

(Entscheid des Bundesrates vom 7. Dezember 1998)

Zusammensetzung der Weinhandelskontrollkommission (Art. 7 der Verordnung über die Kontrolle des Handels mit Wein).
Anfechtbarkeit.

Art. 5 VwVG. Anfechtbarkeit des Verteilschlüssels.

Die Anordnung der Wahlbehörde, wie die Kommissionssitze auf die interessierten Kreise der Weinwirtschaft aufzuteilen sind, bezieht sich entweder auf alle zukünftigen Wahlen und hat damit generell-abstrakten Charakter. Oder sie betrifft eine bestimmte Amtsperiode und stellt eine ebenfalls nicht anfechtbare organisatorische Anordnung dar (E. 3.2.4 und 3.2.5)

Art. 48 VwVG. Anfechtbarkeit der Wahl von Kommissionsmitgliedern.

- Der beschwerdeführende Verband macht nicht eigene Interessen, sondern jene des gesamten Weinhandels geltend, womit es ihm an der Legitimation fehlt, die Ernennung der Kommissionsmitglieder anzufechten (E. 4.3.1).
- Frage offen gelassen, ob allen Interessenorganisationen des Weinhandels zusammen oder einem allenfalls vorhandenen Gesamtverband ein schutzwürdiges Beschwerdeinteresse zuzugestehen wäre (E. 4.3.2).
- Personen ausserhalb des Bewerberkreises fehlt es an der Beziehungsnähe, um einen Wahlentscheid anzufechten. Der beschwerdeführende Verband ist somit nicht berufen, sich für die Wahl der beiden nicht berücksichtigten Verbandsmitglieder einzusetzen. Damit kann offen bleiben, ob an der kritisierten Rechtsprechung, wonach nicht berücksichtigten Bewerbern gar kein Beschwerderecht gegen die Wahl zusteht, festzuhalten ist (E. 4.4.1 und 4.4.2).

Composition de la Commission fédérale de contrôle du commerce des vins (art. 7 de l'O sur le contrôle du commerce des vins).
Annulabilité.

Art. 5 PA. Annulabilité de la clé de répartition.

La décision relative au mode de répartition des sièges prise par l'autorité qui nomme peut soit se rapporter à toutes les nominations futures - et elle a alors un caractère général et abstrait -, soit concerner une période administrative déterminée et elle constitue dans ce cas une mesure d'organisation qui ne peut pas non plus être attaquée (consid. 3.2.4 et 3.2.5).

Art. 48 PA. Annulabilité de la nomination de membres d'une commission.

- L'association recourante ne fait pas valoir ses propres intérêts, mais ceux de l'ensemble du commerce des vins, si bien qu'elle n'a pas la légitimation pour recourir contre la nomination des membres de la commission (consid. 4.3.1).
- Question laissée ouverte de savoir si un intérêt juridique digne de protection devrait être reconnu à toutes les organisations de défense des intérêts de la branche collectivement ou à une éventuelle fédération (consid. 4.3.2).
- Les personnes n'appartenant pas au cercle des candidats n'ont pas la relation directe requise pour recourir contre une décision de nomination. L'association recourante n'est ainsi pas appelée à s'engager en faveur de la désignation des membres de l'association qui n'ont pas été retenus. La question peut donc rester ouverte de savoir si la jurisprudence critiquée, selon laquelle les candidats éliminés n'ont pas le droit de recourir contre la nomination, doit être maintenue (consid. 4.4.1 et 4.4.2).

Composizione della Commissione federale per il controllo del commercio dei vini (art. 7 dell'O sul controllo del commercio dei vini).
Impugnabilità.

Art. 5 PA. Impugnabilità della chiave di ripartizione.

La decisione dell'autorità eleggente sul modo di ripartire i seggi della Commissione secondo le cerchie interessate al commercio vinicolo si riferisce o a tutte le nomine future, ed è dunque di natura generale ed astratta, oppure concerne un unico periodo amministrativo e rappresenta una misura organizzativa, comunque non impugnabile (consid. 3.2.4 et 3.2.5).

Art. 48 PA. Impugnabilità della nomina dei membri di una commissione.

- L'associazione ricorrente non fa valere i propri interessi, bensì quelli della globalità del commercio vinicolo, sebbene non abbia la legittimazione ricorsuale per impugnare la nomina dei membri della commissione (consid. 4.3.1).
- Questione lasciata indecisa quanto a sapere se un interesse giuridico degno di protezione debba essere riconosciuto a tutte le organizzazioni nel loro insieme, in difesa degli interessi del ramo vinicolo o solamente ad una eventuale federazione (consid. 4.3.2).
- Le persone che non appartengono alla cerchia dei candidati non posseggono una relazione sufficientemente stretta per impugnare una decisione di nomina. L'associazione ricorrente non è pertanto tenuta ad impegnarsi in favore della nomina dei membri dell'associazione che non sono stati considerati. La questione se la giurisprudenza criticata, secondo la quale i candidati esclusi non hanno il diritto di ricorrere contro la nomina, debba essere mantenuta o meno può dunque rimanere aperta (consid. 4.4.1 et 4.4.2).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) gelangte am 20. Mai 1997 an die interessierten Kreise der Weinwirtschaft und teilte ihnen mit, dass gestützt auf eine neue Verordnung die Eidgenössische Weinhandelskontrollkommission (Kommission) eingesetzt werde. Für die neben dem Präsidenten und dem Vertreter der Konsumentenorganisationen noch freien sieben Kommissionssitze sei vorgesehen, diese unter den Verteilerorganisationen (1 Sitz), dem Wein- und Spirituosenhandel (3 Sitze) sowie den Produzenten (3 Sitze) aufzuteilen. Das BLW lud die interessierten Kreise ein, Wahlvorschläge einzubringen.

