

9 Wirtschaft – Technische Zusammenarbeit
Economie – Coopération technique
Economia – Cooperazione tecnica

47

Auszug aus dem Urteil der Abteilung II
i. S. Interprofession du Vacherin Mont-d'Or
gegen A. AG und Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen
B-1519/2007 vom 21. September 2007

Landwirtschaft. Geschützte Ursprungsbezeichnung (GUB). Kantonalen Lebensmittelkontrolle. Feststellungsinteresse eines Produzenten. Konkurrentenbeschwerde: « egoistische Verbandsbeschwerde » einer Sortenorganisation betreffend den Schutzzumfang einer GUB.

Art. 16 Abs. 7 i.V.m. Art. 172 LwG. Art. 17 Abs. 3 Bst. b und c GUB/GGA-Verordnung.

1. Ein Produzent landwirtschaftlicher Erzeugnisse (bzw. landwirtschaftlicher Verarbeitungsprodukte), die den Schutzzumfang einer GUB verletzen könnten, hat ein schutzwürdiges Interesse, mittels einer Feststellungsverfügung von den zuständigen Organen zu erfahren, ob das von ihm hergestellte Produkt allfällige GUB-Schutzrechte verletzt (E. 3.2.1).
2. Sofern eine Sortenorganisation die Voraussetzungen zur « egoistischen Verbandsbeschwerde » erfüllt, ist sie legitimiert, im Interesse ihrer Mitglieder eine (lebensmittelkontrollrechtliche) Feststellungsverfügung anzufechten, die den Schutzzumfang der von ihren Mitgliedern beanspruchten GUB verletzen könnte (E. 3.2.2).

Agriculture. Appellation d'origine protégée (AOP). Contrôle cantonal des denrées alimentaires. Intérêt d'un producteur à une décision de constatation. Recours d'un concurrent: recours d'une interprofession dans l'intérêt de ses membres (« recours corporatif ou égoïste ») concernant l'étendue de la protection d'une AOP.

Art. 16 al. 7 en relation avec art. 172 LAgr. Art. 17 al. 3 let. b et c Ordonnance sur les AOP et les IGP.

1. Un producteur de produits agricoles (respectivement de produits agricoles transformés) susceptibles de violer une AOP possède un intérêt digne de protection à faire constater par les organes compétents si son produit viole des droits découlant d'une AOP (consid. 3.2.1).
2. Si une interprofession remplit les conditions lui permettant de déposer un recours dans l'intérêt de ses membres (« recours corporatif ou égoïste »), elle a qualité pour contester une décision de constatation (en matière de contrôle des denrées alimentaires) susceptible de violer la protection accordée à ses membres par l'AOP (consid. 3.2.2).

Agricoltura. Denominazione d'origine protetta (DOP). Controllo cantonale delle derrate alimentari. Interesse ad una decisione d'accertamento di un produttore. Ricorso di un concorrente: ricorso collettivo nell'interesse dell'associazione da parte di un'organizzazione di categoria concernente l'estensione della protezione di una DOP.

Art. 16 cpv. 7 in relazione con l'art. 172 LAgr. Art. 17 cpv. 3 lett. b e c dell'ordinanza DOP/IGP.

1. Un produttore di prodotti agricoli (oppure prodotti trasformati agricoli) che potrebbero violare l'estensione della protezione di una DOP ha un interesse degno di protezione a far constatare mediante una decisione d'accertamento degli organi competenti, se il suo prodotto viola un eventuale diritto di protezione DOP (consid. 3.2.1).
2. Nella misura in cui un'organizzazione di categoria soddisfa le condizioni cui è subordinato il ricorso delle associazioni, essa è legittimata, nell'interesse dei suoi membri, a impugnare una decisione d'accertamento (relativa al diritto in materia di controllo delle derrate alimentari) che potrebbe violare l'estensione della protezione della DOP rivendicata dai suoi membri (consid. 3.2.2).

Im Anschluss an eine Stichprobenkontrolle bei der Käserei A. & B. AG (heute: A. AG) erliess das Amt für Lebensmittelkontrolle des Kantons St. Gallen am 4. April 2005 folgende Verfügung: « 1. Die Kennzeichnung des Försterkäses ist mit dem Hinweis < aus thermisierter Milch > zu ergänzen.

2. Der Försterkäse verstösst im jetzigen Zeitpunkt nicht gegen Art. 17 Abs. 3 lit. c GUB/GGA-Verordnung bzgl. Vacherin Mont-d'Or. »

Eine Kopie dieser Verfügung wurde der Interprofession du Vacherin Mont-d'Or zugestellt. Diese rekurrierte am 14. April 2005 dagegen beim Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen mit dem Antrag, es sei in Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids festzustellen, dass der von der A. AG « produzierte Försterkäse gegen Art. 17 GUB/GGA verstösst und es sei dessen weitere Produktion unter Strafandrohung im Unterlassungsfall zu verbieten ».

Mit Entscheid vom 13. Oktober 2005 trat das kantonale Gesundheitsdepartement auf den Rekurs nicht ein. Zur Begründung führte es aus, dass es der Rekurrentin bzw. den von ihr vertretenen Mitgliedern als Nicht-adressaten der Verfügung an einem schutzwürdigen Anfechtungsinteresse fehle.

Die Interprofession du Vacherin Mont-d'Or erhob hierauf am 27. Oktober 2005 – entsprechend der Rechtsmittelbelehrung – Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen. Mit Urteil vom 21. März 2006 bezeichnete sich das Verwaltungsgericht als unzuständig, trat auf die Beschwerde nicht ein und überwies die Angelegenheit an die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (REKO/EVD), ohne mit dieser vorgängig einen Meinungsaustausch durchzuführen. Am 8. August 2006 trat die REKO/EVD auf die Beschwerde ebenfalls nicht ein, da sie den Streitfall dem lebensmittelrechtlichen Täuschungsschutz zuordnete und daher weiterhin das Verwaltungsgericht für zuständig erachtete. Die dagegen am 8. September 2006 eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde hiess das Bundesgericht (BGer) mit Urteil 2A.515/2006 vom 1. Februar 2007 gut, hob den angefochtenen Beschwerdeentscheid der REKO/EVD auf und überwies die Sache im Sinne der Erwägungen zur Behandlung an das Bundesverwaltungsgericht (BVGer).

Das BVGer heisst die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, teilweise gut, hebt den angefochtenen Beschwerdeentscheid vom 13. Oktober 2005 auf und weist die Sache an das kantonale Gesundheitsdepartement zurück, damit es auf den Rekurs vom 14. April 2005 eintritt und diesen im Sinne der Erwägungen materiell behandelt.

Aus den Erwägungen:

3. Wie bereits in der E. 1.4 erwähnt, ist nachfolgend einzig zu untersuchen, ob die Vorinstanz auf die Eingabe der Beschwerdeführerin zu Recht nicht eingetreten ist.

Die von den Parteien in ihren Rechtsschriften einlässlich dargelegten *materiellen* Argumente zum ursprungsschutzrechtlichen Schutzzumfang von « Vacherin Mont-d'Or AOC » im Verhältnis zum « Krümmenswiler Försterkäse » sind daher nicht näher darzustellen oder gar zu erörtern. Dasselbe gilt auch bezüglich der von der Beschwerdeführerin behaupteten Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Erstinstanz sowie bezüglich der damit eng zusammenhängenden Frage einer allfälligen Parteistellung vor dieser Instanz und der damit verbundenen, unter Umständen ebenfalls zu erörternden Frage, ob der Beschwerdeführerin in Verfahren wie dem vorliegenden angesichts bestehender Strafbestimmungen (vgl. Art. 172 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1] bzw. Art. 48 Abs. 1 Bst. h des Lebensmittelgesetzes vom 9. Oktober 1992 [LMG, SR 817.0]) und des dadurch offenstehenden Rechtsweges überhaupt ein Feststellungsinteresse zuzubilligen wäre.

3.1 (...)

3.2

3.2.1 Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid (Ziff. II/1.b S. 2 f.) die ihr unterbreitete Streitsache insofern zutreffend umschrieben, als sie die lebensmittelrechtlichen Beanstandungen der Erstinstanz nicht als strittig erachtete, obschon diese angesichts der beantragten Aufhebung der angefochtenen Verfügung fälschlicherweise auch in Frage gestellt waren. Demnach hat die Vorinstanz den Streitgegenstand folgerichtig auf die negative Feststellung der Erstinstanz eingeschränkt, wonach der Försterkäse gegenwärtig nicht gegen Art. 17 Abs. 3 Bst. c der GUB/GGA-Verordnung vom 28. Mai 1997 (SR 910.12) verstosse (Dispositiv-Ziffer 2 der Verfügung vom 4. April 2005).

Die Zulässigkeit dieser Feststellungsverfügung an sich wird zu Recht weder von der Vorinstanz noch von den Parteien grundsätzlich in Frage gestellt: Fällt doch nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei der Beurteilung des schutzwürdigen Interesses namentlich in Betracht, ob ein Geschädigter bei Verweigerung der nachgesuchten Feststellungsverfügung Gefahr laufen würde, ihm nachteilige Massnahmen zu treffen oder günstige zu unterlassen (BGE 108 Ib 540 E. 3; ANDREAS KLEY, Die Feststellungsverfügung – eine ganz gewöhnliche Verfügung?, in: Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen: Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen 1998, S. 229 ff., insbes. S. 239 ff.).

Angesichts der Behauptungen der Beschwerdeführerin ist der *Beschwerdegegnerin* daher im vorliegenden Fall zumindest bezüglich der Frage ein Feststellungsinteresse zuzugestehen, ob der von ihr in Toggenburger Bergfichte eingefasste und unter dem Kennzeichen « Krümmenswiler För-

sterkäse » vermarktete Rahmkäse gegen das lebensmittelrechtliche Täuschungsverbot (Art. 18 Abs. 3 LMG) bzw. gegen das landwirtschaftsrechtlich verankerte Verbot der widerrechtlichen Verwendung geschützter Ursprungsbezeichnungen (Art. 16 Abs. 7 LwG) verstösst, zumal ein allfälliger Verstoss gegen den Schutzzumfang der geschützten Ursprungsbezeichnung « Vacherin Mont-d'Or » strafrechtlich sanktioniert werden könnte (vgl. Art. 172 LwG bzw. Art. 48 Abs. 1 Bst. h LMG) und unter den Parteien der Sinn und die Tragweite von Art. 17 Abs. 3 Bst. b bzw. c GUB/GGA-Verordnung strittig sind, eine höchstrichterliche Rechtsprechung dazu fehlt und die Lehrmeinungen auseinander gehen (vgl. LORENZ HIRT, Der Schutz schweizerischer Herkunftsangaben, Bern 2003, S. 159 f.; SIMON HOLZER, Geschützte Ursprungsbezeichnungen [GUB] und geschützte geografische Angaben [GGA] landwirtschaftlicher Erzeugnisse: ihre Stellung im globalen, europäischen und schweizerischen Recht zum Schutz geografischer Herkunftsangaben, Bern 2005, S. 349 ff.).

Für diese Sicht spricht auch ein Urteil des BGer, das in einem vergleichbaren Fall es als nicht zulässig erachtet hatte, Gesuchsteller darauf zu verweisen, durch Zuwiderhandlung ein Strafverfahren zu provozieren, welches erst die richterliche Überprüfung einer von ihnen angefochtenen Verordnungsvorschrift ermöglicht hätte (BGE 97 I 852 E. 3b; KLEY, a.a.O., FN 28 S. 233).

3.2.2 Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin als Sortenorganisation mangels gesetzlicher Grundlage die Befugnis zur sogenannten « ideellen Verbandsbeschwerde » abgesprochen. Dies stellt die Beschwerdeführerin zu Recht nicht in Frage. Die Vorinstanz hat auch zutreffend erkannt, dass der Beschwerdeführerin kein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Feststellungsverfügung zuzuerkennen ist, zumal sie nicht als Konkurrentin der Beschwerdegegnerin auftritt und sich deshalb auch die Frage einer allfälligen Legitimation zur Konkurrentenbeschwerde nicht stellen kann. Hierzu wird auf die überzeugenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen.

In Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat die Vorinstanz aber auch eingeräumt, dass die Beschwerdeführerin angesichts ihrer Statuten und der Interessenlage der Mehrheit ihrer Mitglieder befugt sein könnte, in deren Interesse Rekurs zu erheben, sofern sich diese als Konkurrenten über eine spezifische, qualifizierte Beziehungsnähe ausweisen könnten – etwa durch eine spezielle wirtschaftsverwaltungsrechtliche Zulassungs- oder Kontingentierungsordnung, welcher sie gemeinsam unterworfen wären (vgl. Ziffer II/2g S. 5 des angefochtenen Entscheids mit Verweis auf BGE 123 II 376 E. 5b/aa). Die Vorinstanz hat die ein-

schlägige Rechtsprechung des BGer im angefochtenen Entscheid zutreffend zitiert, weshalb auch hierzu auf deren Ausführungen verwiesen wird.

