Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.515/2006 /fco

Urteil vom 1. Februar 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Wurzburger, Müller, Karlen,
Gerichtsschreiber Merz.

Parteien
Interprofession du Vacherin Mont-d'Or,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Sutter,

gegen

X._____ AG,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Grunder,

Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, Moosbruggstrasse 11, 9001 St. Gallen,
Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Spisergasse 41, 9001 St. Gallen,
Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements,
p.A. Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Geschützte Ursprungsbezeichnung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 8. August 2006 und gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts
des Kantons St. Gallen vom 21. März 2006.

Sachverhalt:
A.
Im Anschluss an eine Stichprobenkontrolle bei der Käserei X._____ & Y._____ AG (heute: X._____ AG) erliess das Amt für Lebensmittelkontrolle des Kantons St. Gallen am 4. April 2005 folgende Verfügung:
Ï. Die Kennzeichnung des Försterkäses ist mit dem Hinweis äus thermisierter Milchžu 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 der Verfügung wurde der Interprofession du Vacherin Mont-d'Or zugestellt. Diese rekurrierte gegen die Verfügung beim Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen mit dem Antrag, es sei in Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids festzustellen, dass der von der X._____ 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 Nichtadressaten der Verfügung an einem schutzwürdigen Interesse zu deren Anfechtung fehle. Die Interprofession du Vacherin Mont-d'Or erhob hierauf am 27. Oktober 2005 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des

Kantons St. Gallen, welches das Gesundheitsdepartement in ihrer Rechtsmittelbelehrung als Beschwerdeinstanz angegeben hatte.
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 (EVD). Die Rekurskommission EVD trat am 8. August 2006 auf die Beschwerde der Interprofession du Vacherin Mont-d'Or vom 27. Oktober 2005 ebenfalls nicht ein. Nach ihrer Ansicht fällt die Sache in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts.
B.
Die Interprofession du Vacherin Mont-d'Or hat am 8. September 2006 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Sie stellt den Antrag, den Entscheid der Rekurskommission EVD vom 8. August 2006 aufzuheben und diese änzuweisen, die Beschwerde unter Anerkennung ihrer sachlichen Zuständigkeit zu behandeln. Eventualiter sei der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen aufzuheben und dieses anzuweisen, die Beschwerde zu behandeln.
C.
Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen beantragt, das Eventualbegehren abzuweisen. Die Rekurskommission EVD sowie das Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen haben auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die X._____ AG hat sich geäussert, aber keinen Antrag zur Sache gestellt, sondern nur eine Parteientschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren verlangt. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement geht unter Bezugnahme auf eine Stellungnahme des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 28. November 2006 davon aus, dass das kantonale Verwaltungsgericht in der Sache zuständig wäre.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Zwar ist am 1. Januar 2007 das neue Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; AS 2006 1205, SR 173.110) in Kraft getreten. Gemäss Art. 132 Abs. 1 BGG ist hier allerdings noch das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; BS 3 531) anwendbar, da der angefochtene Entscheid vor Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes ergangen ist.
1.2 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 EVD gefällter Sachentscheid der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 97 und 98 lit. e OG). Damit ist die Beschwerdeführerin hier ohne weiteres befugt, mit dem Rechtsmittel den ihr gegenüber wegen angeblicher Unzuständigkeit ergangenen Nichteintretensentscheid der Rekurskommission anzufechten (vgl. BGE 131 II 497 E. 1 S. 500 sowie nicht publizierte E. 2 von BGE 131 II 753). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist daher einzutreten.
2.
Zu klären ist, ob die Rekurskommission EVD ihre sachliche Zuständigkeit zur Behandlung der ihr überwiesenen Beschwerde verneinen durfte.
2.1 Das kantonale Amt für Lebensmittelkontrolle hatte in seiner Verfügung ausdrücklich einen Verstoss gegen Art. 17 der Verordnung vom 28. Mai 1997 über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse (GUB/GGA-Verordnung; SR 910.12) verneint, was die Beschwerdeführerin sodann angefochten hatte.
Der im 3. Abschnitt dieser Verordnung enthaltene Art. 17 lautet:
Ï Die direkte oder indirekte kommerzielle Verwendung einer geschützten Bezeichnung ist verboten:
a. für vergleichbare Erzeugnisse, die das Pflichtenheft nicht erfüllen;
b. für nicht vergleichbare Erzeugnisse, falls diese Verwendung den Ruf der geschützten Bezeichnung verwendet.
2 Absatz 1 gilt insbesondere:
a. wenn die geschützte Bezeichnung nachgeahmt wird oder angespielt wird;
b. wenn sie übersetzt wird;
c. wenn sie zusammen mit Ausdrücken wie Ärt, Ïyp, Ÿerfahren, Fasson, Ñachahmung, ñach Rezeptöder dergleichen verwendet wird;
d. wenn die Herkunft des Erzeugnisses angegeben wird.

