Urteilskopf

100 Ib 331

58. Urteil vom 13. September 1974 i.S. Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten gegen Roco Conserven Rorschach und Eidg. Departement des Innern
Regeste (de):
Verwaltungsbeschwerde nach VwG. Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Verwaltungsbeschwerde des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten gegen eine Verfügung, mit der das Eidg. Gesundheitsamt einem industriellen Unternehmen gestützt auf die LMV bewilligt hat, ein Pulver zur Herstellung von Schlagrahmersatz in Verkehr zu bringen. Nichteintretensentscheid des Eidg. Departements des Innern.

1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Nichteintretensentscheid. Legitimation des Zentralverbandes nach Art. 103 lit. a OG (Erw. 1).

2. Legitimation zur Verwaltungsbeschwerde nach Art. 48 lit. a VwG. Zulässigkeit der Verbandsbeschwerde. In casu ist das vom Zentralverband verteidigte Interesse der Milchproduzenten nicht schutzwürdig im Sinne des Gesetzes (Erw. 2).

Regeste (fr):
Recours administratif selon la LPA. Recours de droit administratif.

Recours administratif de l'Union centrale des producteurs suisses de lait contre une décision par laquelle le Service fédéral de l'hygiène publique, se fondant sur l'ordonnance réglant le commerce des denrées alimentaires, a autorisé une entreprise industrielle à mettre dans le commerce une poudre servant à confectionner un succédané de crème fouettée. Décision d'irrecevabilité du Département fédéral de l'intérieur.

1. Recevabilité du recours de droit administratif contre la décision d'irrecevabilité du département. Qualité de l'Union centrale pour recourir selon l'art. 103 lettre a OJ (consid. I).

2. Qualité pour former un recours administratif selon l'art. 48 lettre a LPA. Recevabilité du recours d'une fédération. En l'espèce, l'intérêt des producteurs de lait défendu par l'Union centrale n'est pas digne de protection au sens de la loi (consid. 2).

Regesto (it):
Ricorso amministrativo secondo la PAF. Ricorso di diritto amministrativo.

Ricorso amministrativo dell'Unione centrale dei produttori svizzeri di latte contro una decisione con cui il Servizio federale dell'Igiene pubblica, fondandosi sull'ODerr., ha autorizzato un'impresa industriale a mettere in commercio una polvere destinata a servire da succedaneo della panna sbattuta. Decisione d'inammissibilità del Dipartimento federale dell'interno.

1. Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo contro la decisione d'inammissibilità del dipartimento. Legittimazione dell'Unione centrale ai sensi dell'art. 103 lett. a OG (consid. 1).

2. Legittimazione a proporre ricorso amministrativo secondo l'art. 48 lett. a PAF. Ammissibilità del ricorso di una federazione. Nella fattispecie l'interesse dei produttori lattieri tutelato dall'Unione centrale non è degno di protezione ai sensi della legge (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 332

BGE 100 Ib 331 S. 332

A.- Der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten (ZVSM) ist ein Genossenschaftsverband (Art. 921 ff. OR), dem regionale Milchproduzentenverbände angehören. Mitglieder dieser regionalen Verbände sind örtliche Milchverwertungsgenossenschaften und Einzelproduzenten. Der ZVSM bezweckt nach § 2 seiner Statuten die Wahrung der Interessen der schweizerischen Milchproduzenten; namentlich strebt er einen Milchpreis an, der mindestens die Produktionskosten deckt und dem Nährwerte angemessen ist; er trifft alle diesem Ziele dienenden Massnahmen (Leitung und Verbesserung der Milcherzeugung, Vertretung der Milchproduzenten gegenüber den Landesbehörden, Ordnung der Verwertungs-, Absatz- und Preisverhältnisse für Milch und Milcherzeugnisse usw.).

BGE 100 Ib 331 S. 333

Er hat die Kollektivmarken "Floralp", "Cristallina" und "Pierrot" für Milchprodukte registrieren lassen. Am 23. Juli 1973 teilte das Eidg. Gesundheitsamt (EGA) dem ZVSM mit, dass es der Firma Roco Conserven Rorschach am 18. Mai 1973 die Bewilligung erteilt hatte, das Produkt "Roco Dessert Top" in Verkehr zu bringen. Es handelt sich um ein Pulver, das mit Milch zu mischen und steif zu schlagen ist; der so hergestellte Schaum kann anstelle von Schlagrahm verwendet werden. Mit Beschwerdeschrift vom 22. August 1973 beantragte der ZVSM dem Eidg. Departement des Innern (EDI), die der Firma Roco erteilte Bewilligung rückgängig zu machen, eventuell sie mit den Auflagen zu verbinden, die nach der Lebensmittelverordnung zur Verhütung von Täuschungen erforderlich seien. Das EDI schrieb dem Beschwerdeführer am 23. November 1973, es könne seine Eingabe bloss als Aufsichtsbeschwerde entgegennehmen, da er zur förmlichen Beschwerde nicht legitimiert sei. Als Aufsichtsbehörde könnte es nur einschreiten, wenn zwingende öffentliche Interessen, klare Rechtsverletzungen oder eigentliche Missstände dies erforderten. Keine dieser Voraussetzungen sei erfüllt, und zudem könne die Firma Roco sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen. Die Beschwerde werfe ein Problem auf, das allenfalls der Gesetzgeber zu lösen haben werde und zu dem der Beschwerdeführer sich im Vernehmlassungsverfahren werde äussern können. Vom Beschwerdeführer aufgefordert, eine beschwerdefähige Verfügung zu treffen, entschied das EDI am 25. März 1974, auf die Beschwerde vom 22. August 1973 werde nicht eingetreten.

B.- Der ZVSM erhebt Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag, die Verfügung vom 25. März 1974 sei aufzuheben und das EDI anzuweisen, auf die Beschwerde vom 22. August 1973 einzutreten. Es wird geltend gemacht, der Beschwerdeführer sei durch die angefochtene Verfügung des EGA berührt und habe ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung; er sei daher nach Art. 48 lit. a VwG zur Verwaltungsbeschwerde berechtigt. Er werde durch die Bewilligung, die der Firma Roco entgegen den Vorschriften der LMV erteilt worden

BGE 100 Ib 331 S. 334

sei, mehr als irgend jemand betroffen. Seine Mitglieder, deren Interessen er zu wahren habe, fabrizierten und vertrieben u.a. Schlagrahm. Dieses Erzeugnis werde durch das von der Firma Roco in Verkehr gebrachte Pulver zur Herstellung von Schlagrahmersatz direkt konkurrenziert. Das Ersatzprodukt werde derart hergestellt, bezeichnet und präsentiert, dass das Publikum irregeführt und daher der Absatz des echten Rahms erschwert werde. Der Rahm, der nicht unmittelbar dem Konsum zugeführt werden könne, müsse zu Butter verarbeitet werden. Bei der Butterverwertung entstehe aber ein Verlust, wovon die Milchproduzenten 40% zu tragen hätten. Dazu komme, dass die vom Bundesrat je nach der Entwicklung der Absatzverhältnisse festgesetzte, zum garantierten Grundpreis übernommene Basismilchmenge um so niedriger ausfalle, je weniger Milch in Form von Konsumrahm Absatz finde. Die Herabsetzung der Basismilchmenge habe zur Folge, dass der Produzentenmilchpreis geschmälert werde (Art. 2 Milchwirtschaftsbeschluss 1971).

C.- Die Firma Roco beantragt die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Sie hält dafür, dass der Beschwerdeführer auf den Weg der Zivilklage wegen unlauteren Wettbewerbs zu verweisen sei. Das EDI erachtet die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ebenfalls für unbegründet; es beruft sich auf seine Ausführungen im angefochtenen Entscheid.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der Entscheid des EDI ist in einem Einzelfall getroffen worden. Er stützt sich auf öffentliches Recht des Bundes, indem er die Legitimation des ZVSM zur Verwaltungsbeschwerde nach Art. 48 VwG verneint und daher sich über die vom Beschwerdeführer erhobene Rüge der Verletzung der eidgenössischen Gesetzgebung über den Verkehr mit Lebensmitteln nicht, jedenfalls nicht einlässlich, ausspricht (vgl. BGE 96 I 689 f.; VEB 37/I Nr. 5 S. 13). Mit der Beschwerde, auf die das Departement nicht eingetreten ist, wird die Aufhebung oder die Änderung einer Bewilligung verlangt, durch die im Sinne des Art. 5 VwG ein Recht begründet worden ist (BBl 1965 II S. 1362; nicht veröffentlichtes Urteil Thiodet vom 17. September 1971 E. 1). Der angefochtene Nichteintretensentscheid

ist demnach eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. c VwG, worauf Art. 97 Abs. 1 OG verweist. Da er von einem Departement des Bundesrates ausgeht (Art. 98 lit. b OG) und unter keine der in Art. 99-102 OG vorgesehenen Ausnahmen fällt, unterliegt er somit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Der Beschwerdeführer wirft dem Departement vor, dass es die Beschwerde, die er bei ihm erhoben hat, als blosse Aufsichtsbeschwerde (Anzeige) behandelt hat; er rügt damit, dass seine Berechtigung zur Verwaltungsbeschwerde nicht anerkannt worden ist. Nach der Rechtsprechung genügt dies für die Annahme, dass der Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder der Änderung der Verfügung des Departementes hat und daher nach Art. 103 lit. a OG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert ist (BGE 98 Ib 70 f.). Auf die vorliegende Beschwerde ist demnach einzutreten. Sie wirft nur die Frage auf, ob der Beschwerdeführer befugt gewesen sei, gegen die Bewilligung, die das EGA der Firma Roco erteilt hat, Beschwerde beim EDI einzulegen. Die für die Beurteilung dieser Frage massgebende Vorschrift, Art. 48 lit. a VwG, stimmt mit Art. 103 lit. a OG überein. Daraus, dass der ZVSM nach Art. 103 lit. a OG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert ist, folgt jedoch nicht, dass er nach Art. 48 lit. a VwG zur Verwaltungsbeschwerde an das EDI berechtigt war. Als er sich an das EDI wandte, befand er sich nicht in einer Lage, die mit seiner Stellung gegenüber dem Bundesgericht vergleichbar ist (vgl. BGE 98 Ib 69).

2. Eine besondere Bestimmung des Bundesrechts, die den ZVSM zur Beschwerde an das Departement ermächtigen würde, besteht nicht, so dass er sich nicht auf Art. 48 lit. b VwG berufen kann. Er war nur dann berechtigt, gegen die der Firma Roco erteilte Bewilligung beim Departement Beschwerde zu führen, wenn die Voraussetzungen von Art. 48 lit. a VwG erfüllt sind, er also durch die angefochtene Verfügung des EGA berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Entscheidend ist, ob er ein solches Interesse besitzt; ist dies zu bejahen, so ist damit auch festgestellt, dass er durch die Verfügung berührt ist. a) Der ZVSM behauptet nicht, dass er selber Milch und Milcherzeugnisse produziert und vertreibt. Er beschränkt sich

darauf, die Interessen derjenigen zu wahren, die diese Tätigkeit ausüben. Das sind offenbar die Interessen der regionalen Milchproduzentenverbände, die seine Mitglieder sind, bzw. der diesen Verbänden angehörenden Milchverwertungsgenossenschaften und Einzelproduzenten. Der ZVSM macht geltend, zur Beschwerde gegen die Verfügung des EGA deshalb berechtigt zu sein, weil ein Konkurrenzverhältnis zwischen den Milchproduzenten, deren Interessen er vertritt, und der Firma Roco bestehe. Er will also im vorliegenden Fall nicht seine eigenen, sondern die Interessen der ihm angeschlossenen Verbände oder ihrer Mitglieder verteidigen. Daraus ist indes nicht zu schliessen, dass ihm die Legitimation zur Verwaltungsbeschwerde fehlt. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Vereinigungen unter bestimmten Voraussetzungen befugt, zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder staatsrechtliche Beschwerde oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde wie auch Verwaltungsbeschwerde zu erheben. Sie sind dazu legitimiert, wenn es sich um Interessen handelt, die sie nach ihren Statuten zu wahren haben, die der Gesamtheit oder doch der Mehrheit ihrer Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Beschwerde jedes dieser Mitglieder selber berechtigt wäre (BGE 97 I 593; BGE 98 Ib 70, 71 E. 3, 229; BGE 99 Ia 239; BGE 99 Ib 55). Diese Rechtsprechung ist auf Vereine wie auch auf Genossenschaften anwendbar, ebenso auf Verbände von Vereinen oder von Genossenschaften. Die Gründe, aus denen die Verbandsbeschwerde zugelassen wird, gelten auch für Dach- oder Zentralverbände (BGE 100 Ia 99 E. 1b). Der ZVSM hat nach § 2 seiner Statuten allgemein die Interessen der - ihm in der Regel angeschlossenen - Milchproduzenten zu wahren, und die besonderen Interessen, die er im vorliegenden Fall verteidigt, sind nach seinen Angaben allen seinen Mitgliedern gemeinsam. Er war demnach zur Verwaltungsbeschwerde gegen die der Firma Roco erteilte Bewilligung legitimiert, wenn jeder der ihm angehörenden Milchproduzenten dazu berechtigt gewesen wäre. b) Art. 48 lit. a VwG lässt ein allgemeines Interesse, das jedermann haben kann, nicht genügen. Erforderlich ist vielmehr ein besonderes Interesse, das nur Einzelnen oder jedenfalls nur einem beschränkten Personenkreis eigen ist (BGE 99 Ib 107). Andernfalls wäre die Zahl der zur Beschwerde Berechtigten

vielfach unbegrenzt, und das liefe darauf hinaus, dass die Popularbeschwerde zugelassen würde, die nach Art. 48 lit. a VwG offensichtlich gerade ausgeschlossen sein soll. Im vorliegenden Fall müssen also die Milchproduzenten durch die Verfügung des EGA in besonderem Masse, mehr als irgend jemand oder die Allgemeinheit, betroffen sein, damit ihre Beschwerdelegitimation anerkannt werden kann. Diese Voraussetzung ist erfüllt. Wie der ZVSM ausführt, droht das von der Firma Roco in Verkehr gebrachte Pulver dem Rahm Konkurrenz zu machen und dessen Absatz zu beeinträchtigen. Infolgedessen müssen die Milchproduzenten gewärtigen, dass sie auf Grund der Ordnung der Milchwirtschaft zusätzliche finanzielle Lasten zu tragen haben. Dieser Nachteil

trifft nur die Milchproduzenten, nicht auch andere Wirtschaftszweige. c) Ein besonderes Interesse, wie es hier die Milchproduzenten haben, ist aber nicht notwendigerweise auch schutzwürdig im Sinne von Art. 48 lit. a VwG. Nach der Rechtsprechung zu Art. 103 lit. a OG gilt als schutzwürdig ein unmittelbares Interesse, das sich aus einer nahen Beziehung des Beschwerdeführers zum Gegenstand des Streites ergibt (BGE 97 I 593; BGE 98 Ib 70 f., 229; BGE 99 Ib 107, 206, 213). Im gleichen Sinne ist die mit Art. 103 lit. a OG übereinstimmende lit. a des Art. 48 VwG zu verstehen (BGE 98 Ib 71 ff.). Hier ist daher zu prüfen, ob daraus, dass die der Firma Roco erteilte Bewilligung die Milchproduzenten einer Konkurrenz aussetzt, zu schliessen ist, dass zwischen den Interessen dieser Produzenten und der Verfügung des EGA eine genügend enge Beziehung besteht. Das Bundesgericht hatte sich wiederholt mit der Frage zu befassen, ob Inhaber geschäftlicher Betriebe zur Beschwerde gegen Massnahmen, die zugunsten von Konkurrenten getroffen worden sind, legitimiert seien. Geschäftsfirmen, die im Besitz von Einfuhrkontingenten waren, wurden berechtigt erklärt, gegen die Zuteilung eines Kontingents an einen neuen Bewerber Beschwerde zu führen, weil sie infolge der angefochtenen Verfügung eine Kürzung ihrer eigenen Kontingente zu erwarten hatten (BGE 97 I 297). Den Apothekern der Stadt Bern und ihrer Vereinigung wurde die Befugnis zur Beschwerde gegen die Eröffnung einer Apotheke im dortigen Hauptbahnhof zuerkannt (BGE 97 I 593, BGE 98 Ib 229). Eine zur Revision von Banken ermächtigte Treuhandgesellschaft wurde für berechtigt

erachtet, eine Verfügung anzufechten, die einer eben gegründeten anderen Gesellschaft dieselbe Tätigkeit gestattete (BGE 99 Ib 107 f.). Es besteht jedoch ein wesentlicher Unterschied zwischen diesen Fällen und dem vorliegenden. Hier handelt es sich nicht um die Verteilung eines Gesamtkontingentes oder um die Eröffnung eines geschäftlichen Betriebes. Der Streit geht darum, ob die Hersteller einer Handelsware zur Beschwerde gegen die Bewilligung des Verkaufs einer anderen Ware, deren Konkurrenz sie befürchten, berechtigt seien. Die Frage lässt sich wohl nicht für alle denkbaren Fälle einheitlich beantworten, da die Verhältnisse verschieden sein können. Im vorliegenden Fall ist sie aber zu verneinen. Würde hier die Legitimation der Milchproduzenten anerkannt, so müsste jeder Produzent oder Händler, der eine bestimmte Ware vertreibt, als berechtigt angesehen werden, gegen die Bewilligung des Inverkehrbringens irgendeines Erzeugnisses, das mit dem seinigen in Konkurrenz treten könnte, Beschwerde zu führen, auch wenn die beiden Produkte ganz verschiedener Natur wären. Es müsste z.B. jedem Weinbauern das Recht zuerkannt werden, gegen die Zulassung eines beliebigen alkoholhaltigen oder alkoholfreien Getränkes, das anstelle des Weins genossen werden könnte, Beschwerde zu erheben. Damit würde der Kreis der Beschwerdeberechtigten derart erweitert, dass die Verwaltungsbeschwerde und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Popularbeschwerde angenähert würden. Diese Überlegungen zeigen, dass in Fällen wie dem vorliegenden die erforderliche Beziehungsnähe fehlt. Der Beschwerdeführer wendet ein, dass die Gesetzgebung des Bundes über die Lebensmittelpolizei nicht nur die Konsumenten, sondern auch die Produzenten schützen solle. Das mag zutreffen, ist aber für die Beurteilung der Frage der Beschwerdelegitimation ohne Belang. Wie der Beschwerdeführer anerkennt, kann er sich auf eine Beeinträchtigung der von ihm verteidigten Interessen tatsächlicher oder rechtlicher Natur nur berufen, wenn sie schutzwürdig sind, was aus den dargelegten Gründen nicht der Fall ist. Dem Beschwerdeführer hilft auch der Hinweis auf das in BGE 98 Ib 30 ff. teilweise veröffentlichte Urteil des Bundesgerichts vom 25. Februar 1972 i.S. Verband nordostschweizerischer Käserei- und Milchgenossenschaften nicht. Dieser Entscheid

lässt in der nicht publizierten Erw. 1 die Frage der Legitimation des beschwerdeführenden Verbands offen.

d) Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass das EDI dem ZVSM die Legitimation zur Verwaltungsbeschwerde mit Recht abgesprochen hat. Daher ist nicht zu beanstanden, dass es auf diese Beschwerde nicht eingetreten ist. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist deshalb abzuweisen, ohne dass auch geprüft zu werden braucht, ob hier die Möglichkeit einer Zivilklage wegen unlauteren Wettbewerbs den Weg der Verwaltungsbeschwerde ausschliesse, wie die Firma Roco unter Berufung auf Urteile des Bundesgerichts in Registersachen (BGE 94 I 186 f., BGE 100 Ib 118 f.) geltend macht.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.