Da die Mitglieder der Beschwerdeführerin – wie die einschlägigen Vereinsstatuten zeigen – in ihrer Mehrzahl den GUB-geschützten Vacherin Mont-d'Or herstellen bzw. veredeln, schloss die Vorinstanz folgerichtig, dass sie unter Umständen als Konkurrenten der Beschwerdegegnerin rekurslegitimiert sein könnten, wobei diesfalls auch die Beschwerdeführerin berechtigt wäre, im eigenem Namen, aber im Interesse ihrer Mitglieder Rekurs einzureichen (vgl. zur sog. « egoistischen Verbandsbeschwerde »: ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 1787 ff. mit Hinweisen; HOLZER, a.a.O., S. 367).

Zu Recht erkannte die Vorinstanz auch, dass geschützte Ursprungsbezeichnungen – entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin – zwar keine (absolute Rechte vermittelnde) Marken im Sinne von Art. 1 des Markenschutzgesetzes vom 28. August 1992 (MSchG, SR 232.11) sind, die in Art. 16 LwG (i.V.m. Art. 172 LwG und Art. 17 GUB/GGA-Verordnung) vorgesehene Schutzregelung für geschützte Ursprungsbezeichnungen aber eine spezielle wirtschaftsverwaltungsrechtliche Zulassungsordnung bildet, weshalb Konkurrenten in Bezug auf die Verwendung von geschützten Ursprungsbezeichnungen in einer spezifischen, qualifizierten Beziehungsnähe zum Streitgegenstand stehen könnten.

Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz die legitimationsbegründende Beziehungsnähe der Mitglieder der Beschwerdeführerin zum Streitgegenstand indessen verneint. Dabei verwies sie darauf, dass der Streit *einzig* den *lebensmittelrechtlichen* Täuschungsschutz beschlage, weil der vom Kantonschemiker überprüfte Art. 17 Abs. 3 GUB/GGA-Verordnung nicht die (allenfalls unzulässige) Verwendung einer geschützten Ursprungsbezeichnung regle, sondern als polizeiliche Regelung Treu und Glauben im Geschäftsverkehr schütze (vgl. Ziff. II/2.j S. 5 f. des angefochtenen Entscheids).

In diesem Sinne hielt auch die REKO/EVD in ihrem vom BGer am 1. Februar 2007 aufgehobenen Beschwerdeentscheid fest, dass sich die (von der Vorinstanz materiell nicht behandelte) konkrete Streitfrage, ob der angeblich wie Vacherin Mont-d'Or aussehende und gleich verpackte, aber als « Krümmenswiler Försterkäse » bezeichnete Käse einen irreführenden Eindruck über den Ursprung des Erzeugnisses machen könne, das lebensmittelgesetzliche Grundanliegen betreffe, die Konsumenten vor Täuschung und damit Treu und Glauben im Geschäftsverkehr zu schützen. Über den Standpunkt der Vorinstanz hinausgehend bezeichnete die REKO/EVD den

Zweck des Ursprungsrechtlichen Kennzeichnungsschutzes nach Art. 16 LwG, die Erzeuger und Verarbeiter landwirtschaftlicher Produkte vor unlauterer Konkurrenz zu schützen, lediglich als « Reflexwirkung », weshalb sie den lebensmittelrechtlichen Aspekt des Streites im Vordergrund sah. In der Folge schlossen sich auch das EVD sowie das Bundesamt für Landwirtschaft im Rahmen des Beschwerdeverfahrens vor BGer der Auffassung der REKO/EVD an (vgl. Urteil des BGer 2A.515/2006 vom 1. Februar 2007 E. 3.3 [bzw. Sachverhalt C]).

Das BGer hat indessen im erwähnten Urteil vom 1. Februar 2007 die Auffassung der REKO/EVD verworfen, den zu beurteilenden Streit einseitig dem « lebensmittelpolizeirechtlichen Täuschungsschutz » zuzuordnen und ihn damit auf eine rein lebensmittelrechtliche Fragestellung zu reduzieren. Zwar räumte das BGer ein, dass die angerufenen Normen der GUB/GGA-Verordnung indirekt auch die Verbraucher schützten. In den Vordergrund stellte es aber, dass das anwendbare LwG unter anderem der Förderung der Qualität und des Absatzes schweizerischer Agrarprodukte diene, weshalb « der Gebrauch und Schutz von Ursprungsbezeichnungen und Herkunftsangaben seine Rechtsgrundlage nicht im Lebensmittelrecht, sondern im Landwirtschaftsgesetz » finde. In diesem Zusammenhang hielt das BGer für das BVGer verbindlich fest, dass es vorliegend primär um « den Schutz der Landwirtschaft und ihr nachgelagerter Betriebe » gehe, zumal die Beschwerdeführerin « in dieser Eigenschaft » aufgetreten sei (Urteil des BGer 2A.515/2006 vom 1. Februar 2007 E. 3.2 in fine).

Damit bringt das BGer zum Ausdruck, dass vorliegend der landwirtschaftsrechtliche Schutz von Ursprungs- und Herkunftsbezeichnungen im Vordergrund steht, welcher auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft ausgerichtet ist und somit im Ergebnis die Produzenten von Ursprungsgeschützten landwirtschaftlichen Erzeugnissen (bzw. landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten) vor illegitimem Wettbewerb durch Erzeugnisse schützen will, welche die Kriterien der Ursprungsschutzrechtlichen Zulassung nicht erfüllen (und damit gleichzeitig auch gegen das lebensmittelrechtliche Täuschungsverbot verstossen, vgl. dazu: Botschaft vom 27. Juni 1995 zum « Agrarpaket 95 », BBl 1995 IV 629, insbes. S. 666 Ziff. 52). In diesem Sinne zielen auch die Anliegen der Beschwerdeführerin im Ergebnis primär auf den *wettbewerbsrechtlichen* Schutz ihrer Mitglieder vor unlauterer Konkurrenz, was der wettbewerbsrechtlichen Natur des Schutzes geografischer Herkunftsangaben entspricht (vgl. HOLZER, a.a.O., S. 184 f.). Diese Auffassung steht letztlich auch im Einklang mit der Sicht der Vorinstanz, wonach die in Art. 16 LwG vorgesehene Schutzregelung für geschützte Ursprungsbezeichnungen eine spezielle wirtschaftsverwaltungsrechtliche Zulassungsordnung darstellt, wes-

halb allen Produzenten ursprungsgeschützter landwirtschaftlicher Erzeugnisse (bzw. landwirtschaftlicher Verarbeitungsprodukte) in Bezug auf die Verwendung geschützter Ursprungsbezeichnungen als Konkurrenten eine spezifische, qualifizierte Beziehungsnähe zu allfälligen Schutzverletzungen zuzuerkennen ist.

Somit lässt sich – entgegen der Auffassung der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin – im Lichte des besagten bundesgerichtlichen Urteils den betroffenen Produzenten ursprungsgeschützter landwirtschaftlicher Erzeugnisse (bzw. landwirtschaftlicher Verarbeitungsprodukte) ein tatsächliches Interesse nicht absprechen, wenn sie – wie hier – die Rechtmässigkeit einer Feststellungsverfügung in Frage stellen wollen, welche ihre vermeintlichen Schutzrechte nach Art. 16 Abs. 7 LwG (i.V.m. Art. 17 GUB/GGA-Verordnung) angeblich verletzt. Dies gilt um so mehr, als eine solche vom Kantonschemiker ausgesprochene Feststellungsverfügung in einem allfälligen, gestützt auf Art. 172 LwG durchgeführten Strafverfahren für den Strafrichter Verbindlichkeit beanspruchen könnte.

3.3 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz zu Unrecht auf den Rekurs der Beschwerdeführerin nicht eingetreten ist.

Deshalb ist die Beschwerde teilweise begründet und gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Die Streitsache ist im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021]). Diese wird mit Blick auf die gestellten Anträge und die geltend gemachten materiellen Argumente der Parteien insbesondere die Frage der Gesetzmässigkeit von Art. 17 Abs. 3 Bst. b und c GUB/GGA-Verordnung (vgl. die Kontroverse in der Lehre: HIRT, a.a.O., S. 159 f.; HOLZER, a.a.O., S. 349 ff.) sowie auch die Frage der Zulässigkeit der angebehrten Verbotsverfügung vertieft zu prüfen haben.