3 Verboten ist ausserdem:
a. jede falsche oder irreführende Angabe in der Aufmachung, auf der Verpackung, in der Werbung oder in den Unterlagen des Erzeugnisses über den wirklichen Ursprung, die Herkunft, das Herstellungsverfahren, die Natur oder die wesentlichen Eigenschaften.
b. jede Verwendung eines Behältnisses oder einer Verpackung, die einen irreführenden Eindruck über den Ursprung des Erzeugnisses machen kann;
c. jeder Rückgriff auf die besondere Form des Erzeugnisses.¨
2.2 Gemäss Art. 59bis des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen vom 16. Mai 1965 beurteilt das kantonale Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Entscheide der Departemente, sofern kein ordentliches Rechtsmittel an eine Verwaltungsbehörde oder eine verwaltungsunabhängige Kommission des Bundes offen steht. Das Verwaltungsgericht befand, nach Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) sei die Rekurskommission EVD zur Behandlung der Beschwerde zuständig. Diese Bestimmung lautet in der bis zum 31. Dezember 2006 geltenden Fassung:
Ġegen Verfügungen der Bundesämter, der Departemente und letzter kantonaler Instanzen in Anwendung dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen kann bei der Rekurskommission EVD Beschwerde erhoben werden; ausgenommen sind kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, die mit Beiträgen unterstützt werden.¨
In der ab dem 1. Januar 2007 gültigen Fassung wurde die Rekurskommission EVD durch das Bundesverwaltungsgericht ersetzt.
2.3 Die Rekurskommission EVD vertritt die Auffassung, der kennzeichnungsrechtliche Bereich der Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben werde zwar weitgehend durch die Landwirtschaftsgesetzgebung des Bundes (insbes. Art. 16 LwG) und ihre Ausführungsbestimmungen geregelt. Der zu beurteilende Streit drehe sich aber materiell um den dem Ėebensmittelrecht zugehörigen lebensmittelpolizeirechtlichen Täuschungsschutz.˙ Nach Art. 18 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG; SR 817.0) seien vom entsprechenden Täuschungsverbot Angaben und Aufmachungen erfasst, die geeignet seien, beim Konsumenten falsche Vorstellungen unter anderem über die Herstellung, Produktionsart und Herkunft zu wecken. In der gestützt auf das Lebensmittelgesetz erlassenen Lebensmittelverordnung vom 1. März 1995 (LMV; AS 1995 1491 und insbes. AS 2002 574 f. sowie AS 2003 457) sowie in der diese seit dem 1. Januar 2006 ersetzenden Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV; SR 817.02) werde ausdrücklich erwähnt, dass Angaben oder Aufmachungen irgendwelcher Art, die zu Verwechslungen mit Bezeichnungen führen können, welche nach der GUB/GGA-Verordnung
geschützt sind, verboten seien (Art. 19 Abs. 1 lit. g LMV bzw. Art. 10 Abs. 2 lit. f LGV). Die Streitfrage, ob der wie Vacherin Mont-d'Or aussehende und gleich verpackte Försterkäse einen irreführenden Eindruck über den Ursprung des Erzeugnisses machen könne, betreffe das lebensmittelrechtliche Grundanliegen, die Konsumenten vor Täuschung zu schützen. Im Vordergrund stehe hier also der lebensmittelrechtliche Verbraucherschutz. Sei die Streitsache somit als dem Lebensmittel- und nicht dem Landwirtschaftsrecht zugehörig zu erachten, komme die im Lebensmittelgesetz vorgesehene Rechtsmittelordnung zur Anwendung (vgl. Art. 52 ff. LMG).
3.
3.1 Der Bundesrat hat die GUB/GGA-Verordnung laut Ingress gestützt auf Art. 14 Abs. 1 lit. d, 16 und 177 LwG erlassen. Gemäss Art. 14 Abs. 1 LwG kann der Bundesrat im Interesse der Glaubwürdigkeit und zur Förderung von Qualität und Absatz Vorschriften über die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten erlassen; dies gilt insbesondere auch für Erzeugnisse, die sich aufgrund ihrer Herkunft auszeichnen (lit. d der genannten Bestimmung). Nach Art. 16 LwG schafft der Bundesrat ein Register für Ursprungsbezeichnungen und geographische Angaben, um diese namentlich gegen jede kommerzielle Verwendung für andere Erzeugnisse, durch die ihr Ruf ausgenutzt wird, und gegen jede Anmassung, Nachmachung oder Nachahmung zu schützen. Gemäss Art. 177 LwG erlässt der Bundesrat die erforderlichen Ausführungsbestimmungen, wo das Gesetz die Zuständigkeit nicht anders regelt.
Der Entscheid des kantonalen Amtes für Lebensmittelkontrolle, der sich auf Art. 17 GUB/GGA-Verordnung bezog, erging somit gestützt auf eine Ausführungsbestimmung zum Landwirtschaftsgesetz.
3.2 Das kantonale Amt für Lebensmittelkontrolle erliess seine Verfügung allerdings zugleich in Anwendung von Art. 6, 23, 28 und 45 LMG. Es fragt sich, ob es nur gestützt auf Lebensmittelrecht tätig wurde, indem es