Im anschliessenden Schriftenwechsel zwischen dem BLW und der Délégation du commerce suisse du vin (Delegation) als Vertreterin des Schweizerischen Weinhändlerverbandes, der UNIVIN sowie weiterer Vereinigungen stellte sich die Delegation auf den Standpunkt, der Weinhandel habe Anspruch auf vier Sitze in der Kommission.

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) entschied am 10. Oktober 1997, dass die Kommission eingesetzt sei und sich für die Amtsperiode 1997 bis 2000 aus den in einem Anhang aufgeführten Mitgliedern und Ersatzleuten zusammensetze.

Am 29. Oktober 1997 gelangten der Schweizerische Weinhändlerverband und die UNIVIN mit gleichlautenden Beschwerden an den Bundesrat und beantragten, die Verfügung des EVD sei aufzuheben und dem Weinhandel seien in der Kommission unter erneuter Durchführung des Wahlverfahrens mindestens vier Sitze einzuräumen.

Am 28. November 1997 schlossen sich die beiden beschwerdeführenden Verbände zur Vereinigung Schweizer Weinhandel zusammen. Diese hielt in ihrer Stellungnahme vom 23. Februar 1998 an der Beschwerde fest.

Aus den Erwägungen:

(...)

2. (...)

Die Beschwerdeführerin macht (...) die Zusammensetzung der Kommission zum Streitgegenstand. Wie bereits das EVD in seiner Vernehmlassung festgehalten hat, können die Beschwerden einerseits als Rüge gegen die Aufteilung der Sitze der Kommission auf die in Frage kommenden Kreise verstanden werden (vgl. E. 3). Denkbar ist andererseits, dass die Beschwerdeführerin die Wahl bestimmter, nicht dem Weinhandel angehörender Personen beziehungsweise die Nichtwahl von Mitgliedern des Weinhandels rügt (nachfolgend E. 4).

Hinsichtlich beider Zielrichtungen der Beschwerden stellt sich die Frage, ob die Voraussetzungen gegeben sind, auf die Beschwerden einzutreten. Ob die Prozess- beziehungsweise Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist als Rechtsfrage von der entscheidenden Instanz von Amtes wegen zu untersuchen. Fehlt es an ihnen, so ergeht ein Prozessentscheid (Nichteintreten), was bedeutet, dass die Rechtsmittelbehörde zur Begründetheit oder Unbegründetheit der Beschwerden keine Stellung beziehen kann (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 72 f.).

3. Richtet sich die Beschwerde gegen die Aufteilung der Sitze auf die zu berücksichtigenden Kreise, stellt sich die Frage nach dem Anfechtungsobjekt.

3.1 Ausgangspunkt und Anfechtungsgegenstand im Verwaltungsbeschwerdeverfahren ist die Verfügung (Art. 5 und 44 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021). Zu überprüfen und zu beurteilen sind nur Rechtsverhältnisse, zu denen die Vorinstanz verbindlich - in Form einer Verfügung - Stellung genommen hat oder hätte nehmen sollen. Das Vorliegen eines Anfechtungsgegenstandes, das heisst einer Verfügung im Rechtssinne, ist damit eine Prozessvoraussetzung (Gygi, a.a.O., S. 127).

Die Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG ist ein individuell-konkreter Hoheitsakt. Sie richtet sich an einzelne, bestimmte Personen und regelt ein konkretes verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis in verbindlicher und erzwingbarer Weise. Indem die Verfügung einen konkreten, bestimmten Sachverhalt regelt, unterscheidet sie sich von den Rechtssätzen, die generell-abstrakte Akte darstellen. Wegen ihrer Konkretheit zählen auch Allgemeinverfügungen, welche sich an einen nicht individuell bestimmten Adressatenkreis richten, zu den Einzelakten. Die Rechtsverbindlichkeit der Verfügung findet darin Ausdruck, dass die Anordnungen in der Verfügung auf eine verbindliche Rechtswirkung abzielen. Mit der Verfügung werden in einem konkreten Fall Rechte und Pflichten eines bestimmten Privaten begründet, geändert, aufgehoben oder festgestellt; ein entsprechendes Begehren wird abgewiesen oder es wird darauf nicht eingetreten. Davon unterscheiden sich die auf tatsächliche Wirkung ausgerichteten Realakte (Art. 5 Abs. 1 VwVG; Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, Rz. 685 ff.; René Rhinow / Heinrich Koller / Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel und Frankfurt am Main 1996, Rz. 976 und 1222 ff.; BGE 121 II 473 E. 2a; VPB 49.46 E. 4, jeweils mit Hinweisen).

Da sich der umschriebene Begriff der Verfügung des materiellen Verwaltungsrechts mit dem verfahrensprozessualen Begriff der anfechtbaren Verfügung deckt, sind nur solche Anordnungen, Beschlüsse, Bescheide oder Äusserungen von Verwaltungsbehörden beschwerdefähig, welche dem Inhalt nach eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG darstellen. Mit anderen Worten ist nicht jeder Akt, in dem sich im Einzelfall staatliche Herrschaft zeigt, auch eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG (Gygi, a.a.O., S. 129 f.; BGE 113 Ia 232 E. 1 = Pra 77 [1988] Nr. 2, mit Hinweisen).

3.2 Nachfolgend ist zu untersuchen, ob das EVD in seinem als Entscheid bezeichneten Dokument vom 10. Oktober 1997 in anfechtbarer Weise über die Aufteilung der Kommissionssitze verfügt hat. In diesem Zusammenhang ist vorab auf die gesetzlichen Grundlagen näher einzugehen.

3.2.1 Ausserparlamentarische Kommissionen sind vom Bund eingesetzte Gremien, die für Regierung und Verwaltung öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 3. Juni 1996 über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes [Kommissionenverordnung], SR 172.31). Ihrer Funktion nach sind sie entweder Verwaltungskommissionen, welche beratende und vorbereitende Funktion haben oder Behördenkommissionen, welche mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sind (Art. 5 Kommissionenverordnung). Kommissionen müssen nach Interessengruppen, Geschlechtern, Sprachen, Regionen und Altersgruppen ausgewogen zusammengesetzt sein (Art. 9 Kommissionenverordnung). Sie werden durch Verfügung des Bundesrates, der Departementsvorsteherin oder des Departementvorstehers beziehungsweise der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers eingesetzt (Art. 11 Abs. 1 Kommissionenverordnung). Soweit nicht ein Erlass die entsprechenden Regelungen enthält, umschreibt die Einsetzungsverfügung insbesondere den Auftrag, gibt die Fristen für dessen Erfüllung bekannt, nennt die Mitglieder, bezeichnet die Präsidentin oder den Präsidenten, regelt die Organisation, die Berichterstattung, die Information der Öffentlichkeit, die Schweigepflicht, die Auskunftspflicht der Verwaltung gegenüber der Kommission und wenn nötig die Beziehungen der Kommission zu Kantonen und Parteien sowie zu anderen Organisationen, umschreibt die Verwendungsrechte des Bundes an allenfalls entstehenden urheberrechtlich geschützten Werken und Verfahren, weist die Sekretariatsarbeiten zu und nennt die finanziellen Rahmenbedingungen (Art. 11 Abs. 2 und 3 Kommissionenverordnung).

Was die hier interessierende Kommission angeht, so ist der Handel mit Wein zum Schutz der Bezeichnungen der Buch- und Kellerkontrolle unterstellt. Der Bundesrat erlässt nähere Bestimmungen über die Kontrolle und bezeichnet die Kontrollbehörden. Er kann privatrechtliche Organisationen mit Kontrolltätigkeiten beauftragen (Art. 23a Abs. 1 und 23c Abs. 1 des Bundesbeschlusses vom 19. Juni 1992 über den Rebbau, SR 916.140.1).

Der Bundesrat hat mit dem Erlass der Verordnung vom 28. Mai 1997 über die Kontrolle des Handels mit Wein (Weinhandel-Kontrollverordnung, SR 817.421) von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht. Danach sind die mit der Buch- und Kellerkontrolle beauftragten Behörden die Eidgenössische Weinhandelskontrollkommission sowie die Geschäftsstelle dieser Kommission (Art. 6 Weinhandel-Kontrollverordnung). Die Aufgaben der Kommission bestehen insbesondere darin, die regelmässige Buch- und Kellerkontrolle sicherzustellen, die Geschäftsführerin oder den Geschäftsführer sowie die Inspektorinnen oder Inspektoren der Geschäftsstelle zu wählen, die Geschäftsstelle beim Vollzug der Verordnung zu beraten und zu beaufsichtigen (Art. 8 Weinhandel-Kontrollverordnung). Hinsichtlich der Zusammensetzung der Kommission hält Art. 7 Weinhandel-Kontrollverordnung folgendes fest:

«1 Die Kommission besteht aus höchstens neun Mitgliedern und höchstens acht Ersatzleuten. Sie werden vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (Departement) jeweils für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Das Departement bezeichnet die Präsidentin oder den Präsidenten.

2 Die Konsumentenorganisationen sind in der Kommission mit einem Mitglied vertreten. Die übrigen Mitglieder sowie deren Ersatzleute gehören den interessierten Kreisen der Weinwirtschaft an. Die Präsidentin oder der Präsident braucht nicht diesen Kreisen anzugehören.»

3.2.2 (...)

Aus den Verordnungsbestimmungen folgt hingegen, dass das angefochtene Dokument des EVD vom 10. Oktober 1997 eine Einsetzungsverfügung im Sinne von Art. 11 Kommissionenverordnung darstellt. Weiter ist festzuhalten, dass Art. 7 Weinhandel-Kontrollverordnung, dessen Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit die Beschwerdeführerin nicht in Frage stellt, die konkrete Aufteilung der Kommissionssitze auf die fraglichen Kreise nicht regelt. Demzufolge hat das EVD zusammen mit der Ernennung der Mitglieder und Ersatzleute der Kommission implizit auch die Aufteilung der Sitze auf die interessierten Kreise der Weinwirtschaft bestimmt.

Schliesslich ist festzustellen, dass weder die Weinhandel-Kontrollverordnung noch die Kommissionenverordnung vorsehen, die interessierten Kreise hätten ein Vorschlagsrecht bei der Besetzung der Kommission oder sie müssten im Rahmen des Auswahlverfahrens angehört werden. Aus dem Umstand, dass das EVD die in Frage kommenden Kreise vor der Wahl der Mitglieder und Ersatzleute freiwillig konsultiert hat, kann nicht abgeleitet werden, die Wahlbehörde sei an die Vorschläge in irgend einer Weise gebunden (vgl. VPB 43.52 E. 2 in fine).

3.2.3 Die Aufteilung der Sitze auf die interessierten Kreise bildet nicht Bestandteil des Dispositivs in der Verfügung des EVD. Sie geht bloss sinngemäss aus der Liste der gewählten Mitglieder und Ersatzleute der Kommission im Anhang der Verfügung hervor. Aus dem der Einsetzungsverfügung vorangegangenen Schriftenwechsel zwischen dem BLW und der Délégation du commerce suisse du vin ist zu schliessen, dass die Zusammensetzung der Kommission nicht willkürlich erfolgt ist, sondern sich nach einem bestimmten Verteilschlüssel richtete (nebst der Präsidentin oder dem Präsidenten und dem Mitglied der Konsumentenorganisationen ein Vertreter der Verteilerorganisationen, drei Vertreter des Wein- und Spirituosenhandel sowie drei Vertreter der Produzenten). Damit stellt sich die Frage, ob dem Verteilschlüssel Verfügungscharakter zukommt. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass zwar nur das Dispositiv eines Entscheides anfechtbar ist, aber auch Teile der Begründung Verfügungscharakter haben können und damit zu Bestandteilen des Dispositivs werden (René Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtspflege, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt am Main 1990, Nr. 35 B VIa).

3.2.4 An sich liegt der Schluss nahe, das EVD habe mit einem Verteilschlüssel beabsichtigt, eine allgemeine Regelung zu treffen und nicht nach jeder Vakanz die Aufteilung der Sitze wieder in Frage stellen zu wollen. Diesfalls wäre von einer allgemeinen Regelung wiederkehrender, künftiger Sachverhalte auszugehen, wie sie nur in einem Rechtssatz vorkommen kann (vgl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, ZBl 87 [1986] S. 446).

Das EVD verweist in diesem Zusammenhang in seiner Vernehmlassung auf einen Entscheid des Schweizerischen Hochschulrates (VPB 49.46; vgl. auch Verweis bei Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 35 B IIa). In jenem Verfahren setzte der Präsident der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETHZ) die Zusammensetzung der gesetzlich vorgesehenen Abteilungskonferenz (bestehend aus Dozenten sowie Vertretern der Assistenten und Studenten) von fünf Abteilungen, deren Hochschulangehörige sich nicht einigen konnten, fest. Der Schweizerische Hochschulrat trat auf eine Beschwerde des Vereins der Ingenieur-Agronomen an der ETH mangels Vorliegen einer Verfügung nicht ein. Der Begründung ist zu entnehmen, dass die Anordnung des Präsidenten der ETHZ kein konkretes Rechtsverhältnis zwischen der ETHZ und den Angehörigen der Abteilungen regle oder feststelle, sondern es vielmehr um eine generell-abstrakte Anordnung gehe. Mit ihr sei die Bildung eines staatlichen Organs geregelt und dessen Zusammensetzung festgelegt worden. Diese Anordnung sei für die Konstituierung der Abteilungskonferenzen unerlässlich und konkretisiere im Sinne einer Vollzugsvorschrift die gesetzlichen Bestimmungen. Eine solche Anordnung könne nur die Form eines Rechtssatzes haben und stelle eine Organisationsnorm dar. Der generell-abstrakte Charakter ergebe sich daraus, dass die Anordnung nicht nur für eine einmalige Situation der Organbildung, sondern für alle Zukunft und unter allen Umständen geeignet sei (VPB 49.46).

Sollte demnach der Aufteilung der Sitze auf die interessierten Kreise der Weinwirtschaft allgemeingültiger Charakter zukommen - das EVD hat diese Frage offengelassen - wäre von einer generell-abstrakten Regelung in Konkretisierung von Art. 7 Weinhandel-Kontrollverordnung auszugehen. Eine solche einem Rechtssatz vergleichbare Organisationsnorm kann nicht angefochten werden (vgl. E. 3.1).

3.2.5 Bezieht sich demgegenüber die Sitzaufteilung lediglich auf die Wahl der Kommission der Amtsperiode 1997-2000 und könnte diese Aufteilung bei Vakanz oder nach Ablauf der Amtsperiode durch das EVD neu festgelegt werden, folgt daraus noch nicht, dass die Aufteilung der Sitze auf die in Frage kommenden Kreise als anfechtbarer Bestandteil der Einsetzungsverfügung zu gelten hätte. Zwar stellt eine solche Anordnung - wie eine Verfügung - eine hoheitliche, einen konkreten Fall (Einsetzung der Kommission der Amtsperiode 1997-2000) und einen mehr oder weniger individuell bestimmbar Personenkreis (interessierte

Kreise der Weinwirtschaft) betreffende Regelung dar. Begründet werden jedoch keine Rechte oder Pflichten von Privaten, die gegenüber diesen verbindlich und erzwingbar wären. Vielmehr dürfte es sich, wie bereits das EVD zu Recht festgestellt hat, um eine organisatorische Anordnung handeln, also einen Hoheitsakt, welcher im engeren oder weiteren Sinne den Verwaltungsbetrieb - hier die Zusammensetzung der Kommission - ordnet (vgl. zur Abgrenzung der Verfügung von der organisatorischen Anordnung: Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 695; Gygi, a.a.O., S. 137; Fritz Gygi, Über die anfechtbare Verfügung, in: Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1979, S. 517 ff., 522 f.; Ulrich Zimmerli / Walter Kälin / Regina Kiener, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 1997, S. 53 ff., mit zahlreichen Beispielen aus der Rechtsprechung).

In diesem Sinn sprach das Bundesgericht einem Beschluss des Staatsrates des Kantons Tessin, in welchem unter anderem die Bildung einer rein beratenden Projektierungskommission veranlasst sowie deren Zusammensetzung und Organisation bestimmt wurde, den Charakter einer Verfügung ab, da der Beschluss weder ein Rechtsverhältnis mit einem Einzelnen regle noch verbindlich und erzwingbar sei (BGE 113 Ia 232 = Pra 77 [1988] Nr. 2).

Zwar ist es denkbar, dass die Anordnung des EVD mittelbare Auswirkungen auf die interessierten Kreise haben kann und allenfalls ein Rechtsschutzinteresse an der Anfechtung anzunehmen wäre. Das Rechtsschutz- oder Anfechtungsinteresse ist für sich allein jedoch nicht der ausschlaggebende Gesichtspunkt für die Annahme einer anfechtbaren Verfügung (vgl. E. 3.1 in fine; Gygi, a.a.O., S. 137; derselbe, Über die anfechtbare Verfügung, a.a.O., S. 524; Sergio Giacomini, Vom «Jagdmachen auf Verfügungen», in: ZBl 94 [1993] S. 237 ff.; BGE 109 Ib 253 E. 1c). Vielmehr muss der entsprechende Akt auch die übrigen Verfügungsmerkmale aufweisen (vgl. E. 3.1).

3.3 Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass der Anordnung des EVD, wie die verbleibenden maximal sieben Sitze der Kommission auf die interessierten Kreise der Weinwirtschaft aufzuteilen sind, kein Verfügungscharakter zukommt und somit nicht Gegenstand einer Beschwerde sein kann.

4. Nachfolgend ist zu untersuchen, ob die Voraussetzungen gegeben sind, auf die Beschwerden einzutreten, soweit mit ihnen die Wahl bestimmter nicht dem Weinhandel angehörender Personen beziehungsweise die Nichtwahl von Mitgliedern des Weinhandels gerügt wird.

4.1 Verwaltungskommissionen sind Träger öffentlicher Aufgaben. Die Mitglieder solcher Kommissionen erfüllen nebenamtlich Aufgaben des Gemeinwesens. Ihr Dienstverhältnis ist öffentlich-rechtlich. Sie gelten als Beamte im weitesten Sinn (Karl Arnold, Verwaltungs- und Regierungstätigkeit durch eidgenössische Kommissionen, Diss. Freiburg 1969, S. 44; mit Hinweisen; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1205 und 1209) beziehungsweise als mit Aufgaben des Bundes betraute Behördenmitglieder (Tobias Jaag / Georg Müller / Peter Saladin / Ulrich Zimmerli, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, Basel und Frankfurt am Main 1995, S. 3 f.).

Öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse werden in der Regel durch Verfügung der Wahlbehörde begründet (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1212; Rhinow/ Krähennann, a.a.O., Nr. 35 B III e; Stefan Müller, Die Bedeutung von Art. 4 BV bei der Besetzung öffentlicher Stellen, Diss. Bern 1981, S. 85; Tomas Poledna, Verfügung / verfügungsfreies Handeln im öffentlichen Personalrecht, in: Aktuelle Juristische Praxis [AJP/PJA] 8/98 S. 917 ff., 919, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). In diesem Sinn werden ausserparlamentarische Kommissionen durch Verfügung eingesetzt und Gegenstand dieser Einsetzungsverfügung ist - wie im vorliegenden Fall - unter anderem auch die Ernennung der einzelnen Mitglieder der Kommission (vgl. Art. 11 Kommissionenverordnung).

4.2 Liegt somit hinsichtlich der Wahl beziehungsweise Ernennung der Kommissionsmitglieder eine anfechtbare Verfügung vor, stellt sich die Frage der Beschwerdebefugnis.

Zur Beschwerde ist legitimiert, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Bst. a VwVG).

Das schutzwürdige Interesse kann gemäss Rechtsprechung rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Es besteht im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde der beschwerdeführenden Partei in ihrer rechtlichen oder tatsächlichen Situation eintragen würde oder in der Abwendung des materiellen oder ideellen Nachteils, den die Verfügung zur Folge hätte. Der Beschwerdeführer muss allerdings durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Diese Anforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen. Denn nicht jedermann soll aus einem beliebigen Interesse heraus Verfügungen anfechten können. Diesen Anforderungen kommt besondere Bedeutung zu, wenn nicht der Verfügungsadressat im materiellen Sinn, sondern ein Dritter den Entscheid anfecht. Nur wenn auch in einem solchen Fall ein unmittelbares Berührtsein, eine spezifische Beziehungsnähe gegeben ist, hat der Beschwerdeführer ein ausreichendes Rechtsschutzinteresse daran, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben oder abgeändert wird (BGE 121 II 176 E. 2a, mit zahlreichen Hinweisen; Gygi, a.a.O., S. 148 f. und 157 ff.).

4.3 Materielle und formelle Adressaten der vorliegend angefochtenen Wahlverfügung sind die im Anhang aufgeführten Mitglieder und Ersatzleute der Kommission. Da durch die Einsetzungsverfügung kein Rechtsverhältnis mit der Beschwerdeführerin geregelt wurde, sind ihre Eingaben als Drittbeschwerden zu betrachten und es fragt sich, ob ein ausreichend schützenswertes Interesse daran besteht.

4.3.1 Die Beschwerden zielen darauf ab, dass auf Kosten der ernannten Vertreter der Produzenten mindestens ein zusätzliches Mitglied samt Stellvertreter aus dem Kreis des Weinhandels gewählt wird («dem Weinhandel sind [...] mindestens vier Sitze einzuräumen»). Mit diesem Begehren macht die Beschwerdeführerin jedoch nicht eigene Interessen beziehungsweise jene ihrer Mitglieder, sondern jene des gesamten Weinhandels geltend. Auch der Begründung der Beschwerde ist zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin die Interessen des Weinhandels an sich, nicht jedoch unmittelbar eigene Anliegen vorbringt. Dass die Beschwerdeführerin statutarisch zur Wahrung der Interessen des gesamten Weinhandels berufen wäre oder in Vertretung der anderen Interessenorganisationen des Weinhandels handeln würde, behauptet sie nicht.

Damit die Beschwerdelegitimation gegeben ist, muss der Dritte jedoch ein unmittelbares, eigenes und selbständiges Rechtsschutzinteresse an der Beschwerdeführung für sich in Anspruch nehmen (Gygi, a.a.O., S. 162). So kommt gemäss Bundesgericht Aktionären kein ausreichend schutzwürdiges Beschwerdeinteresse gegen eine Massnahme zu, wenn diese gegen die Aktiengesellschaft gerichtet ist (BGE 116 Ib 331 E. 1c). Ebenso fehlt es Genossenschaftern an der Legitimation, eine die Genossenschaft betreffende Verfügung anzufechten (VPB 59.105).

Da die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Begehren und deren Begründung nicht eigene Interessen wahrnimmt, fehlt es ihr zum vornherein an der Beschwerdelegitimation, die Ernennung der Kommissionsmitglieder anzufechten.

4.3.2 Ob allen Interessenorganisationen des Weinhandels zusammen oder einem allenfalls vorhandenen Gesamtverband ein schutzwürdiges Interesse zur Beschwerdeführung gegen die Wahl der Kommissionsmitglieder zuzugestehen wäre, ist im vorliegenden Verfahren nicht zu untersuchen, da eine solche Beschwerde nicht erhoben worden ist. Unklar - jedoch vorliegend nicht weiter klärungsbedürftig - ist, ob die vom BLW als Vertreterin des Weinhandels in das Auswahlverfahren einbezogene Délégation du commerce suisse du vin befugt gewesen wäre, die Gesamtinteressen des Weinhandels wahrzunehmen. Art. 9 Kommissionenverordnung sieht jedenfalls vor, dass die Kommissionen nach Interessengruppen, Geschlechtern, Sprachen, Regionen und Altersgruppen ausgewogen zusammengesetzt sein müssen. Abzuklären wäre somit, ob diese Bestimmung den angesprochenen Kreisen im Sinne eines Minderheitenschutzes einen unmittelbaren Rechtsanspruch auf angemessene Vertretung in Kommissionen und damit eine Beschwerdelegitimation verleiht (vgl. BGE 112 Ia 174 E. 3d). Eine solche schutzwürdige Position dürfte zumindest den Konsumentenorganisationen, welchen gestützt auf Art. 7 Abs. 2 Weinhandelskontrollverordnung ausdrücklich ein Sitz zusteht, zukommen, weil ihr Anspruch auf Vertretung bei der Wahl der Kommissionsmitglieder eindeutig und abschliessend geregelt ist. Ob dies auch für die wesentlich offenere Formulierung «interessierten Kreise der Weinwirtschaft» der angeführten Bestimmung zutrifft, kann indessen offen bleiben.

4.4 Somit bleibt einzig noch zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin berufen ist, sich für die Wahl bestimmter, der eigenen Vereinigung angehörender Mitglieder anstelle der gewählten Produzentenvertreter einzusetzen, um auf diesem Weg dem Weinhandel indirekt zusätzliche Sitze zu verschaffen.

4.4.1 Dabei ist zu berücksichtigen, dass einzig jenen Personen, welche sich um einen Sitz in der Kommission beworben haben, jedoch nicht berücksichtigt worden sind, allenfalls (vgl. nachfolgend E. 4.4.2) ein ausreichend schutzwürdiges Beschwerdeinteresse gegen Wahlentscheide zugestanden werden könnte. Personen ausserhalb des Bewerberkreises fehlt es zweifellos an der erforderlichen Beziehungsnähe zum Streitgegenstand. Ihre Zulassung zur Beschwerde hätte eine Ausweitung des Drittschwerdrechts zur Popularbeschwerde zur Folge (ebenso Peter Schmid, Die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat, Bern / Stuttgart / Wien 1997, S. 143 Fn. 21).

Aktenkundig ist, dass die beiden Vorgängerorganisationen der Beschwerdeführerin, die UNIVIN sowie der Schweizerische Weinhändlerverband, je drei Mitglieder nominiert haben. Von diesen insgesamt sechs Personen sind vier in der Kommission vertreten (2 Mitglieder sowie 2 Ersatzleute), womit lediglich den zwei nicht ernannten Bewerbern allenfalls die Legitimation zur Anfechtung der Wahlverfügung zuzuerkennen wäre (vgl. jedoch E. 4.4.2).

Soweit sich die Beschwerdeführerin für diese beiden nicht gewählten Bewerber einsetzen und anstelle dieser beiden Mitglieder Beschwerde führen sollte, wäre von einer Verbandsbeschwerde auszugehen. Gemäss konstanter Rechtsprechung müssen bei der Verbandsbeschwerde kumulativ folgende Anforderungen erfüllt sein: Die Vereinigung muss die juristische Persönlichkeit besitzen; sie muss statutarisch zur Wahrung der in Frage stehenden Interessen ihrer Mitglieder berufen sein; die Mehrheit oder doch eine grosse Anzahl der Mitglieder muss von der Verfügung berührt sein und diese Mitglieder wären selber zur Beschwerde berechtigt (BGE 119 Ib 374 E. 2a.aa; VPB 59.99, 53.26, 44.22; vgl. auch Gygi, a.a.O., S. 159 ff.; Zimmerli/Kälin/Kiener, a.a.O., S. 122 ff.; Rhinow/Koller/Kiss, a.a.O., Rz. 1279).

Vorliegend wären höchstens zwei Mitglieder und damit offensichtlich nicht eine Mehrheit der Verbandsangehörigen der Beschwerdeführerin berechtigt, die in Frage stehende Wahlverfügung anzufechten. Schon aus diesem Grund steht fest, dass die Vereinigung nicht die Beschwerdeführung für diese zwei Mitglieder übernehmen könnte. Damit ist erstellt, dass die Beschwerdeführerin nicht zur Wahrung der Interessen der beiden nicht gewählten Mitglieder legitimiert ist.

4.4.2 Selbst wenn sie es wäre, steht gemäss konstanter Rechtsprechung des Bundesrates einem nicht berücksichtigten Bewerber - und damit auch dem an seiner Stelle handelnden Verband - mangels Legitimation gar kein Rechtsmittel zur Anfechtung seiner Nichtwahl offen. Begründet wird dies damit, dass die Voraussetzungen des schutzwürdigen Interesses an der Anfechtung der Wahlverfügung nicht erfüllt seien, da der den Konkurrenten betreffende Wahlakt als irreversibel zu gelten habe. Selbst bei Aufhebung des Wahlaktes werde die tatsächliche oder rechtliche Stellung des übergangenen Konkurrenten nicht unmittelbar, sondern bloss mittelbar beeinflusst, da im Rahmen des erneut durchzuführenden Wahlverfahrens nicht ohne weiteres der übergangene Mitbewerber gewählt würde (VPB 48.35, 43.92, 42.111, 39.47, 38.69; vgl. auch ZBI 80 [1979] S. 307 f.). Ebenso lehnt es das Bundesgericht ab, auf die staatsrechtliche Beschwerde eines unberücksichtigten Bewerbers für ein öffentliches Amt einzutreten, da der Wahlentscheid nicht in dessen Rechtsstellung eingreife und allenfalls gerügte Wahlvorschriften nicht dem Schutz der Bewerber, sondern allgemeinen öffentlichen Interessen dienen würden. Eine Legitimation zur Willkürbeschwerde bestehe nur dann, wenn das massgebliche kantonale Recht dem Kandidaten einen Anspruch auf Wahl einräume (BGE 112 Ia 174 E. 3c, mit Hinweisen).

Diese Rechtsprechung stiess allerdings in der Lehre auf Kritik. So wurde angeführt, nicht nur die Begründung des Rechts (Wahl eines Bewerbers) sei als Verfügung zu betrachten, sondern auch die Verweigerung der Begründung von Rechten (Nichtberücksichtigung der übrigen Bewerber). Zudem sei die Wahlbehörde im Rahmen ihrer Ermessensausübung an Verfahrensvorschriften (Ausschreibung, rechtsgleiche Behandlung aller Bewerber, Willkürverbot, Begründungspflicht der Wahlverfügung, Vertrauensprinzip) gebunden. Die Verletzung solcher Verfahrensvorschriften stelle einen Eingriff in die Rechtsstellung jedes Bewerbers dar (Lukas S. Brühwiler-Frésey, Verfügung, Vertrag, Realakt und andere verwaltungsrechtliche Handlungssysteme, Diss. Freiburg 1984, S. 253 f.; ausführliche Gegenüberstellung bei Müller, a.a.O., S. 132 ff. sowie dessen Kritik an der Praxis des Bundesrates, a.a.O., S. 180 f.; vgl. auch Tobias Jaag, Das öffentliche Dienstverhältnis im Bund und im Kanton Zürich - ausgewählte Fragen, ZBI 95 [1994] S. 433 ff., 467; Schmid, a.a.O., S. 143 Fn. 21, mit weiteren Hinweisen).

Auch liess der Regierungsrat des Kantons Aargau abweichend von der Praxis des Bundesrates die Beschwerde einer abgewiesenen Bewerberin zu und führte als Begründung an, die Behauptung, eine erfolgte Wahl sei irreversibel, weshalb es einer übergangenen Bewerberin am schutzwürdigen Beschwerdeinteresse fehlen würde, sei ein Zirkelschluss. Denn die Frage, ob die erfolgte Wahl nicht mehr rückgängig gemacht werden könne, sei ja gerade Gegenstand des Beschwerdeverfahrens (ebenso Gygi, a.a.O., S. 159; Müller, a.a.O., S. 139 f.). Weiter treffe zwar zu, dass kein Ernennungsanspruch bestehe. Die abgewiesene Bewerberin habe

jedoch Anspruch auf ein faires Verfahren. Ihr schützenswertes Interesse sei darin zu sehen, bei erfolgreicher Beschwerde eine neue Chance zu erhalten, dennoch gewählt zu werden (ZBI 94 [1993] S. 15 E. 2, mit Hinweis auf einen weiteren Entscheid des Regierungsrates).

Vorliegend besteht kein Anlass, auf die Kritik an der Praxis des Bundesrates näher einzugehen und zu prüfen, ob von der Rechtsprechung, wonach nicht berücksichtigten Bewerbern um ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis kein Beschwerderecht zusteht, abzuweichen ist. Denn die nicht berücksichtigten Bewerber um einen Sitz in der Kommission führen nicht Beschwerde und der Beschwerdeführerin mangelt es aufgrund der vorstehenden Erwägungen (E. 4.4.1) an der erforderlichen Legitimation, anstelle der nicht gewählten Bewerber die Wahlverfügung anzufechten.

4.5 Hinsichtlich der Wahl beziehungsweise Nichtwahl bestimmter Personen in die Kommission ist somit festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin einerseits nicht eigene Interessen geltend macht. Soweit sie sich andererseits für die nicht gewählten Bewerber ihres Verbandes einsetzen sollte, vermag sie - selbst unter der Annahme, dass nicht berücksichtigten Bewerbern eine Beschwerdemöglichkeit gegen den Wahlentscheid zusteht - kein schützenswertes Interesse vorzuweisen, um die Beschwerdeführung anstelle dieser Mitglieder übernehmen zu können.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin die Aufteilung der Sitze der Kommission auf die interessierten Kreise der Weinwirtschaft mangels Verfügungscharakter nicht anfechten kann. Zudem fehlt es ihr am schutzwürdigen Interesse, um die Nichtwahl weiterer Mitglieder des Weinhandels rügen zu können. Auf die Beschwerden ist somit nicht einzutreten.

(...)

Dokumente des Bundesrates