Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.153/2006 /bie

Urteil vom 25. September 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Wurzburger, Müller
Gerichtsschreiber Häberli.

Parteien
1. Entremont Fromager,
2. Syndicat Interprofessionnel du Gruyère
Français (SIGF),
Beschwerdeführer,
beide vertreten durch die Rechtsanwälte
Dr. Gregor Bühler und Nicole Coutrelis,

gegen

Verein Emmentaler Switzerland, Beschwerdegegner, vertreten durch die Rechtsanwälte Prof. Dr.
Jürg Simon und Céline Schwarzenbach,
Bundesamt für Landwirtschaft,
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, 3202 Frauenkappelen.

Gegenstand
Geschützte Ursprungsbezeichnung für Emmentaler Käse (Beschwerdelegitimation),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 13. Februar 2006.

Sachverhalt:
A.
Am 26. Juli 2002 verfügte das Bundesamt für Landwirtschaft auf Gesuch des Vereins "Emmentaler Switzerland" hin die Eintragung der Bezeichnung "Emmentaler" als geschützte Ursprungsbezeichnung in das GUB/GGA-Register (eidgenössisches Register für geschützte Ursprungsbezeichnungen [GUB]und geschützte geographische Angaben [GGA]). Hiergegen reichten - nebst vielen andern - die Association de la Transformation Laitière Française (F-Paris), die Entremont Fromager (F-Annecy), das Syndicat Interprofessionnel du Gruyère Français (F-Paris), die UNICOPA Produits Laitiers (F-Guinchamp), der Milchindustrie-Verband e.V. SMM (D-Bonn), die Schutzgemeinschaft für Milch und Milcherzeugnisse e.V. (D-Bonn), das Mejeriforeningen Danish Dairy Board (DK-Arhus) und die Vereinigung Österreichischer Milchverarbeiter (A-Wien) Einsprachen ein, die vom Bundesamt für Landwirtschaft am 10. September 2004 (in einem alle Verfahren vereinigenden Entscheid) abgewiesen wurden.
B.
Die genannten Einsprecher gelangten in der Folge je an die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, welche die Verfahren vereinigte und auf die eingereichten Beschwerden mangels Beschwerdelegitimation nicht eintrat (Entscheid vom 13. Februar 2006).

C.
Am 17. März 2006 haben die Entremont Fromager (Beschwerdeführerin 1) und das Syndicat Interprofessionnel du Gruyère Français (Beschwerdeführer 2) gemeinsam beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Sie beantragen, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Sache zur materiellen Behandlung an die Rekurskommission zurückzuweisen.
Der Verein "Emmentaler Switzerland" schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, während das Bundesamt für Landwirtschaft beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten. Die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements hat auf Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
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 des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements gefällter Sachentscheid der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht (Art. 97 und Art. 98 lit. e OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG). Damit sind die Beschwerdeführer vorliegend ohne weiteres befugt, mit diesem Rechtsmittel den ergangenen Nichteintretensentscheid wegen der behaupteten unrichtigen Handhabung der bundesrechtlichen Legitimationsregeln anzufechten (vgl. etwa BGE 131 II 497 E. 1 S. 500).
Das vorliegende Urteil wird in deutscher Sprache verfasst, zumal sowohl der angefochtene Entscheid als auch sämtliche Rechtsschriften in dieser Sprache abgefasst sind (vgl. Art. 37 Abs. 3 OG).
2.
Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet einzig die Frage, ob die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements Bundesrecht verletzt hat, indem sie auf die Eingaben der Beschwerdeführer nicht eingetreten ist.
2.1 Das Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG; SR 910.1) enthält in Art. 14 ff. Vorschriften über die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Es sieht die Schaffung eines Registers für geschützte Ursprungsbezeichnungen und geographische Angaben vor (Art. 16 Abs. 1 LwG), wobei es die Ausgestaltung dieser Einrichtung weitgehend dem Bundesrat überlässt. Zu den Bereichen, welche Letzterer ausdrücklich näher zu regeln hat, gehört insbesondere "das Einsprache- und das Registrierungsverfahren" (Art. 16 Abs. 2 lit. c LwG). Am 28. Mai 1997 hat der Bundesrat die Verordnung über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse (GUB/GGA-Verordnung; SR 910.12) erlassen. Dem Rechtsetzungsauftrag des Gesetzgebers folgend regelt deren Art. 10 Abs. 1 die Legitimation zur Einsprache gegen Eintragungen in das Register: Einspracheberechtigt sind insbesondere "Personen, die ein schutzwürdiges Interesse geltend machen können" (lit. a), wobei die Einsprachefrist drei Monate beträgt (Art. 10 Abs. 2).
2.2 Eine materielle Beteiligung am Einspracheverfahren bildet in aller Regel Voraussetzung für die Legitimation zum anschliessenden Beschwerdeverfahren, reicht hierfür alleine jedoch nicht aus: Zusätzlich erforderlich ist stets, dass der Betroffene die spezifischen gesetzlichen Anforderungen des zu ergreifenden Rechtsmittels erfüllt (BGE 131 II 753 E. 4.2 S. 757). Der Einspracheentscheid des Bundesamts für Landwirtschaft ist bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements anfechtbar (vgl. Art. 166 Abs. 2 LwG), wobei sich die Beschwerdelegitimation für dieses Rechtsmittel nach Art. 48 lit. a VwVG richtet (vgl. BGE 131 II 753 E. 4.2 S. 755 f.). Die betreffende Bestimmung ist zumindest vom Wortlaut her enger gefasst als Art. 10 Abs. 1 lit. a GUB/GGA-Verordnung (vgl. E. 3.1), wobei sich durchaus Gründe dafür erkennen liessen, die Befugnis zur Einsprache und jene für das anschliessende Rechtsmittelverfahren unterschiedlich zu umschreiben (vgl. Urteil 2A.335/2005 vom 14. November 2005). Wie es sich damit im Einzelnen verhält, ist im vorliegenden Zusammenhang jedoch unerheblich und kann deshalb offen bleiben:
3.
3.1 Gemäss Art. 48 lit. a VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, "wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat". Nach ständiger Rechtsprechung kommt dieser Bestimmung der gleiche Gehalt zu wie Art. 103 lit. a OG, der für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht massgebend ist (vgl. etwa BGE 124 II 499 E. 3b S. 504). Mithin ist die Beschwerdeführerin 1 zur Anfechtung des abschlägigen Einspracheentscheids bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements legitimiert, wenn sie durch diesen stärker als jedermann berührt

ist und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht (BGE 123 II 376 E. 4a S. 379).
3.2 Die Beschwerdeführerin 1 sieht sich durch die Unterschutzstellung der Bezeichnung "Emmentaler" in der Schweiz in ihren wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten beeinträchtigt, obschon sie hier weder Emmentaler Käse herstellt noch solchen verkauft. Sie macht geltend, sie habe als (angeblich) grösste europäische Produzentin von Emmentaler Käse (mit Produktionsstätten in Frankreich und Deutschland) verschiedene Bemühungen unternommen, französischen Emmentaler in die Schweiz zu exportieren. Die Umsetzung dieses Ansinnens sei zwar bisher an den hohen Zollschranken gescheitert; sie beabsichtige aber, wenn ab 1. Juni 2007 Käse aus der Europäischen Union unbeschränkt zollfrei in die Schweiz eingeführt werden könne (vgl. Anhang 3 zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen; SR 0.916.026.81), Emmentaler in die Schweiz zu exportieren.
3.3 Die entsprechenden Vorbringen sind nicht geeignet, ein schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 48 lit. a VwVG darzutun:
3.3.1 Ihren eigenen Angaben gemäss ist die Beschwerdeführerin 1 zur Zeit von der Unterschutzstellung der Bezeichnung "Emmentaler" nicht stärker betroffen als irgendein anderer ausländischer Käseproduzent. Sie mag zwar fest damit rechnen, in den nächsten Jahren ausländischen Emmentaler in die Schweiz zu exportieren. Dies reicht indessen nicht aus, um eine besondere Beziehungsnähe zum Streitgegenstand zu begründen; für die Beurteilung des vorliegenden Rechtsstreits sind die heutigen Verhältnisse massgebend. Im Moment ist völlig offen, ob die Beschwerdeführerin 1 ihre Exportpläne tatsächlich in die Tat umsetzen wird, hängt dies doch - entgegen ihrer Darstellung - von einer Vielzahl verschiedener Faktoren ab und nicht nur vom Wegfall der schweizerischen Zölle und Einfuhrkontingente.
3.3.2 Ein schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerin 1 an der Anfechtung des abschlägigen Einspracheentscheids ist schon darum zu verneinen, weil ihre Rechte und Pflichten als ausländische Produzentin von der Eintragung der Bezeichnung "Emmentaler" ins GUB/ GGA-Register gar nicht tangiert werden: Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat sich in mehreren Staatsverträgen dazu verpflichtet, die Verwendung der Bezeichnung "Emmentaler" auch für im Ausland hergestellten Käse zuzulassen, sofern dieser ein Hinweis auf das Fabrikationsland in nach Schriftart, Grösse und Farbe gleichen Buchstaben beigefügt wird. Entsprechende Zugeständnisse hat sie insbesondere gegenüber Frankreich und Deutschland gemacht, also jenen Staaten, in welchen die Beschwerdeführerin ihren Emmentaler produziert (vgl. Art. 4 Abs. 3 des Internationalen Abkommens vom 1. Juni/18. Juli 1951 über den Gebrauch der Ursprungsbezeichnungen und der Benennungen für Käse [Stresa Abkommen; SR 0.817.142.1]sowie den Vertrag vom 14. Mai 1974 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Französischen Republik über den Schutz von Herkunftsangaben, Ursprungsbezeichnungen und anderen geographischen Bezeichnungen [SR 0.232.111.193.49]und den Vertrag vom 7. März 1967 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über den Schutz von Herkunftsangaben und anderen geographischen Bezeichnungen [SR 0.232.111. 191.36], insb. Ziff. 7 des Protokolls). Diese völkerrechtliche Verpflichtung geht einer anders lautenden Regelung im nationalen Recht ohne weiteres vor. Die Beschwerdeführerin 1 darf deshalb ihren Käse unverändert als "Emmental français" - bzw. "Deutschen" oder "Allgäuer" Emmentaler - bezeichnen und in der Schweiz zum Verkauf anbieten, auch wenn ihr dies an sich durch Art. 17 Abs. 1 und Abs. 2 lit. d GUB/GGA-Verordnung untersagt wäre; das wird auch vom Bundesamt für Landwirtschaft ausdrücklich anerkannt (vgl. die Vernehmlassung vom 15. März 2005 im vorinstanzlichen Verfahren, Ziff. II/2.5.1 f.). Angesichts der geschilderten staatsvertraglichen Regelung war es schon bisher unzulässig, in Frankreich oder Deutschland hergestellten Käse einfach als "Emmentaler" (in Alleinstellung) zu bezeichnen, ohne mit einer Ergänzung klar und deutlich auf seine nichtschweizerische Herkunft hinzuweisen. Aus der Eintragung der Bezeichnung "Emmentaler" ins schweizerische GUB/GGA-Register ergibt sich insoweit für die Beschwerdeführerin 1 keine Änderung der Rechtslage. Die
abstrakte Möglichkeit einer Kündigung der geltenden Vereinbarungen durch die Schweiz stellt diese Beurteilung nicht in Frage.
3.3.3 Unerheblich ist schliesslich, dass die Beschwerdeführerin 1 über eine Tochtergesellschaft in der Schweiz verfügt. Soweit die Entremont (Suisse) SA als Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit durch den angefochtenen Eintrag beim Vertrieb von Emmentaler behindert wird, müsste sie dagegen selber als Rechtsmittelklägerin auftreten.
4.

4.1 Der Beschwerdeführer 2 stellt weder selber Käse her noch exportiert er solchen in die Schweiz; es handelt sich bei ihm um einen privaten Verband, der vom abschlägigen Einspracheentscheid nicht direkt in schutzwürdigen Interessen betroffen ist. Praxisgemäss ist er dennoch zur Beschwerdeführung bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements legitimiert, wenn er als juristische Person konstituiert ist, nach den Statuten die in Frage stehenden Interessen seiner Mitglieder zu vertreten hat und die Mehrheit seiner Mitglieder - oder zumindest eine Grosszahl von ihnen - selber zur Einreichung einer Beschwerde legitimiert wäre (vgl. BGE 128 II 24 E. 1b S. 26; 127 V 80 E. 3a/aa S. 82 f.).
4.2 Beim Beschwerdeführer 2 handelt es sich um einen Dachverband, in welchem die folgenden drei französischen Interessenverbände zusammengeschlossen sind: die "Fédération Nationale des Producteurs de Lait", die "Fédération Nationale de l'Industrie Laitière" und die "Fédération Nationale des Coopératives Laitières". Dem Beschwerdeführer 2 obliegt es unbestrittenermassen, die Interessen seiner Mitglieder bezüglich des Emmentalermarkts zu vertreten. Um ihm als Dachverband die Legitimation zur Beschwerdeführung im vorinstanzlichen Verfahren zuerkennen zu können, müsste die Mehrheit oder eine Grosszahl der den drei angeschlossenen Interessenverbänden angehörenden (und durch den Dachverband allenfalls indirekt vertretenen) Mitglieder selber beschwerdeberechtigt, d.h. durch die streitige Eintragung in eigenen schützenswerten Interessen betroffen sein (vgl. zur Beschwerdelegitimation von Dachverbänden: Urteil 2A.359/2005 vom 14. November 2005, E. 3.2). Dass diese Voraussetzungen vorliegend erfüllt sind, ist nicht dargetan; im Gegenteil: Der Beschwerdeführer 2 äussert sich nur am Rand zur Situation der Mitglieder der ihm angeschlossenen Verbände, indem er behauptet, im Jahre 2003 hätten Letztere 2,7 Tonnen französischen Emmentaler in die
Schweiz exportiert. Ansonsten verweist er vornehmlich auf die allgemeine wirtschaftliche Bedeutung, welche dem Emmentaler Käse für Frankreich zukomme. Mit den entsprechenden Vorbringen (welche im vorliegenden Zusammenhang ohnehin untauglich wären) zeigt der Beschwerdeführer 2 allerdings gerade, dass die geschilderten Legitimationsvoraussetzungen nicht erfüllt sind. So betont er, dass in Frankreich jährlich rund 250'000 Tonnen Emmentaler produziert werden und dass allein die "Fédération Nationale de l'Industrie Laitière" 130 Mitglieder aufweise. Angesichts dieser (eindrücklichen) Zahlen ist ausgeschlossen, dass bei einer - offenbar einmalig - in die Schweiz exportierten Menge von 2,7 Tonnen französischem Emmentaler die Mehrheit oder eine Grosszahl der Mitglieder der drei im Beschwerdeführer 2 zusammengeschlossenen Interessenverbände direkt betroffen ist, wenn die Bezeichnung "Emmentaler" auf dem schweizerischen Territorium unter Schutz gestellt wird. Im Übrigen würde es aus den in E. 3.3.2 dargelegten Gründen auch diesen Produzenten zum Vornherein an einem schutzwürdigen Anfechtungsinteresse fehlen.
5.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde als unbegründet abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang werden die Beschwerdeführer - unter Solidarhaft - kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 und Abs. 7 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Sie haben überdies den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (vgl. Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.
3.
Für das bundesgerichtliche Verfahren haben die Beschwerdeführer, unter Solidarhaft, den Beschwerdegegner mit Fr. 6'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Landwirtschaft und der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 25. September 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: