Urteilskopf

100 Ib 299

51. Urteil vom 17. Mai 1974 i.S. Bier-Import AG gegen Eidg. Departement des Innern
Regeste (de):
Widerruf von Verwaltungsverfügungen, Voraussetzungen (Präzisierung der Rechtsprechung).

Verkehr mit Lebensmitteln. Unzulässigkeit des Widerrufs einer Bewilligung, ein nährwertarmes, alkoholreiches Spezialbier als "Diätbier" zu bezeichnen.

Regeste (fr):
Révocation de décisions administratives, conditions (précision de la jurisprudence).

Commerce de denrées alimentaires. Révocation non admise, s'agissant d'une autorisation de désigner comme "bière diététique" une bière spéciale pauvre en valeur nutritive, mais riche en alcool.

Regesto (it):
Revoca di decisioni amministrative, presupposti (precisazione della giurisprudenza).

Commercio di derrate alimentari. Fattispecie in cui non è stata ammessa la revoca di un'autorizzazione d'indicare come "birra dietetica" una birra speciale povera di valore nutritivo, ma ricca di alcool.

Sachverhalt ab Seite 299

BGE 100 Ib 299 S. 299

A.- Die Bier-Import AG vertreibt die Biere der Brauerei "Löwenbräu" München in der Schweiz. Auf ihr Gesuch hin erteilte ihr das Eidg. Gesundheitsamt (EGA) am 28. August 1956 die Bewilligung, ein im Ausland bereits vertriebenes Bier mit einem reduzierten Kohlehydratgehalt von 0,54%, das jedoch einen etwas höheren Alkoholgehalt als ein gewöhnliches Bier aufweist, in der Schweiz unter den Bezeichnungen "Löwen-Diätbier", "Spezialbier für Diabetiker, nährwertarm, alkoholreich" in Verkehr zu bringen. Die Verfügung stützte sich auf einen Untersuchungsbericht des kantonalen Laboratoriums in Zürich vom 23. Juli 1956, ferner auf ein Gutachten des Direktors der II. Medizinischen Klinik der Universität München über die Eignung des betreffenden Bieres für Diabetiker. Die Bier-Import AG nahm den Vertrieb dieses Getränkes in der Schweiz unter den bewilligten Bezeichnungen auf. Weitere deutsche Diätbiere folgten auf dem schweizerischen Markt.

BGE 100 Ib 299 S. 300

Mit Schreiben vom 26. August 1969 an das EGA gab der Schweizerische Bierbrauerverein seine Absicht kund, ebenfalls ein "Diätbier" auf den Markt zu bringen. Auf Empfehlung der wissenschaftlichen Subkommission der Eidg. Ernährungskommission teilte das EGA dem Bierbrauerverein am 17. November 1969 mit, die Bezeichnung "Diätbier" könne gestattet werden, sofern auf der Etikette der Hinweis "arm an Kohlehydraten" beigefügt

und der Alkoholgehalt in Graden angegeben werde, während die Angabe "für Diabetiker" und alle Hinweise auf Eigenschaften, welche die schlanke Linie erhalten, untersagt seien.
Auf Aufforderung des EGA passten die Importeure deutscher Diätbiere ihre Etiketten diesen neuen Bedingungen an, nachdem ihnen eine Frist für das Aufbrauchen der alten Etiketten gewährt worden war. Der Bierbrauerverein liess das neue Produkt unter der vom EGA bewilligten Bezeichnung "Skiff-Diätbier" durch die "Skiff Bier AG" vertreiben. Im Sommer 1972 wurde ein breit angelegter Werbefeldzug hiefür durchgeführt. Er richtete sich nicht nur an die auf eine kohlehydratarme Diät angewiesenen Personen, sondern an jedermann, wobei das Produkt in Wort und Bild als "Fitness"-fördernd angepriesen und mit dem Slogan "Skiff hält wiff" populär gemacht wurde. Diese Werbung veranlasste das EGA, mit Verfügung vom 26. Oktober 1972 die Bezeichnung des "Skiff"-Bieres als "Diätbier" zu verbieten und statt dessen "Spezial-Bier mit geringem Kohlehydratgehalt" vorzuschlagen. Eine vom Bierbrauerverein gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde wurde vom Eidg. Departement des Innern (EDI) mit Entscheid vom 23. Mai 1973, der in Rechtskraft erwachsen ist, abgewiesen.
Am 21. November 1972 erliess das EGA gegenüber der Bier-Import AG folgende Verfügung: "Gestützt auf die Empfehlung der wissenschaftlichen Subkommission der Eidg. Ernährungskommission haben wir seinerzeit von Ihnen verlangt, dass die Etiketten Ihres Diabetiker-Bieres die Sachbezeichnung "Diät-Bier kohlehydratarm" (+ Angabe des Alkoholgehaltes) zu tragen habe. Am 8. Februar 1972 waren wir in der Lage, Ihnen derart bezeichnete Etiketten zu bewilligen. Eine kürzlich aufgekommene, überbordete Reklame für ein Diät-Bier veranlasste die erwähnte Kommission auf ihre damals gefasste

Stellungnahme zurückzukommen. Sie vertritt nunmehr die Auftassung, dass ein kohlehydratarmes Bier nicht mehr die Eigenschaften eines diätetischen Lebensmittels aufweist, insbesondere weil es sich um ein Getränk mit nennenswertem Alkoholgehalt handelt. Wir haben uns dieser Stellungnahme angeschlossen. Das Inverkehrbringen eines kohlehydratarmen Bieres ist selbstverständlich weiterhin erlaubt; es darf aber nicht mehr als Diät-Bier bezeichnet werden. Wir ersuchen Sie deshalb, Ihr Bier als Spezial-Bier mit geringem Kohlehydratgehalt ... Vol.% Alkohol zu bezeichnen. Zum Aufbrauch der bisherigen Etiketten, Prospekte und Six-Pack räumen wir Ihnen eine Frist bis zum 30. April 1973 ein."

B.- Die Beschwerde der Bier-Import AG gegen diese Verfügung wurde vom EDI am 14. Dezember 1973 abgewiesen. Es führte aus, die angefochtene Verfügung sei die logische Folge der gegen den Schweizerischen Bierbrauerverein getroffenen Massnahme. Das EGA habe die schweizerischen Hersteller und die Importeure von "Diätbier" gleich behandeln müssen. Die beanstandete Verfügung sei auch sachlich begründet, da der Ausdruck "Diät" nicht für ein Genussmittel gestattet werden dürfe, das wegen seines Alkoholgehalts eine schädigende Wirkung haben könne.

C.- Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt die Bier-Import AG, den Entscheid des EDI vom 14. Dezember 1973 und damit auch die Verfügung des EGA vom 21. November 1972 aufzuheben. Sie macht geltend, der nachträgliche Widerruf der ihr seinerzeit erteilten Bewilligung, die Bezeichung "Diätbier" zu verwenden, lasse sich nicht rechtfertigen.

D.- Das EDI schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. (Verfahrensfrage.)

2. Das EGA hat der Beschwerdeführerin mit der im Verfahren nach Art. 5 Abs. 2 LMV getroffenen Verfügung vom 28. August 1956 die Bewilligung erteilt, das von der Brauerei "Löwenbräu" München hergestellte kohlehydratarme Bier in der Schweiz unter der Bezeichnung "Diätbier" in Verkehr zu bringen. Am 21. November 1972 hat das Amt

BGE 100 Ib 299 S. 302

der Beschwerdeführerin die weitere Verwendung dieser Bezeichnung untersagt und damit die frühere gegenteilige Verfügung widerrufen. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dieser Widerruf sei nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht zulässig. Dagegen hält das EDI dafür, dass das EGA auf die frühere Verfügung, die eine Polizeierlaubnis darstelle, habe zurückkommen dürfen, da nach heutiger Auffassung ein Genussmittel, das wegen seines Alkoholgehalts eine schädigende Wirkung haben könne, nicht als "diätetisch" bezeichnet werden dürfe. Ob eine formell rechtskräftige Verwaltungsverfügung von der Behörde widerrufen werden könne, ist nach den Grundsätzen zu beurteilen, die das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung anwendet: Einerseits entspricht es dem zwingenden Charakter des öffentlichen Rechts und der Natur der öffentlichen Interessen, dass ein Verwaltungsakt, der mit dem Gesetz nicht oder nicht mehr vereinbar ist, nicht unabänderlich ist. Anderseits kann es ein Gebot der Rechtssicherheit sein, dass eine Verfügung, die eine Rechtslage festgestellt oder begründet hat, nicht nachträglich wieder in Frage gestellt werde. Falls das Gesetz - wie dies für den vorliegenden Fall zutrifft - die Frage der Widerruflichkeit offenlässt, ist sie von der zu dessen Anwendung berufenen Behörde zu lösen, wobei jeweils abzuwägen ist, ob dem Postulat der richtigen Durchführung des objektiven Rechts oder dem Interesse an der Wahrung der Rechtssicherheit der Vorrang gebühre. Das Postulat der Rechtssicherheit geht im allgemeinen dann vor, wenn durch die frühere Verwaltungsverfügung ein subjektives Recht begründet worden ist, oder wenn die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Private von einer ihm durch die Verfügung eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat (BGE 78 I 406, BGE 94 I 343 E. 4 u.a.m.). Immerhin ist anerkannt, dass selbst in solchen Fällen der Widerruf der Verfügung unter Umständen gerechtfertigt sein kann, so deshalb, weil ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse dafür spricht (BGE 88 I 228 E. 1, BGE 100 Ib 97), ferner wegen Eintritts neuer Tatsachen oder auf Grund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse (BGE 86 I 173, BGE 97 I 752) wie auch infolge Änderung der Gesetzgebung (BGE 100 Ib 97), oder

BGE 100 Ib 299 S. 303

weil einer der Revisionsgründe besteht, welche die Rechtsprechung in Anlehnung an Art. 136 und 137 OG zugelassen hat (BGE 86 I 173; vgl. auch Art. 66 VwG). Zudem ist aber der Widerruf mitunter nur gegen angemessene Entschädigung des Betroffenen statthaft (BGE 88 I 228 E. 1 am Ende).

3. Die der Beschwerdeführerin seinerzeit erteilte Bewilligung, die Bezeichnung "Diätbier" zu verwenden, stellt eine Polizeierlaubnis dar. Das Bundesgericht hat gelegentlich angenommen, dass der Inhaber einer Baubewilligung - die ebenfalls eine Polizeierlaubnis ist - sich auf ein subjektives Recht berufen könne (BGE 78 I 407

oben; vgl. auch BGE 98 Ib 249 /250, BGE 100 Ib 97). Diese Auffassung widerspricht indes der in der Rechtslehre wohl herrschenden Meinung und ist denn auch vom Bundesgericht an anderer Stelle unter Berufung auf verschiedene Autoren abgelehnt worden (BGE 79 I 7/8; s. auch GRISEL, Droit administratif suisse, S. 212 oben). Was von ihr zu halten ist, braucht jedoch im vorliegenden Fall nicht näher geprüft zu werden, wenn der angefochtene Widerruf sich ohnedies nicht rechtfertigen lässt. Übrigens behauptet die Beschwerdeführerin nicht, dass die Bewilligung ihr ein subjektives Recht verschafft habe.

4. Hingegen macht die Beschwerdeführerin geltend, sie habe von der Bewilligung mehr als 16 Jahre lang ununterbrochen und korrekt Gebrauch gemacht; auch sei die Bewilligung auf Grund einer allseitigen Prüfung und Abwägung der in Betracht kommenden Interessen erteilt worden. Der Grundsatz, dass ein Verwaltungsakt in der Regel nicht widerrufen werden darf, wenn der Private von der ihm darin eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat, gilt nach ständiger Rechtsprechung für Verfügungen, die ein einmaliges, nicht wiederkehrendes Verhalten erlauben, insbesondere für Baubewilligungen (BGE 78 I 407, BGE 79 I 7, BGE 87 I 511, BGE 88 I 227, BGE 89 I 434, BGE 90 I 15 E. 6, BGE 92 I 235, BGE 94 I 344). Mit der Verfügung, um deren Widerruf es hier geht, ist jedoch der Beschwerdeführerin ein dauerndes Verhalten - die ständige Verwendung der Bezeichnung "Diätbier" - gestattet worden. Auf solche Fälle lässt sich jener Grundsatz nicht übertragen. Es ist mit dem öffentlichen Interesse an der richtigen Durchführung des Gesetzes nicht vereinbar, eine Verfügung, durch die einem Privaten eine dauernde Tätigkeit zu Unrecht bewilligt worden ist, allein schon deshalb für alle Zeiten als unwiderruflich

zu betrachten, weil er von der Erlaubnis bereits mehr oder weniger lange Gebrauch gemacht hat. Zu prüfen bleibt, ob der umstrittene Widerruf aus dem von der Beschwerdeführerin angerufenen weiteren Grunde unzulässig sei.

5. Das EGA hat der Beschwerdeführerin am 28. August 1956 die Verwendung der Bezeichnung "Diätbier" erlaubt, nachdem es den Untersuchungsbericht des kantonalen Laboratoriums Zürich vom 23. Juli 1956 sowie das Gutachten des Direktors der II. Medizinischen Klinik der Universität München über die Eignung des Erzeugnisses für Diabetiker geprüft hatte und zum Schluss gekommen war, dass jener Bezeichnung nichts im Wege stehe. Schon damals war dem EGA auf Grund dieser Expertisen die Zusammensetzung des in Frage stehenden Bieres bekannt; insbesondere wusste es bereits, dass das Produkt mit 6,3 Volumenprozenten einen höheren Alkoholgehalt aufweist als gewöhnliches Lagerbier. Seither wurde die Zusammensetzung unverändert beibehalten. Das EGA hatte demnach schon im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung die vollständigen Unterlagen, die ihm ermöglichten, das zur Begründung des Widerrufs der Bewilligung angeführte Argument, einem Getränk mit nennenswertem Alkoholgehalt fehlten die Eigenschaften eines diätetischen Lebensmittels, zu berücksichtigen. Ist somit die Bewilligung auf Grund eines Verfahrens, in dem die in Betracht kommenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, gegeben worden, so ist ihr Widerruf nicht gerechtfertigt, es wäre denn, dass ein besonderer Grund für die gegenteilige Entscheidung bestände.

6. Ein solcher Grund ist aber nicht ersichtlich.
a) Es wird nicht behauptet und ist nicht anzunehmen, dass seit der Erteilung der Bewilligung erhebliche neue Tatsachen eingetreten sind. Der Beschwerdeführerin werden nicht etwa Missbräuche vorgeworfen. Ebensowenig ist die Rede von fachwissenschaftlichen Erkenntnissen, die nicht schon im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung bekannt gewesen wären. Die Verwaltung macht auch - mit Recht - nicht geltend, dass die gesetzliche Ordnung seither in hier wesentlichen Punkten geändert worden sei. Zwar ist Art. 180 LMV, der den Begriff der diätetischen Produkte näher umschreibt, durch BRB vom 3. November 1967 anders gefasst worden, doch

kommt im neuen wie im alten Text zum Ausdruck, dass als diätetisch solche Lebensmittel bezeichnet werden können, die den besonderen Bedürfnissen von Personen entsprechen, denen aus irgendeinem Grund normale Kost nicht zuträglich ist (Erzeugnisse "für besondere Ernährungszwecke", vgl. LMV Art. 2, Ziff. 2a, welche Bestimmung nicht geändert worden ist). Ein besonderer Revisionsgrund im Sinne der sich an Art. 136 und 137 OG anlehnenden Rechtsprechung wird ebenfalls nicht angerufen und besteht auch nicht. b) Dagegen ist die Verwaltung offfenbar der Meinung, das öffentliche Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts sei hier so gewichtig, dass das Postulat der Rechtssicherheit hinangesetzt werden müsse. Ihre Auffassung beruht, wie das EDI in der Vernehmlassung festhält, auf der Überlegung, das Wort "Diät" erwecke den Eindruck der besonderen Zuträglichkeit für die Gesundheit, was für das strittige Bier im Hinblick auf seinen Alkoholgehalt von 6,3 Volumenprozenten sicher nicht zutreffe. Damit wird der Befürchtung Ausdruck gegeben, durch die Bezeichnung "Diätbier" werde der Konsument zur irrigen Annahme verleitet, er fördere seine Gesundheit, wenn er das so bezeichnete Getränk einnehme; das Wort sporne ihn also geradezu an, das Erzeugnis zu konsumieren. Mit dieser Argumentation, die auch dem Schreiben des Generalsekretariates der Schweizerischen Ärzteorganisation an das EGA vom 1. September 1972 zugrunde liegt, ist jedoch nicht dargetan, dass ein besonders bedeutsames und daher dem Postulat der Rechtssicherheit vorgehendes öffentliches Interesse am Widerruf der Bewilligung bestehe. "Diätbier" wirkt sich - wie gewöhnliches Bier - normalerweise erst bei übermässigem Konsum infolge seines Alkoholgehaltes schädlich aus. Die Bezeichnung "Diätbier" veranlasst gewisse Konsumenten wohl, das so benannte Produkt dem gewöhnlichen Bier vorzuziehen, aber nicht notwendigerweise auch, mehr davon zu trinken, als ihnen wegen des Alkoholgehaltes zuträglich ist. Die vom EGA seinerzeit vorgeschriebene genaue Angabe des Alkoholgehaltes des "Diätbiers" auf den Etiketten ist geeignet, die Konsumenten vom übermässigen Genuss des Produktes abzuhalten. c) Ferner wird geltend gemacht, die Verwaltung habe, nachdem sie den Schweizer Bierbrauern die Verwendung der Bezeichnung "Diätbier" untersagt habe, dasselbe auch der

Beschwerdeführerin verbieten müssen, um eine rechtsungleiche Behandlung zu vermeiden. Auch dieses Argument ist nicht stichhaltig. Ob das EGA den einheimischen Bierbrauern die Bewilligung zur Verwendung der Bezeichnung gestützt auf die Tatsache, dass diese Produzenten sich in ihrer Reklame nicht an die gestellten Bedingungen gehalten hatten, habe entziehen dürfen, ist hier nicht zu prüfen. Auf jeden Fall kann die gegenüber dem Schweizerischen Bierbrauerverein getroffene Massnahme nicht ein Grund sein, auch der Beschwerdeführerin, deren Propaganda keinen Anlass zur Beanstandung gab, die Bewilligung zu entziehen.
Gewiss kann es einer Behörde nicht verwehrt sein, eine Bewilligungspraxis aufzugeben, die sie als unrichtig betrachtet oder deren Verschärfung sie wegen veränderter Verhältnisse oder zunehmender Missbräuche für zweckmässig hält (BGE 91 I 218). Eine solche Praxisänderung kann jedoch nicht ohne weiteres zur Folge haben, dass Bewilligungen, die nach der alten Praxis erteilt worden sind und nach der neuen nicht mehr erteilt würden, einfach widerrufen werden dürften.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid aufgehoben.