sich etwa ausschliesslich mit Blick auf den bereits erwähnten Art. 19 Abs. 1 lit. g LMV bzw. Art. 10 Abs. 2 lit. f LGV (vgl. E. 2.3 hiervor) auf die GUB/GGA-Verordnung bezog. Diesfalls würde sich der Rechtsmittelweg allein nach der Lebensmittelgesetzgebung richten.
Das kantonale Gesundheitsdepartement hat in seinem Entscheid (S. 3 E. 1c) festgehalten, dass das Amt für Lebensmittelkontrolle die hier interessierende Ziffer 2 seiner Verfügung im Rahmen des Vollzugs der eidgenössischen Landwirtschaftsgesetzgebung erliess und es sich dabei nicht um eine Massnahme nach dem Lebensmittelgesetz handle. Tatsächlich wird das kantonale Amt für Lebensmittelkontrolle nicht nur gemäss Art. 39 f. LMG im Lebensmittelrecht tätig, sondern gemäss Art. 21 Abs. 2 GUB/GGA-Verordnung auch im Bereich des landwirtschaftsrechtlichen Schutzes von Ursprungs- und Herkunftsbezeichnungen. Dabei geht es nicht nur um den lebensmittelrechtlichen Täuschungsschutz, der gemäss Art. 18 und 19 LMG gewährt wird. Vielmehr sind auch die Art. 14 bis 16 LwG und auf sie gestützt die GUB/GGA-Verordnung, welche zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft erlassen wurden, betroffen. Nach besonderen Regeln hergestellten Produkten soll durch verbesserte Transparenz ein deutlicheres Profil verliehen werden. Die Registrierungsmöglichkeit soll die Produzenten vor Schäden (etwa durch unlauteren Wettbewerb) bewahren. Ausserdem bezweckt sie, Erschwernisse und Konkurrenznachteile im grenzüberschreitenden Warenverkehr von der Landwirtschaft und ihr nachgelagerten Bereichen abzuwenden (vgl. Botschaft zur Reform der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2002], BBl 1996 IV 105 Ziff. 222.22 mit globalem Verweis auf die Botschaft zum Agrarpaket 95, BBl 1995 IV 640 ff., insbes. 649 Ziff. 113 und 653 Ziff. 133.1; Isabelle Pasche, Le système de protection des appellations d'origine et des indications géographiques des produits agricoles, Blätter für Agrarrecht 2001 S. 4; Simon Holzer, Geschützte Ursprungsbezeichnungen [GUB]und geschützte geographische Angaben [GGA]landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Diss. Bern 2005, S. 245).
Zwar sollen die Art. 16 ff. GUB/GGA-Verordnung indirekt auch die Verbraucher schützen (BBl 1995 IV 649 Ziff. 113), was durch den bereits erwähnten Art. 19 Abs. 1 lit. g LMV bzw. Art. 10 Abs. 2 lit. f LGV verdeutlicht wird (vgl. dazu auch Holzer, a.a.O., S. 225 und 365 f.). Gemäss Art. 14 Abs. 3 LwG bleiben zudem die Bestimmungen der Lebensmittelgesetzgebung vorbehalten; damit soll insbesondere sichergestellt werden, dass die Mindestanforderungen des Täuschungsschutzes gemäss Lebensmittelrecht nicht durch das Landwirtschaftsrecht ausgehebelt werden, sondern weiterhin Geltung haben (BBl 1995 IV 660 Ziff. 221 zu Absatz 3).
Das Lebensmittelgesetz bezweckt indes nur den Schutz der Konsumenten (vgl. Art. 1 LMG; Holzer, a.a.O., S. 220; Lorenz Hirt, Der Schutz schweizerischer Herkunftsangaben, Diss. Bern 2003, S. 109). Demgegenüber dient das Landwirtschaftsgesetz unter anderem der Förderung der Qualität und des Absatzes schweizerischer Agrarprodukte. Deshalb findet der Gebrauch und Schutz von Ursprungsbezeichnungen und Herkunftsangaben seine Rechtsgrundlage nicht im Lebensmittelrecht, sondern im Landwirtschaftsgesetz (BBl 1995 IV 642 Ziff. 112.11, 656 Ziff. 21, 666 Ziff. 52). Die Wirkungen hinsichtlich der Konsumenteninformation mögen dank der Herkunftsangaben und Ursprungsbezeichnungen ähnlich oder gleich sein, weshalb für den Vollzug der GBU/GGA-Verordnung teilweise die gleichen Organe bestimmt wurden (s. dazu nachfolgende E. 3.3). Das ändert jedoch nichts daran, dass die Zielsetzungen des Lebensmittelgesetzes einerseits und des Landwirtschaftsgesetzes sowie der auf sie gestützt erlassenen Verordnung andererseits nicht deckungsgleich sind.
Vorliegend geht es um den Schutz der Landwirtschaft und ihr nachgelagerter Betriebe. In dieser Eigenschaft ist die Beschwerdeführerin denn auch aufgetreten. Somit steht hier entgegen der Ansicht der Rekurskommission gerade nicht der dem Lebensmittelrecht zugehörige Täuschungs- bzw. Verbraucherschutz im Vordergrund. Mithin besteht kein Grund, die Zuständigkeitsregelung des Art. 166 Abs. 2 LwG nicht anzuwenden.
3.3 Schliesslich weisen die Rekurskommission EVD sowie das Bundesamt für Landwirtschaft auch auf Art. 21 GUB/GGA-Verordnung hin: Demnach vollzieht das B̈undesamt [...]diese Verordnung unter Vorbehalt von Absatz 2. Wenn es sich nicht um Lebensmittel handelt, wendet es die landwirtschaftliche Gesetzgebung an(̈Abs. 1). Nach Absatz 2 vollziehen die Organe der kantonalen Lebensmittelkontrolle Abschnitt 3 (Art. 16-17a) der Verordnung gemäss der Lebensmittelgesetzgebung (vgl. dazu auch die Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2011], BBl 2006 6469 zu Art. 169 Abs. 3 lit. a).
Diese Regelung könnte für die Auffassung der Rekurskommission EVD sprechen, da es sich hier um Lebensmittel (Käse) handelt. Indessen wird in Art. 21 GUB/GGA-Verordnung nicht erklärt, dass sich auch der Rechtsschutz in einem solchen Fall nach der Lebensmittelgesetzgebung richten soll. Art. 21 GUB/GGA-Verordnung betrifft entsprechend seiner Überschrift nur den Vollzug. Sowohl im Lebensmittelgesetz als auch im Landwirtschaftsgesetz umfasst der Begriff des Vollzugs nicht zugleich auch den Rechtsschutz. Beide Bereiche werden vielmehr an verschiedenen Stellen geregelt: Der Vollzug im 4. Kapitel (Art. 32-43) des Lebensmittelgesetzes

bzw. im 9. Titel 1. Kapitel (Art. 177-186) des Landwirtschaftsgesetzes und der Rechtsschutz im 7. Kapitel 2. Abschnitt (Art. 52-57) des Lebensmittelgesetzes bzw. im 8. Titel 1. Kapitel (Art. 166-168) des Landwirtschaftsgesetzes. Art. 21 Abs. 2 GUB/GGA-Verordnung wendet sich dementsprechend nur an die Örgane der kantonalen Lebensmittelkontrolle (vgl. dazu Art. 40 Abs. 2 und 3 LMG: Kantonschemiker, Kantonstierarzt, Lebensmittelinspektoren, Fleischinspektoren, Lebensmittel- und Fleischkontrolleure als kantonale Kontrollorgane). Diese sollen den Schutz nach Art. 16-17a GUB/GGA-Verordnung mit den Mitteln der Lebensmittelgesetzgebung gewährleisten. Hingegen lässt sich aus Art. 21 Abs. 2 GUB/GGA-Verordnung nicht schliessen, der Rechtsmittelweg gegen Verfügungen der kantonalen Lebensmittelkontrolle richte sich immer nach der Lebensmittelgesetzgebung.

3.4 Nach dem Gesagten richtet sich die Zuständigkeit nach Art. 166 Abs. 2 LwG und nicht nach dem Lebensmittelgesetz. Demzufolge ist die Rekurskommission EVD zur Behandlung der Beschwerde der Interprofession du Vacherin Mont-d'Or sachlich zuständig. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist demnach gutzuheissen und der Entscheid der Rekurskommission EVD aufzuheben. Nachdem diese auf Ende Dezember 2006 aufgelöst worden ist und das neue Bundesverwaltungsgericht ihre Aufgaben übernommen hat, ist die Sache an dieses zur Behandlung zu überweisen. Es erübrigt sich damit, auf den von der Beschwerdeführerin gestellten Eventualantrag (insbes. Aufhebung des Urteils des kantonalen Verwaltungsgerichts) einzugehen.

4.

Bei diesem Verfahrensausgang rechtfertigt es sich, von der Erhebung von Kosten abzusehen, zumal die Beschwerdegegnerin die Streitigkeit über die Zuständigkeit nicht zu verantworten hat und sie auch keinen Antrag stellte. Ihr ist für das bundesgerichtliche Verfahren jedoch keine Parteientschädigung (vgl. Art. 159 OG) zuzusprechen, da sie nicht obsiegt hat und sie sich zur streitigen Frage nicht zu äussern brauchte. Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen. Über die Parteientschädigungen im vorinstanzlichen Verfahren hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem neuen Entscheid zu befinden.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und der Beschwerdeentscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 8. August 2006 aufgehoben; die Sache wird im Sinne der Erwägungen an das Bundesverwaltungsgericht überwiesen.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, dem Bundesverwaltungsgericht sowie dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 1. Februar 2007

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: