[AZA 0/2]
2A.532/2000/bol

II. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG **********

12. März 2001

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der
II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Hungerbühler, Müller
und Gerichtsschreiber Klopfenstein.

_____

In Sachen
Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Beschwerdeführer,

gegen
M._____, Beschwerdegegner, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Möhr, Spitalgasse 4, St. Gallen,
Bundesamt für Landwirtschaft, Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements,
betreffend
Pferdeimport, hat sich ergeben:

A.-M._____ hält seit mehreren Jahren als Freizeitbeschäftigung einige Pferde. Bis anhin war es ihm nicht möglich, Zollkontingente für die Einfuhr dieser Tiere zu erwerben; nach den Vorschriften der Verordnung vom 17. Mai 1995 über die Ein- und Ausfuhr von Tieren der Pferdegattung (Pferde-Ein und Ausfuhrverordnung, PEAV; AS 1995 2037) war er nicht zollkontingentanteilsberechtigt (vgl. Art. 7 PEAV).

Am 1. Januar 1999 trat das Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910. 1) in Kraft, zusammen mit (u.a.) der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Einfuhr von Tieren der Pferdegattung (Pferdeeinfuhrverordnung, PfEV; SR 916. 322.1) und der Allgemeinen Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrareinfuhrverordnung, AEV; SR 916. 01).

Nach dem Inkrafttreten dieser Erlasse bestand für M._____ nun die Möglichkeit, an den neu vorgesehenen Versteigerungen von Zollkontingentsanteilen teilzunehmen (vgl.
Art. 4 PfEV in Verbindung mit Art. 10 ff. und Art. 16 ff.
AEV). Mit Schreiben vom 5. August 1999 forderte er - gewillt, an der nächsten Versteigerung mitzubieten - vom Bundesamt für Landwirtschaft die hierfür erforderlichen Unterlagen an.

B.- Am 30. August 1999 stellte das Bundesamt für Landwirtschaft M._____ die "Ausschreibungsbekanntmachung Nr. 1/2000 über die Versteigerung von 1561 Tieren der Pferdegattung (...)" mit den entsprechenden Gebotsformularen zu.
Diese Ausschreibungsbekanntmachung enthielt u.a. die nachstehenden Hinweise zur Versteigerungsmenge (Ziff. 4), zu den Steigerungsgeboten (Ziff. 5), zur Zuteilung (Ziff. 6) und zum Zuschlagspreis (Ziff. 7):

"4. Versteigerungsmenge

Zur Versteigerung gelangen vorerst jeweils 50 Prozent
der Teilzollkontingente. Dies ergibt: 1236 Tiere
der Pferdegattung (...); 250 Kleinponys; 75 Esel,
Maultiere und Maulesel.

(...)

5. Steigerungsgebote

(...)

Jede bietende Person kann maximal fünf Steigerungsgebote
mit verschiedenen Preisen und Mengen einreichen.
Jedes Gebot kann auf die gesamt mögliche Zuteilmenge
(siehe dazu unten Ziff. 6 die Mengenbeschränkung
für die Zuteilung) lauten.

(...)

6. Zuteilung

Die Zuteilung erfolgt, beginnend beim höchsten gebotenen
Preis, in abnehmender Reihenfolge der gebotenen
Preise. Übersteigen auf dem tiefsten noch zu
berücksichtigenden Preisniveau die eingereichten
Steigerungsgebote die noch zu verteilende Menge, so werden diese proportional gekürzt.

(...)

Der Zollkontingentsanteil darf pro bietende Person
höchstens 10 Prozent je Teilzollkontingentsmenge
betragen. Die Zuteilung pro Person für die gesamte
Kontingentsperiode (für beide Versteigerungen)
bleibt demnach beschränkt auf: 247 Tiere der Pferdegattung
(...), plus 50 Kleinponys, plus 15 Esel,
Maultiere und Maulesel.

7. Zuschlagspreis, Zahlungsfrist und Einfuhr

Der Zuschlagspreis entspricht dem Gebotspreis. (...)."

C.- Am 22. September 1999 reichte M._____ beim Bundesamt für Landwirtschaft das Gebotsformular wie folgt ausgefüllt ein:

Menge in Stück Gebot in Franken und
ganzen Rappen je Stück

Fr. Rp.

1. Gebot "vier Stück 510 50"
2. Gebot "vier Stück 1010 50"
3. Gebot "vier Stück 1510 50"
4. Gebot "vier Stück 1760 50"
5. Gebot "vier Stück 2010 50"

Mit Verfügung des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 26. Oktober 1999 (Ziff. 1 des Dispositivs) erhielt M._____ einen Zollkontingentsanteil für 20 Pferde zum Preis von insgesamt Fr. 27'210.– zugeschlagen (4 x Fr. 510. 50, 4 x Fr. 1'010. 50, 4 x Fr. 1'510. 50, 4 x Fr. 1'760. 50 und 4 x Fr. 2010. 50). Der Gesamtbetrag (Zuschlagspreis für alle Kontingentsanteile) war binnen 60 Tagen seit Rechtskraft der Verfügung einzuzahlen;

die zugeschlagenen Kontingentsanteile konnten zwischen dem
1. Januar und dem 31. Dezember 2000 ausgenützt werden.

D.- Gegen diese Verfügung erhob M._____ Beschwerde bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (im Folgenden: Rekurskommission EVD, auch: Rekurskommission). Er beantragte die Aufhebung der Verfügung und den Zuschlag für lediglich vier Kontingente zu je Fr. 510. 50. Zur Begründung trug er im Wesentlichen vor, er sei - ausgehend von den Bestimmungen in der Ausschreibungsbekanntmachung 1/2000 - der klaren Überzeugung gewesen, es werde lediglich ein Gebot berücksichtigt, und zwar je nach Zuschlagspreis entweder das erste oder das zweite bzw.
dritte, vierte oder fünfte Gebot. Damit, dass die fünf Gebote zusammengezählt und ihm vom Bundesamt demzufolge 20 Teilkontingente zugeschlagen werden könnten, habe er in keiner Weise rechnen müssen.

Am 26. Oktober 2000 hiess die Rekurskommission EVD die Beschwerde gut. Sie hob Ziff. 1 der Verfügung vom 26. Oktober 1999 auf und teilte M._____ einen Zollkontingentsanteil für vier Pferde zu einem Zuschlagspreis von insgesamt Fr. 8'042.– (4 x 2'010. 50) zu. Dieser Betrag sollte innert 60 Tagen nach Rechtskraft des Entscheides dem Bundesamt für Landwirtschaft einbezahlt werden.

E.- M._____ hat den Beschwerdeentscheid der Rekurskommission nicht angefochten. Mit Eingabe vom 24. November 2000 führt hingegen das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht mit dem Antrag, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Verfügung des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 26. Oktober 1999 zu bestätigen.

M._____ beantragt, die Beschwerde abzuweisen.
Die Rekurskommission EVD liess sich vernehmen, ohne einen ausdrücklichen Antrag zu stellen.

F.-Auf Antrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements und im Einverständnis mit M._____ verfügte der Abteilungspräsident am 14. Dezember 2000 (im Sinne einer vorsorglichen Massnahme), der Beschwerdegegner habe bis zum 28. Februar 2001 dem Bundesamt für Landwirtschaft den Betrag von Fr. 8'042.– einzuzahlen und könne die Zollkontingentsanteile für vier Pferde bis zum 31. März 2001 ausnützen.
Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gegen eine auf öffentliches Recht des Bundes gestützte Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer eidgenössischen Rekurskommission als Vorinstanz nach Art. 98 lit. e OG erlassen wurde. Ein Ausschlussgrund gemäss Art. 99 - 102 OG liegt nicht vor. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist damit zulässig.

b) Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (im Folgenden auch Departement) ist vorliegend als das in der Sache zuständige Departement gemäss Art. 103 lit. b OG befugt, Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht zu führen. Das Beschwerderecht der Bundesbehörden soll den richtigen und einheitlichen Vollzug des Bundesverwaltungsrechts sicherstellen. Weiterer Voraussetzungen bedarf die Beschwerdelegitimation nicht (BGE 125 II 633 E. 1a S. 635, mit Hinweisen). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

c) Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG). Hat jedoch - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften festgestellt, ist das Bundesgericht an die Sachverhaltsfeststellung gebunden (Art. 105 Abs. 2 OG).

d) Das Bundesgericht wendet im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an; es ist gemäss Art. 114 Abs. 1 OG an die von den Parteien vorgebrachten Begründungen nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 117 Ib 114 E. 4a S. 117, mit Hinweisen).

2.- a) Teilzollkontingente für Tiere der Pferdegattung (ohne Zuchttiere, Kleinponys, Esel, Maultiere und Maulesel) werden versteigert (Art. 4 Abs. 1 lit. a PfEV). Jede bietende Person kann für die ausgeschriebene Menge maximal fünf Gebote mit verschiedenen Preisen und Mengen einreichen (Art. 17 Abs. 2 AEV). Die Gebote können nach Ablauf der Einreichungsfrist weder geändert noch zurückgezogen werden (Art. 17 Abs. 3 AEV). Die Zuteilung erfolgt, beginnend beim höchsten gebotenen Preis, in abnehmender Reihenfolge der gebotenen Preise (Art. 18 Abs. 1 AEV). Auf dem tiefsten noch zu berücksichtigenden Preis wird gegebenenfalls eine proportional gekürzte Menge zugeteilt (Art. 18 Abs. 2 AEV). Der Zuschlagspreis entspricht dem Gebotspreis (Art. 19 Abs. 1 AEV).

b) Die Vorinstanz hat erwogen, dieses Zuteilungssystem schliesse im Prinzip aus, dass die fünf Offerten einer bietenden Person alternativ verstanden werden könnten.
Jedem Gebot komme auf Grund dieser Regeln eine relativ selbständige Bedeutung zu, weshalb die maximal fünf Steigerungsgebote pro Person als kumulative Angebote zu behandeln seien (vgl. S. 8/9 des angefochtenen Entscheides). Insoweit besteht über die Auslegung der einschlägigen Verordnungsvorschriften zwischen dem Departement und der Vorinstanz keine Divergenz.
Zu Recht unstreitig ist ferner, dass die im Privatrecht verankerten Grundsätze über Willensmängel (Art. 23 ff. OR) als Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze auch im Verwaltungsrecht anwendbar sind (BGE 98 V 255 E. 2 S. 257; 102 Ib 115 E. 2 S. 118 f.; 122 I 328 E. 7b S. 340; Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel und Stuttgart 1976, Band I Nr. 2 V/d S. 12), und dass Willensmängel von Privaten bei Erklärungen, die öffentlich-rechtliche Wirkungen der hier in Frage stehenden Art auslösen, nur dann beachtlich sind, wenn der zugrunde liegende Irrtum nicht von der Person, an die sich der beanstandete Verwaltungsakt richtet, verschuldet worden ist (BGE 98 V 255 E. 2 S. 258; 102 Ib 115 E. 4 S. 121 f.; vgl. auch Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt 1990, Nr. 2 V/d S. 6/7; Imboden/Rhinow, a.a.O.).

c) Streitig ist, ob der Beschwerdegegner einem "entschuldbaren" Irrtum zum Opfer gefallen ist. Die Vorinstanz hat dies bejaht, im Wesentlichen mit der Begründung, die vom Beschwerdegegner vorgenommene Auslegung der Ausschreibungsbekanntmachung erscheine "ohne Weiteres als nachvollziehbar", zumal das Bundesamt den Verordnungstext mit dem Satz "Jedes Gebot kann auf die gesamt mögliche Zuteilmenge lauten" ergänzt habe. Das vom Bundesamt angewandte Versteigerungssystem sei sodann auch nicht mit einem Berechnungsbeispiel erläutert worden, und auch das Gebotsformular habe keinen Hinweis enthalten, dass die Offerten addiert würden (S. 10 des angefochtenen Entscheides). Das Departement macht demgegenüber geltend, der fragliche Zusatz in der Ausschreibungsbekanntmachung vermöge keinen Irrtum zu begründen, sondern kläre lediglich eine allfällige Unsicherheit bezüglich des kumulativen Zuteilungssystems. Der Schluss, der Beschwerdegegner habe sich in einem entschuldbaren Irrtum befunden, sei haltlos und stehe zudem im Widerspruch zur Rechtsprechung der Rekurskommission in einem analogen Fall.

d) Die Versteigerung von Zollkontingenten gemäss Art. 16 ff. AEV folgt - analog dem Steigerungskauf (Art. 229 ff. OR) - einem bestimmten vereinfachenden und beschleunigenden Mechanismus, der durch sich überbietende Angebote (Offerten) und den Zuschlag charakterisiert wird (vgl. Anton Pestalozzi, Wann gelten die Sonderbestimmungen des Versteigerungsrechtes ?, in AJP 8/2000 S. 984). Für die Irrtumsanfechtung eines Zuschlags bleibt daher wenig Raum.
Die Bindung des Bieters an die Versteigerungsbedingungen setzt nach dem Recht des Steigerungskaufs immerhin voraus, dass alle Essentialia des Geschäfts objektiv feststehen und nur die Bestimmung des Preises offen ist (vgl. Anton Pestalozzi, Der Steigerungskauf, Zürich 1997, N. 1021 S. 175).
Sodann darf es nicht an der nach den Umständen gebotenen Aufklärung des Publikums fehlen; eine Unterlassung kann zur Aufhebung des Zuschlages wegen Willensmangels führen (Pestalozzi, a.a.O., N. 619 S. 114). Diese Grundsätze betreffend die Gestaltung von Versteigerungsbedingungen bzw.
die Aufklärungspflicht des Versteigerers können auch bei der Beurteilung des Ablaufs der vorliegenden Versteigerung herangezogen werden (vgl. E. 2b).

e) Aus den in der Ausschreibung enthaltenen Erläuterungen geht nicht mit der gebotenen Klarheit hervor,

dass für die Zuteilung eine Mehrzahl von Steigerungsangeboten einer bietenden Person kumulativ berücksichtigt wird. Das mag sich zwar aus den Ausführungen unter Ziff. 6 (”Zuteilung”) ableiten lassen, doch wird eine solche Interpretation in Frage gestellt durch den Hinweis in Ziff. 5 (”Steigerungsgebote”), wonach ”jedes Gebot auf die gesamte mögliche Zuteilmenge (...)” lauten könne. Wohl hat dieser Hinweis, wie das Departement in seiner Beschwerde (S. 5) zutreffend darlegt, auch bei kumulativer Geltung der Angebote einen bestimmten Sinn. Er konnte aber in der gegebenen Form bei mit dem Verfahren nicht vertrauten Anbietern eine falsche Vorstellung über die Bedeutung einer allfälligen Mehrzahl von Angeboten erwecken. Mit dieser Möglichkeit war umso eher zu rechnen, als erstmals auch nicht kommerziell im Pferdeimport tätige Anbieter an der Versteigerung teilnehmen konnten (vgl. demgegenüber noch den Wortlaut von Art. 7 PEAV). Wie ein weiterer beim Bundesgericht hängiger Beschwerdefall zeigt, ist (mindestens) noch ein anderer Anbieter dem gleichen Irrtum erlegen. Das Bundesamt hat denn auch im folgenden Jahr seine Ausschreibung durch
ein entsprechendes Zahlenbeispiel verdeutlicht (vgl. Ausschreibungsbekanntmachung Nr. 1/2001 vom 1. September 2000, S. 3). Wohl wäre es für unerfahrene bzw.
mit solchen Zollkontingentsversteigerungen nicht vertraute Anbieter ratsam gewesen, sich bei der zuständigen Auskunftsperson des Bundesamtes (deren Telefonnummer in der Ausschreibungsbekanntmachung enthalten war), über die Modalitäten der Versteigerung näher ins Bild zu setzen. Das Bundesamt musste vorliegend jedoch davon ausgehen, dass der von der ”Ausschreibungsbekanntmachung Nr. 1/2000” angesprochene Interessentenkreis sich bei der Gestaltung der Steigerungsangebote am Wortlaut dieser Verlautbarung und an dem von der Behörde offenbar selber entworfenen ”Gebotsformular” (welches keinen Hinweis auf die kumulative Behandlung der Offerten enthält) orientieren und nicht zusätzlich noch die einschlägigen Verordnungsvorschriften konsultieren würde. Die Rekurskommission verstiess deshalb nicht gegen Bundesrecht, wenn sie die angefochtene Zuteilung auf Grund des erwähnten, einer falschen Auslegung zugänglichen Satzes in dem Sinne korrigierte, wie der Beschwerdegegner sein Angebot gutgläubig verstanden hatte.

f) Der Hinweis des Departements auf einen unveröffentlichten Entscheid der Rekurskommission vom 3. Juli 2000 ist unbehelflich. Wieweit es sich überhaupt um einen vergleichbaren Sachverhalt handelte (was die Rekurskommission bestreitet), kann dahingestellt bleiben. Ein einzelner Beschwerdeentscheid begründet noch nicht ohne weiteres eine ”Praxis”, von welcher die Rekurskommission aus Gründen der Rechtssicherheit nur unter qualifizierten Voraussetzungen abweichen dürfte (vgl. BGE 126 I 122 E. 5 S. 129; 125 II 152 E. 4c/aa S. 162); und das Bundesgericht wäre an eine bestehende Rechtsprechung der Rekurskommission ohnehin nicht gebunden (vgl. E. 1d). Massgebend ist, ob im hier zu beurteilenden Einzelfall ausreichende Gründe für die Bejahung und Berücksichtigung eines Willensmangels bestanden. Dies durfte die Rekurskommission wie erwähnt ohne Verletzung von Bundesrecht bejahen.

3.- Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements ist nach dem Gesagten als unbegründet abzuweisen. Da das Departement Vermögensinteressen verfolgt, ist ihm eine Gerichtsgebühr aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 2 OG). Es hat zudem den anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 2’000.– wird dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement auferlegt.

3.- Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement hat den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2’000.– zu entschädigen.
4.- Dieses Urteil wird den Parteien sowie dem Bundesamt für Landwirtschaft und der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. März 2001

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung

des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: