen, dass die Beklagte keinerlei Rechtsansprüche auf sein Liquidationsergebnis oder einen Teil davon habe.

Der Kläger beruft sich auf ein Gutachten von Professor Hans Huber, das zum Schlusse kommt «1. Der Liquidationsüberschuss stellt Vermögen des in Liquidation befindlichen Syndikates und nicht Bundesvermögen dar; das Syndikat ist ein Verein privatrechtlicher Natur, dem eine öffentliche Aufgabe übertragen war.

2. Das EVD ist an die Statutenbestimmung des Art. 22 Abs. 4 gebunden, wonach ein Liquidationsüberschuss ausschliesslich zur Förderung der Textilindustrie zu verwenden ist; es kann auf die Genehmigung dieser Bestimmung nicht zurückkommen, zumal die m Art. 22 Abs. 4 vorgesehene Verwendung des Überschusses dem Sinn des Genehmigungsrechtes nach Art. 3 des BRB vom 28. Februar 1941 entspricht. Die Verfügung, wonach der Überschuss an die Bundeskasse abzuführen ist, verletzt das Gesetz und dürfte nicht vollstreckt werden.»

Sodann führt der Kläger aus, durch die Annahme der Statuten und ihre amtliche Genehmigung habe er Rechtspersönlichkeit erhalten. Ein Verwaltungsakt, durch den derart bei der Gründung einer juristischen Person des Zivilrechts mitgewirkt werde, sei materiell rechtskräftig. Die Geltung der genehmigten Statuten könne nicht zum Schaden der Rechtssicherheit auf freien Widerruf gestellt sein. Nachdem der Bund die Kriegswirtschaft nicht ausschliesslich durch seine Verwaltung besorgt, sondern dazu die Firmen der Industrie herangezogen und korporativ organisiert habe, könne er sich nicht hinterher einstellen, als ob er alles selbst getan hätte, keine kriegswirtschaftlichen Syndikate bestanden hätten und diese privatrechtlichen Vereine und Genossenschaften keine selbständigen Persönlichkeiten und nicht vermögensfähig gewesen wären. Der Bund habe sich gerühmt, die Wirtschaftszweige selbst mit einem wesentlichen Teil der Kriegswirtschaft betraut

Seite: 437

zu haben; das könne er nicht nachträglich dem Fiskus zuliebe mit einem Federstrich in Frage stellen. Zudem hege eine rechtsungleiche Behandlung vor, indem er anderen Syndikaten eine grössere Freiheit in der Verwendung des Liquidationsüberschusses zugebilligt habe.

C. Namens der Eidgenossenschaft beantragt das EVD, auf die Klage nicht einzutreten, eventuell sie abzuweisen.

Es bringt vor, durch die Schaffung der kriegswirtschaftlichen Syndikate habe der Bund gewisse Funktionen abgetreten und fachtechnische Organe mit deren Erfüllung beauftragt. Die Wahl privatrechtlicher Organisationsformen sei nur ein Behelf; das den zivilrechtlichen Körperschaften sonst eigene freie Bestimmungsrecht sei hier nicht nur durchbrochen, sondern überhaupt beseitigt.

Materiell seien die Syndikate öffentlich-rechtliche Körperschaften. Sie seien als Teil der Kriegswirtschaft in die staatliche Organisation eingegliedert und erschienen, wenn nicht als reine staatliche Institutionen, so doch als staatliche Hilfsorganisationen. In diesem Sinne habe das Bundesgericht am 26. September 1940 betreffend die Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF) entschieden, die in der Organisation durchaus den Syndikaten entspreche. Die Syndikate ständen deshalb nicht ausserhalb der Behördenorganisation, sondern seien in den hierarchischen Aufbau der Verwaltung einbezogen; die im BRB vorgesehene Einwirkung des EVD auf ihre Beschlüsse und Handlungen geschehe durch Weisung und Befehl ohne Einspruchsmöglichkeit. So verhalte es sich auch mit der Anordnung über die Verwendung des Liquidationsüberschusses; dagegen sei kein Rechtsmittel gegeben, auch nicht die verwaltungsrechtliche:Klage gemäss Art. 110 OG.

Wenn die kriegswirtschaftlichen Syndikate als ausserhalb der Verwaltung stehend betrachtet würden, so müssten sie mindestens als halbstaatliche Organisationen gelten, was sich auch auf ihr Vermögen und dessen Verwendung auswirke. Die rein privatrechtliche Betrachtungsweise des

Seite: 438

Gutachtens Huber gehe fehl, zumal es zu Unrecht davon ausgehe, der Überschuss stamme aus Mitgliederbeiträgen. Diese Beiträge, die freilich als privatrechtlich betrachtet werden könnten, seien den Mitgliedern bereits samt Zins zurückvergütet worden. Die hauptsächlichsten Einkünfte des STS seien aber die Gebühren gewesen, die es für die Erfüllung der ihm vom EVD übertragenen Aufgaben habe erheben dürfen; diese Kompetenz entspringe dem öffentlichen Recht, sei dem STS nur zuerkannt worden, weil es gewisse staatliche Funktionen als kriegswirtschaftliche Stelle ausgeübt habe. Die aus Gebühren herrührenden Gelder gehörten dem Bund, soweit sie nicht zur Deckung der Kosten des Syndikats verwendet werden seien; sie seien für ihn kraft Delegation einkassiert worden.

Die Ausführungen über die materielle Rechtskraft der Genehmigung der Statuten träfen nur zu, soweit der Bestand des Syndikats berührt werde, nicht aber auf die untergeordnete Bestimmung über die Verwendung des Liquidationsüberschusses; darauf könne das EVD jederzeit zurückkommen und eine andere Verfügung treffen. Das ergebe sich auch daraus, dass die Beschlüsse der Generalversammlung über die Verwendung des Überschusses der Genehmigung des EVD bedürften; wenn es ihnen nicht zustimmen könne, müsse es selbst entscheiden, damit überhaupt ein Ergebnis zustande komme; es sei aber nicht an die Statuten gebunden.

Die Angemessenheit der vom EVD getroffenen Verfügung sei vom Bundesgericht nicht zu prüfen, da die Klage einzig auf Feststellung des Nichtbestandes von Rechtsansprüchen des Bundes auf den Liquidationsüberschuss gehe; der Verteilungsmodus bei anderen Syndikaten sei deshalb unerheblich.

D. In der Replik macht das STS geltend, auch als öffentlich-rechtliche Körperschaft wäre es rechts-, handlungs- und vermögensfähig und könnte es auf Grund von Art. 110 OG gegen den Bund klagen. Die kriegswirtschaftlichen Syndikate seien aber trotz ihrer öffentlich-rechtlichen

Seite: 439

Aufgaben grundsätzlich privatrechtliche Organisationen. Insbesondere hinsichtlich der Liquidation hätten die Statuten dem STS eine weitgehende Autonomie belassen und die Verwendung eines Überschusses der Generalversammlung und nicht den Bundesbehörden anheimgestellt. Auch wenn das STS eine öffentlich-rechtliche Körperschaft wäre, müsste sich das EVD an die von ihm genehmigten Statuten halten. Bei der Genehmigung ihres Art. 22 habe das Departement gewusst, dass der Überschuss aus Gebühren herrühren werde, d. h. aus Abgaben, welche als Entgelt für Leistungen des Syndikats entrichtet wurden; deshalb sei er der Industrie überlassen worden, welche diese Leistungen erbrachte. Mit der Genehmigung jener Bestimmung habe der Bund der Textilindustrie diesbezüglich ein Versprechen abgegeben; indem er ohne zwingenden Grund darauf zurückkomme. handle er willkürlich.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Für die Frage des Eintretens wie für die materielle Beurteilung der Klage ist die rechtliche Natur der kriegswirtschaftlichen Syndikate von wesentlicher Bedeutung.

Sofort nach dem Ausbruch des Weltkriegs übernahm der Bundesrat gestützt auf die ausserordentlichen Vollmachten eine weitgehende Wirtschaftslenkung als staatliche Aufgabe, da unter den obwaltenden Umständen die freie Privatwirtschaft die Sicherung des Lebensunterhalts nicht mehr gewährleisten konnte. Die kriegswirtschaftliche Organisation konnte aufbauen auf den Vorbereitungen, die gestützt auf das BG vom 1. April 1938 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern bereits getroffen worden waren. Für die Durchführung wurden nach Möglichkeit die bestehenden Organisationen der Wirtschaft herangezogen, wie dies in Art. 17 Abs. 3 des zitierten Gesetzes vorgesehen war. Vielfach wurden Wirtschaftszweige zu diesem Zwecke neu organisiert. Die

Seite: 440

Grundlage hierfür bot der BRB über kriegswirtschaftliche Syndikate vom 22. September 1939, der später durch denjenigen vom 28. Februar 1941 ersetzt wurde (AS 55, 1061; 57, 227).

Gemäss Art. 4 BRB der in beiden Texten gleich lautet sind die Syndikate der Kriegswirtschaft in der Regel Genossenschaften. Hieraus ergibt sich die Zulässigkeit anderer Formen; es ist unbestritten, dass dazu insbesondere diejenige des Vereins gehört, die vom STS mit Genehmigung des EVD gewählt wurde. Der BRB sieht also für die Syndikate die Form von juristischen Personen des Privatrechts vor. Andererseits können nach Art. 4 Abs. 2 die Statuten mit Genehmigung des EVD Bestimmungen enthalten, die von den Vorschriften des Privatrechts abweichen. Aus dem BRB selbst ergibt sich insbesondere eine wesentliche Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts, indem gemäss Art. 3 (alt und neu) das EVD die Syndikate beaufsichtigt, ihnen verbindliche Weisungen erteilt und das endgültige Verfügungs-, Entscheidungs- und Genehmigungsrecht in wichtigen Fragen hat. Das erklärt sich aus dem Zweck der Syndikate, die ihnen vom EVD übertragenen kriegswirtschaftlichen Aufgaben durchzuführen. Die Tätigkeit, um deretwillen die Syndikate gegründet wurden, gehört dem öffentlichen Rechte an; daneben tritt die Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder vollständig in den Hintergrund und ist bezeichnenderweise in der Zweckbestimmung (Art. 2 BRB, alt und neu; Art. 2 der vom EVD aufgestellten Normalstatuten, abgedruckt bei SCHMUKI, Die rechtliche Organisation der kriegswirtschaftlichen Syndikate, S. 216 ff.; Art. 2 der Statuten des STS) überhaupt nicht erwähnt. Dass die Syndikate in privatrechtlicher Organisationsform öffentliche, staatliche Aufgaben erfüllen und insoweit dem öffentlichen Recht unterstehen, ist in der Literatur allgemein anerkannt (LAUTNER, System des schweiz. Kriegswirtschaftsrechts, Bd. I, S. 94; SCHÖNENBERGER in SJZ, Bd. 36, S. 314; HAUSER in ZBJV, Bd. 76, S. 263; SCHMUKI, a.a.O.,

Seite: 441

S. 207 ff.). Das öffentliche Recht ist massgebend in allem, was die kriegswirtschaftliche Tätigkeit der Syndikate betrifft; hierunter fällt nicht nur ihr gesamtes Verhältnis zum Bund und seinen Behörden sondern zur Hauptsache auch dasjenige zu ihren Mitgliedern und zu Dritten. Die Herrschaft des Privatrechts ist beschränkt auf allfällig neben jener Tätigkeit bestehende Beziehungen zu den Mitgliedern und zu Dritten. Der streitige Anspruch der Eidgenossenschaft auf den Liquidationsüberschuss des STS gehört zweifellos dem Öffentlichen Rechte an; darüber sind denn auch die Parteien einig.

2. Damit ist aber nicht gesagt, dass die kriegswirtschaftlichen Syndikate im allgemeinen und das STS im besonderen nur Teile der Bundesverwaltung und gar nicht imstande seien, selbständig Rechte auszuüben und auch dem Bunde gegenüber geltend zu machen. Sie wurden geschaffen, weil der Bund mit den betreffenden Aufgaben nicht seine eigene Verwaltung, sondern Organisationen der Wirtschaft betrauen wollte; diese Trennung fand ihren Ausdruck in der im BRB selbst vorgesehenen Konstituierung der Syndikate als Genossenschaften oder in ähnlicher Form, d. h. als juristische Personen des Privatrechts. Sie erfüllen zwar Öffentliche Aufgaben, stehen aber ausserhalb der Verwaltung. Auf diesem Boden steht auch das Urteil des Bundesgerichts vom 26. September 1940 i. S. Genossenschaft für Getreide und Futtermittel, welche zwar kein kriegswirtschaftliches Syndikat, aber ähnlich organisiert ist. Das Bundesgericht hat dort festgestellt, dass die GGF eine sog. gemischt-wirtschaftliche Unternehmung, als Korporation nach Privatrecht organisiert sei, aber ausschliesslich Öffentliche Aufgaben verfolge, und ihre Krisenabgabepflicht bejaht, soweit die privatrechtliche Seite vorwalte, nicht aber soweit sie Öffentliche Zwecke erfülle und damit der Sache nach Öffentliche Verwaltung ausübe. Der Satz: «Sachlich ist die GGF ein Organ des Bundes» bezieht sich nach dem Zusammenhang auf ihre Tätigkeit, deren administrativer Charakter betont

Seite: 442

wird, und nicht auf ihre organisatorische Stellung; sonst hätte sie gar nicht als Steuersubjekt anerkannt werden können.

Als juristische Person des Privatrechts ist der Kläger rechts-, handlungs- und vermögensfähig und kann insbesondere seine Vermögensrechte auch gegenüber der Eidgenossenschaft geltend machen. Ebenso wäre es, wenn er nicht nur «materiell», sondern auch «formell» eine öffentlich-rechtliche Körperschaft wäre; denn auch als solcher käme ihm juristische Persönlichkeit, rechtliche Selbständigkeit zu. Jene Rechte werden nicht ausgeschlossen dadurch, dass das STS in seiner kriegswirtschaftlichen Tätigkeit an die Weisungen des EVD gebunden ist. Ob dieses kraft seines Genehmigungsrechtes auch die Ablieferung des Liquidationsüberschusses an die Bundeskasse für den Kläger verbindlich anordnen kann, ist eine Frage der materiellen Beurteilung, nicht des Klagerechtes.

3. Der Anspruch der Eidgenossenschaft auf teilweise Ablieferung des Liquidationserlöses des STS wird damit begründet, dass der Überschuss aus Gebühren stamme, die das STS auf Grund von Art. 2 Abs. 2 BRB (alt und neu) erhoben habe. Es handelt sich also um einen in der Bundesgesetzgebung

begründeten streitigen vermögensrechtlichen Anspruch des Bundes aus öffentlichem Recht, der gemäss Art. 110 OG vom Bundesgericht als einziger Instanz zu beurteilen ist.

Indessen tritt nicht der Bund als Kläger auf, sondern das STS verlangt gerichtliche Feststellung, dass jenem kein solcher Anspruch zustehe. Eine derartige Feststellungsklage ist im freien Verwaltungsverfahren wie im Zivilprozess jedenfalls dann zulässig, wenn der Kläger ein rechtliches Interesse an der Feststellung hat (BGE 57 I 252). Das trifft hier zu, da die Eidgenossenschaft wiederholt die Ablieferung des streitigen Betrages verlangt hat und die Klägerin nicht gemäss Art. 22 ihrer Statuten über den Liquidationsüberschuss verfügen und die Liquidation abschliessen kann, bevor über jenen Anspruch entschieden

Seite: 443

ist. Die Zulässigkeit der negativen Feststellungsklage wird denn auch von der Beklagten nicht bestritten.

Auf die vorliegende Klage ist somit einzutreten.

4. Die Eidgenossenschaft macht geltend, der von ihr beanspruchte Liquidationsüberschuss werde aus Gebühren gebildet, welche das STS kraft einer ihm von den Bundesbehörden delegierten Kompetenz für den Bund einkassiert habe; diese Gelder gehörten daher, soweit sie nicht für die Deckung der Kosten des Syndikats verwendet wurden, dem Bund. Der Kläger wendet ein, es handle sich um sein Vereinsvermögen; er stützt sich auf das Gutachten von Professor Huber, welches unterstreicht, die Mittel stammten aus Mitgliederbeiträgen.

Der Widerspruch über die Herkunft des Überschusses ist leicht abzuklären. Art. 9 der Statuten des STS sieht in Anlehnung an die vom EVD aufgestellten Normalstatuten für die Beschaffung der nötigen Mittel drei Quellen vor, die alle von den Mitgliedern zu speisen sind: Eintrittsgelder von je Fr. 100. (Abs. 2), Gebühren für die Tätigkeit des Syndikats (Abs. 3) und allfällige weitere jährliche Beiträge (Abs. 4). Es steht fest, dass Jahresbeiträge nach Abs. 4 überhaupt nie erhoben und die Eintrittsgelder nebst 4 % Zins den Mitgliedern zurückerstattet wurden, der Überschuss also ausschliesslich aus Gebühren nach Abs. 3 stammt. Wenn hier in Abweichung von den Normalstatuten gesagt wird, die Gebühren würden «als Mitgliederbeiträge» erhoben, so ist diese Bezeichnung unzutreffend; im Gegensatz zu den Eintrittsgeldern nach Abs. 2 und den Jahresbeiträgen nach Abs. 4 bilden sie das Entgelt für das Tätigwerden des Syndikates und unterliegt ihre Festsetzung durch den Vorstand der Genehmigung des EVD. Sie sind nicht finanzielle Leistungen aus der Mitgliedschaft, sondern wirkliche, kraft der Ermächtigung in Art. 2 Abs. 2 BRB erhobene Gebühren für die Erfüllung der Öffentlichen Aufgaben des Syndikats.

Es ginge jedoch zu weit, aus dieser Bestimmung abzuleiten, die Gebühren gehörten, soweit sie nicht zur

Seite: 444

Deckung der Syndikatskosten verwendet wurden, schon deshalb dem Bund, weil sie für ihn erhoben worden seien. Die vom EVD genehmigten Statuten bestimmen in Art. 21 Abs. 2 wiederum in Anlehnung an die Normalstatuten ausdrücklich, dass ein allfälliger Überschuss der Jahresrechnung zur Äufnung des Vereinsvermögens verwendet werde. Damit ist festgelegt, dass auch der aus den Gebühren stammende Überschuss Vereinsvermögen ist. Freilich stand es dem STS nicht frei durch Bezug unnötig hoher Gebühren das Vereinsvermögen beliebig und zum Vorteil der Mitglieder zu äufnen; dem war vorgebeugt dadurch, dass sowohl die Festsetzung der Gebühren als auch die Verwendung des Liquidationsüberschusses der Genehmigung des EVD bedurfte. In Abweichung von den Normalstatuten, wonach über einen Überschuss «gemäss den Weisungen des EVD verfügt» wird, bestimmen indessen die Statuten des STS in Art. 22 Abs. 4, dass der Überschuss «ausschliesslich zum Zwecke der Förderung der schweiz. Textilindustrie» verwendet werden darf und der Beschluss hierüber der Genehmigung des EVD unterliegt. Durch diese Sonderregelung unterscheidet sich der Kläger von den meisten anderen kriegswirtschaftlichen Syndikaten und noch mehr von der GGF, deren Statuten die Ablieferung eines allfälligen Liquidationsüberschusses an die Eidgenossenschaft vorsehen. Es liegt auf der Hand, dass die Abführung des Überschusses des STS an die Bundeskasse einen andern Zweck als die Förderung der schweizerischen Textilindustrie verfolgt. Ihre Anordnung widerspricht daher Art. 22 Abs. 4 der Statuten des STS. Daran ändert das daselbst im Anschluss an die besondere Zweckbestimmung speziell vorgesehene Genehmigungsrecht des EVD nichts, da es sich offensichtlich nur auf die Einhaltung dieser Bestimmung bezieht.

5. Die Beklagte ist jedoch der Auffassung, das EVD habe jederzeit noch einen von Art. 22 Abs. 4 der genehmigten Statuten abweichenden Entscheid über die Verwendung des Liquidationsüberschusses treffen können; sie

Seite: 445

stützt sich auf Art. 3 BRB, wonach das Departement ein umfassendes und endgültiges Recht nicht

nur auf Genehmigung, sondern schlechthin auf Verfügung und Entscheidung hat, insbesondere auch betreffend Abänderung der Statuten.

In der Tat ist anzunehmen, dass die Verfügung, mit der das EVD, sei es durch Genehmigung von Statutenbestimmungen, sei es sonstwie, die Liquidation eines kriegswirtschaftlichen Syndikats ordnet, nicht für alle Zukunft unabänderlich ist. Es entspricht der Natur des Öffentlichen Rechts, dass die Verwaltungsbehörde auf einen einmal getroffenen Entscheid zurückkommt, wenn sie nach erneuter Prüfung findet, dass er mit dem Gesetz oder mit den in Frage stehenden öffentlichen Interessen nicht oder nicht mehr in Einklang steht. Andererseits kann es aber ein Gebot der Rechtssicherheit sein, dass eine administrative Verfügung, welche eine Rechtslage festgestellt oder begründet hat, nicht nachträglich wieder in Frage gestellt werde. Ob ein Verwaltungsakt von der Behörde zurückgenommen oder abgeändert werden kann, hängt daher von einer Abwägung der beiden sich gegenüberstehenden Gesichtspunkte ab, des Postulats der richtigen Durchführung des objektiven Rechts auf der einen und der Anforderungen der Rechtssicherheit auf der andern Seite (BURCKHARDT, Organisation der Rechtsgemeinschaft, 2. Aufl., S. 71 ff.; FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., S. 196 ff.; BGE 56 I 194).

Die Gesetzgebung über die kriegswirtschaftlichen Syndikate bestimmt weder in Art. 3 BRB noch sonstwo positiv, dass das EVD unter allen Umständen und zu jeder Zeit frühere Entscheidungen zurücknehmen und abändern kann; ebensowenig schreibt sie deren Unwiderruflichkeit vor. Die Interessenabwägung ist daher Sache des Richters.

Im vorliegenden Fall ist davon auszugehen, dass das EVD den in der Generalversammlung des STS vom 2. Juli 1946 gefassten Beschluss, das Syndikat zu liquidieren, durch seine schon vorher erteilte Zustimmung genehmigt,

Seite: 446

hat, ohne eine Änderung der Bestimmungen des Art. 22 der Statuten über die Durchführung der Liquidation anzuordnen. Das STS bzw. die in ihm organisierte Textilindustrie durfte sich deshalb darauf verlassen, dass nach den bisherigen Statuten liquidiert werde, der Verwendung des Überschusses zur Förderung der Textilindustrie auch nach Ansicht des EVD nichts mehr im Wege stehe. Nachdem die Genehmigung der Statuten und des Liquidationsbeschlusses in dieser Weise bereits Wirkungen entfaltet hatte, durfte das EVD wegen der Rechtssicherheit nicht mehr leichtthin von seinem früheren Standpunkt abweichen, durch eine neue Anordnung in die Verhältnisse eingreifen, die sich auf Grund seiner ursprünglichen Stellungnahme ergeben hatten. Ein Zurückkommen war nur noch zulässig, sofern die vom Departement zu wahren öffentlichen Interessen es zwingend erheischten. Diese Voraussetzung ist jedoch nicht erfüllt: Die Genehmigung von Art. 22 Abs. 4 der Statuten des STS entspricht durchaus dem Wesen des Syndikates und den Interessen aller an seiner Tätigkeit und an der Aufbringung der Mittel dafür und damit des Überschusses Beteiligten und steht zu keinen öffentlichen Interessen im Widerspruch. Es ist zu beachten, dass die Gebühren zwar das Entgelt für öffentlich-rechtliche Leistungen bildeten, diese aber nicht in einer Tätigkeit des Bundes und seiner Verwaltung, sondern der Syndikate bestanden. Entrichtet wurden die Gebühren von den Mitgliedern, hier von den Firmen der Textilindustrie, die sie wie von der Beklagten geltend gemacht und vom Kläger nicht bestritten wird in die Preise einkalkulierten und damit auf ihre Konsumenten überwälzten; diese haben also letzten Endes die Überschüsse aufgebracht. In einem Schreiben des EVD vom 18. Januar 1946 an die Aufsichtskommission für Preisausgleichskassen und Fonds über die Verwendung der Überschüsse bei der Syndikatsliquidation wird ausgeführt, die Liquidationsüberschüsse gehörten, da sie öffentlich-rechtlichen Charakter hätten und die Syndikate keine Gewinne bezweckten, der Allgemeinheit

Seite: 447

und sollten soweit möglich öffentlichen Zwecken zugeführt werden in dem Sinne, dass sie denjenigen Konsumentenkreisen wieder zukämen, die sie aufgebracht hätten. Dem entspricht die Verwendung gemäss Art. 22 Abs. 4 der Statuten des STS; denn die Förderung der Textilindustrie kommt schliesslich ihren Konsumenten zugute, also gerade den Kreisen, welche den Überschuss aufgebracht haben, während das bei Ablieferung an die Bundeskasse nicht zutrifft. Die ~Allgemeinheit» im Sinne der Gesamtheit dieser Konsumenten, wie sie in dem erwähnten Schreiben zutreffend aufgefasst wird, ist eben nicht identisch mit der Allgemeinheit, die hinter der Bundeskasse steht. In seiner Weisung vom 23. November 1946 macht dann das EVD die Abführung der Liquidationsüberschüsse an die Bundeskasse zur Regel und lässt die anderweitige Verwendung für einen im öffentlichen Interesse gelegenen allgemeinen Zweck nur noch als Ausnahme zu, insbesondere wenn die Liquidationsmittel ausschliesslich auf die Leistungen eines bestimmten Wirtschaftszweiges zurückgehen. Hier lässt es sich nicht mehr von dem früheren, auf dem Wesen der kriegswirtschaftlichen Syndikate beruhenden Gedanken, sondern offenbar von der Rücksicht auf den gestiegenen Finanzbedarf des Bundes leiten. Das ist aber in diesem Zusammenhang kein

sachlicher Grund, der die seinerzeitige Genehmigung von Art. 22 Abs. 4 der Statuten als unrichtig erscheinen liesse und ihre Korrektur zum Nachteil der dadurch begründeten Interessen der beteiligten Kreise rechtfertigen würde. Das EVD ist somit an die von ihm genehmigte Bestimmung gebunden und kann nicht in einer Weise, die ihr widerspricht, über den Liquidationsüberschuss des STS verfügen.

6. Ob die vom STS schliesslich vorgeschlagene Verwendung des Liquidationsüberschusses Art. 22 Abs. 4 der Statuten entspricht und ob das EVD sie in diesem Falle genehmigen muss oder gestützt auf Satz 2 dieses Absatzes eine andere Verwendung verfügen kann, die sich ebenfalls

Seite: 448

in jenem Rahmen hält, ist nicht zu prüfen; denn die Klage ist einzig auf die negative Feststellung gerichtet, dass die Beklagte keinen Rechtsanspruch auf den Liquidationsüberschuss des Klägers hat. Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Klage wird gutgeheissen. Es wird festgestellt, dass die Beklagte keinen Rechtsanspruch auf den Liquidationsüberschuss des Klägers oder Teile davon hat