Urteilskopf

100 Ib 429

73. Auszug aus dem Urteil vom 28. Juni 1974 i.S. Denner AG gegen Eidg. Volkswirtschaftsdepartement.
Regeste (de):
Kontingentierung der Einfuhr von Rotweinen. Verordnung des Bundesrates über den Rebbau und den Absatz der Rebbauerzeugnisse vom 23. Dezember 1971 (Weinstatut). Ist die Beibehaltung der Kontingentierung mit Art. 23 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 (LWG) und mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar?

1. Zulässigkeit eines Feststellungsbegehrens (Art. 25 VwG) und der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Feststellungsverfügung (Erw. 1).

2. Kompetenzen des Bundesrates nach Art. 23 Abs. 1 LWG. Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichtes (Erw. 4 und 5).

3. Würdigung einer Meinungsäusserung der Schweizerischen Kartellkommission und der Gegenargumente der Beschwerdeführerin. Die Annahme des Bundesrates, dass durch völlige Freigabe der Einfuhr von Rotweinen der Absatz der Inlandweine zu angemessenen Preisen gefährdet würde und dass es sich rechtfertige, deswegen die Kontingentierung weiterzuführen, erscheint als haltbar (Erw. 6-10).

Regeste (fr):
Contingentement de l'importation de vins rouges. Ordonnance du Conseil fédéral sur la viticulture et le placement des produits viticoles, du 23 décembre 1971 (Statut du vin). Le maintien du contingentement est-il compatible avec l'art. 23 al. 1 de la loi sur l'agriculture, du 3 octobre 1951 (LAgr) et avec le principe de la proportionnalité?

1. Admissibilité d'une demande en constatation (art. 25 LPA) et du recours de droit administratif formé contre la décision de constatation (consid. 1).

2. Compétences du Conseil fédéral en vertu de l'art. 23 al. 1 LAgr. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 4 et 5).

3. Appréciation d'un avis émis par la Commission suisse des cartels ainsi que des arguments opposés par la recourante. L'opinion du Conseil fédéral, selon lequel il se justifie de maintenir le contingentement parce que la levée de cette mesure mettrait en danger l'écoulement des vins indigènes, est soutenable (consid. 6 à 10).

Regesto (it):
Contingentamento dell'importazione di vini rossi. Ordinanza del Consiglio federale concernente la viticoltura e lo smercio dei prodotti viticoli, del 23 dicembre 1961 (Statuto del vino). Consentonol'art. 23 cpv. 1 della legge federale sull'agricoltura, del 3 ottobre 1951 (LAgr), e il principio della proporzionalità di mantenere il contingentamento?

1. Ammissibilità di una domanda d'accertamento (art. 25 PAF) e del ricorso di diritto amministrativo proposto contro la decisione d'accertamento (consid. 1).

2. Competenza del Consiglio federale in virtù dell'art. 23 cpv. 1 LAgr. Cognizione del Tribunale federale (consid. 4 e 5).

3. Apprezzamento di un parere emesso dalla Commissione svizzera dei cartelli, e degli argomenti ad esso

opposti dalla ricorrente. L'opinione del Consiglio federale, secondo cui è d'uopo mantenere il contingentamento perchè rendendo completamente libera l'importazione dei vini rossi si metterebbe in pericolo lo smercio dei vini indigeni, è sostenibile (consid. 6-10).

Sachverhalt ab Seite 430

BGE 100 Ib 429 S. 430

A.- Die Denner AG, Zürich, stellte am 2. Juni 1971 beim Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) das Gesuch, ihr "die Einfuhr von roten Naturweinen in Fässern, Korbflaschen und anderen Gebinden der Tarifnummern 2205.10/22 (und) ex 2205.30 unbeschränkt zu bewilligen". In der Begründung führte sie aus, die in der Verordnung des Bundesrates über den Rebbau und den Absatz der Rebbauerzeugnisse (Weinstatut) vom 18. Dezember 1953 (AS 1953 1154) festgelegte Kontingentierung der Einfuhr von Rotwein sei nicht mehr gerechtfertigt. Das EVD antwortete der Gesuchstellerin am 9. Juli 1971, die Sektion für Ein- und Ausfuhr könne ihr für die laufende Periode ein Zusatzkontingent zusichern; über die grundsätzliche Frage, ob die Weinkontingentierung weiterzuführen sei, werde der Bundesrat demnächst Beschluss fassen. Die Denner AG hielt an ihrem Gesuch fest. Am 23. Dezember 1971 erliess der Bundesrat eine neue Verordnung über den Rebbau und den Absatz der Rebbauerzeugnisse (neues Weinstatut, SR 916.140), worin die Kontingentierung der Einfuhr von Rotwein (ausgenommen Flaschenwein) beibehalten wurde. Das neue Statut entspricht weitgehend den Anregungen, welche die Schweizerische Kartellkommission dem Bundesrat in einem Bericht vom 27. April 1970 (Veröffentlichungen der Kommission 1970 S. 87 ff.) unterbreitet hatte. Am 14. Januar 1972 schrieb das EVD der Denner AG:
"... Mit dieser gesetzlichen Regelung wurde die von Ihnen aufgeworfene Frage beantwortet, weshalb auf eine weitere Stellungnahme unsererseits verzichtet werden kann. Die Grundsätze über Zuteilung und

BGE 100 Ib 429 S. 431

Anpassung der Einzelkontingente sind im Weinstatut aufgestellt. Zur Handhabung dieser Kontingentsordnung haben wir der Sektion für Ein- und Ausfuhr Weisungen erteilt, auf Grund derer eine Lockerung der bisherigen Kontingentierung angestrebt wird..."

B.- Die Denner AG erblickt in diesem Schreiben eine Verfügung. Sie führt dagegen Verwaltungsgerichtsbeschwerde, in der sie das am 2. Juni 1971 gestellte Begehren wiederholt. Sie macht geltend, nach den heutigen und den absehbaren künftigen Marktverhältnissen gefährde die Einfuhr von Rotwein den Absatz des schweizerischen Weines zu angemessenen Preisen nicht mehr; deshalb sei die Kontingentierung nicht mehr durch Art. 23 LWG gedeckt. Falls anzunehmen wäre, dass doch weiterhin mit einer Gefährdung des Absatzes der einheimischen Erzeugnisse gerechnet werden müsse, könnte eine Übernahmepflicht der Importeure oder die Erhebung von Zollzuschlägen angeordnet werden. Das seien im Vergleich zur Weiterführung der Kontingentierung mildere Mittel. Die Beschwerde stützt sich auf volkswirtschaftliche Gutachten von Prof. Willy Büchi (Freiburg i.Ue.), Dr. Gawronski (Schweiz. Konsumentenbund) und Prof. Otto Angehrn (ETH Zürich). Das EVD hat zunächst beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Das Bundesgericht hat indes am 24. März 1972 gegenteilig entschieden. Nun schliesst das EVD auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesgericht hat eine Meinungsäusserung der Kartellkommission eingeholt. Die Kommission hat ihren Bericht am 6. November 1973 erstattet. Die Beschwerdeführerin und das EVD haben dazu Stellung genommen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Das EVD hat in der ersten Vernehmlassung die Auffassung vertreten, sein Schreiben vom 14. Januar 1972 stelle nicht eine Verfügung im Sinne des Art. 5 VwG dar, gegen die sich nach Art. 97 Abs. 1 OG eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde richten könnte. Das Schreiben ordne nicht etwas an, das nach Art. 5 Abs. 1 lit. a-c VwG Gegenstand einer Verfügung sein könne. Es weise im wesentlichen nur darauf hin, dass durch das vom Bundesrat am 23. Dezember 1971 erlassene neue Weinstatut die von der Denner AG aufgeworfene Grundsatzfrage beantwortet worden sei. Gegen eine solche allgemein verbindliche Ordnung könne aber nicht Verwaltungsgerichtsbeschwerde

erhoben werden. Dieser Argumentation kann nicht zugestimmt werden. Allerdings wendet sich die Denner AG gegen die im alten Weinstatut vorgesehene und im neuen Statut beibehaltene Kontingentierung der Einfuhr roter Naturweine, also gegen eine allgemein verbindliche Regelung. Es trifft auch zu, dass ein solcher Erlass nicht unmittelbar mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden kann. Der Importeur, der sich der Kontingentierung nicht unterwerfen will, kann sich aber auf andere Weise zur Wehr setzen. Er kann die Frage der Rechtmässigkeit der Kontingentierung auf dem Wege der Beschwerde gegen einen ihn betreffenden Anwendungsakt aufwerfen. Ferner kann er nach Art. 25 VwG die in der Sache zuständige Behörde ersuchen, durch Verfügung ein für allemal festzustellen, dass er nicht verpflichtet sei, sich der Kontingentierung zu unterwerfen. An dieser Feststellung hat er ein schutzwürdiges Interesse, so dass die Behörde auf sein dahingehendes Begehren einzutreten hat (Art. 25 Abs. 2 VwG; vgl. BGE 98 Ib 459 f., BGE 99 Ib 166). Ein solches Begehren hat aber die Denner AG im Jahre 1971 in mehreren an das EVD gerichteten Eingaben gestellt. Das EVD ist in der Sache zuständig. Es hat im Antwortschreiben vom 14. Januar 1972 festgestellt, dass im neuen Weinstatut vom 23. Dezember 1971 die Kontingentierung beibehalten wird, und erklärt, mit dieser Regelung sei die von der Gesuchstellerin aufgeworfene Frage beantwortet, so dass es auf eine weitere Stellungnahme verzichten könne. Damit hat das Departement deutlich zu erkennen gegeben, dass es die Kontingentierung für rechtmässig halte. Es hat also das Begehren der Denner AG um Feststellung, dass sie der Kontingentierung nicht unterworfen sei, abgewiesen. Sein Schreiben vom 14. Januar 1972 enthält somit eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. c VwG. Zwar ist das Schreiben entgegen dem Art. 35 VwG nicht als Verfügung bezeichnet und nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen; dem Inhalte nach hat es aber Verfügungscharakter, und das ist für die Beurteilung der Eintretensfrage entscheidend. Gegen die getroffene Verfügung ist nach Art. 97 Abs. 1 und Art. 98 lit. b OG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig; es besteht keiner der in Art. 99 - 102 OG vorgesehenen

Ausschlussgründe. Daraus folgt, dass auf die erhobene Beschwerde einzutreten ist.

2. /3. - (Weitere prozessuale Fragen.)

4. Nach Art. 29 LWG sind die im Rahmen dieses Gesetzes vorgesehenen Massnahmen so anzuwenden, dass für die einheimischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse guter Qualität Preise erzielt werden können, die die mittleren Produktionskosten rationell geführter und zu normalen Bedingungen übernommener landwirtschaftlicher Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre decken; dabei ist auf die andern Wirtschaftszweige und auf die ökonomische Lage der übrigen Bevölkerungsschichten Rücksicht zu nehmen. Sofern der Absatz von Erzeugnissen der einheimischen Landwirtschaft zu Preisen, die nach diesen Grundsätzen angemessen sind, durch die Einfuhr gefährdet wird, ist der Bundesrat nach Art. 23 Abs. 1 LWG befugt, unter Rücksichtnahme auf die andern Wirtschaftszweige a) die Einfuhr gleichartiger Erzeugnisse mengenmässig zu beschränken, d.h. der Kontingentierung zu unterwerfen; b) für die Einfuhr gleichartiger Erzeugnisse, die eine bestimmte Menge überschreiten, Zollzuschläge zu erheben; c) die Importeure zur Übernahme gleichartiger Erzeugnisse inländischer Herkunft und handelsüblicher Qualität in einem zumutbaren Verhältnis zur Einfuhr zu verpflichten und das hierzu Erforderliche anzuordnen (sog. Leistungssystem). Gestützt auf diese Ermächtigung hat der Bundesrat im neuen Weinstatut vom 23. Dezember 1971, wie schon im alten Statut vom 18. Dezember 1953, die Einfuhr gewisser Rebbauerzeugnisse einer Kontingentierung unterstellt und ausserdem vorgesehen, dass die Übernahme von Inlandweinen durch die Importeure angeordnet werden kann. Die Beschwerdeführerin macht in erster Linie geltend, der Absatz einheimischer Weine zu angemessenen Preisen werde nach den gegenwärtigen und den absehbaren künftigen Marktverhältnissen durch die Einfuhr roter Naturweine in Fässern, Korbflaschen und ähnlichen Gebinden nicht gefährdet, so dass die im neuen Weinstatut beibehaltene Kontingentierung dieser Einfuhr nicht mehr durch Art. 23 LWG gedeckt sei. Für den Fall, dass doch anzunehmen wäre, eine solche Gefährdung bestehe weiterhin, wendet die Beschwerdeführerin ein, die angefochtene Kontingentierung sei mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht

vereinbar, weil der Bundesrat andere Massnahmen - Anordnung der Übernahmepflicht, Erhebung von Zollzuschlägen - treffen könnte, die weniger einschneidend wären und zum Schutze des Absatzes der einheimischen Produkte genügen würden. Das Bundesgericht ist befugt, diese Rügen, welche die Gesetz- und Verfassungsmässigkeit eines Teils einer Ausführungsverordnung des Bundesrates betreffen, zu beurteilen (BGE 92 I 433; BGE 94 I 397; BGE 99 Ib 165, 389, 410).

5. Die Gesetzgebungskompetenz, die Art. 23 Abs. 1 LWG an den Bundesrat delegiert, ist auch in zeitlicher Hinsicht beschränkt: Die vom Bundesrat gestützt auf die Ermächtigung aufgestellten Vorschriften sollen grundsätzlich nur so lange bestehen bleiben, als der Absatz der einheimischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu angemessenen (kostendeckenden) Preisen durch die Einfuhr gefährdet wird (vgl. Art. 16 Abs. 1 des neuen Weinstatuts, wonach die Einfuhr von Rebbauerzeugnissen kontingentiert wird, "solange" eine solche Gefährdung besteht). Die Delegation bezweckt gerade auch, eine rasche Anpassung der Gesetzgebung an veränderte Verhältnisse zu erleichtern (BGE 88 I 283). Damit ist indes nicht gesagt, dass der Bundesrat bei der Ausübung der ihm in Art. 23 LWG übertragenen Kompetenz auch jeder bloss vorübergehenden Änderung der Marktlage Rechnung zu tragen hat. Es kann nicht verlangt werden, dass eine auf Grund der Delegation einmal erlassene Ordnung, die im Zeitpunkt ihrer Einführung als gerechtfertigt betrachtet werden konnte, ohne weiteres wieder aufzuheben ist, sobald anzunehmen ist, dass zur Zeit der Absatz der einheimischen Erzeugnisse zu angemessenen Preisen durch Freigabe der Einfuhr nicht gefährdet würde. Die Beibehaltung der eingeführten Ordnung kann gleichwohl gerechtfertigt sein, wenn damit zu rechnen ist, dass infolge einer Freigabe der Einfuhr doch binnen kurzem wieder eine Gefährdung einträte und in absehbarer Zeit (vgl. BGE 88 I 283) im grossen und ganzen - abgesehen von stets möglichen vorübergehenden Änderungen der Marktverhältnisse - andauern würde. Der Bundesrat muss die Möglichkeit haben, bei der Ausübung der ihm in Art. 23 LWG delegierten Befugnisse die voraussehbare langfristige Entwicklung der Marktsituation zu berücksichtigen. Sonst könnte es dazu

kommen, dass durch Verordnungsbestimmungen in allzu raschem Wechsel die Einfuhr beschränkt und wieder freigegeben

BGE 100 Ib 429 S. 435

würde, womit niemandem gedient wäre und die Verwaltung vor kaum zu bewältigende Schwierigkeiten gestellt würde. Der Bundesrat ist also auf eine Prognose angewiesen, wenn er darüber zu befinden hat, ob Verordnungsvorschriften, wie sie in Art. 23 LWG vorgesehen sind, zu erlassen oder beizubehalten seien. Eine solche Entscheidung hat Ermessenscharakter; es handelt sich um "prospektives Ermessen" (IMBODEN, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, 3./4. Aufl., Nr. 221 VI/VII, S. 77). Bei der Überprüfung der vom Bundesrat gestellten Prognose muss sich das Bundesgericht daher Zurückhaltung auferlegen. Es hat sich auf die Prüfung zu beschränken, ob der Befund des Bundesrates schlechterdings unhaltbar sei (vgl. BGE 88 I 281). Art. 23 Abs. 1 LWG sieht drei Arten von Anordnungen zum Schutz der inländischen landwirtschaftlichen Erzeugung vor, wenn und solange deren Absatz zu angemessenen Preisen durch die Einfuhr gefährdet wird. Der Bundesrat kann zwischen den drei Möglichkeiten wählen; er kann unter Umständen auch alle drei Massnahmen oder deren zwei miteinander kombinieren (BGE 99 Ib 168). Das Gesetz räumt ihm in dieser Beziehung eine gewisse Entscheidungsfreiheit ein. Auch hier ist deshalb die Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts beschränkt (BGE 99 Ib 169): Es könnte bloss dann einschreiten, wenn der Bundesrat eine Wahl getroffen hätte, die offensichtlich sachwidrig wäre, sich nicht auf ernsthafte Gründe stützen liesse. Nur in diesem beschränkten Rahmen hat das Gericht auch zu prüfen, ob die Lösung, für die sich der Bundesrat entschieden hat, gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verstosse. Nachdem der Bundesrat bei der Beurteilung der Frage, ob im neuen Weinstatut weiterhin Einfuhrbeschränkungen vorzusehen seien, sich von der Kartellkommission hatte beraten lassen, hat das Bundesgericht es für angezeigt erachtet, diese Behörde auch im vorliegenden Verfahren, wo behauptet wird, die im neuen Statut beibehaltene Kontingentierung der Einfuhr von Rotwein sei nicht mehr gesetz- und verfassungsmässig, zur Mitarbeit heranzuziehen. Das Gericht würdigt den ihm von der Kartellkommission erstatteten Amtsbericht in gleicher Weise wie von ihm eingeholte Gutachten Sachverständiger.

BGE 100 Ib 429 S. 436

6. Das Gericht hat der Kartellkommission u.a. die Frage vorgelegt, ob eine Aufhebung der strittigen Kontingentierung den Absatz von Inlandweinen zu kostendeckenden Preisen in Normaljahren gefährden könne. Dazu führt die Kommission in ihrem Bericht aus: "Bei der Beantwortung dieser Frage ist davon auszugehen, dass die Preisstruktur der eingeführten Weine schon heute völlig anders ist als bei den einheimischen Weinen... Die importierten Weine sind im Durchschnitt erheblich billiger. Im Falle der freien Einfuhr würden die Preise der importierten Weine noch vermehrt sinken, sei es infolge der verschärften Konkurrenz, die sich auf die Margen der Importeure auswirkt, sei es durch die Einfuhr billigerer Provenienzen. Die entscheidende Frage ist nun, wie weit die einheimischen Weine einen eigenen Markt darstellen und damit durch ausländische Weine nicht substituierbar sind. Es ist auf die Aussagen in den Hearings zu verweisen, wonach beispielsweise der schweizerische Gamay rasch durch einen ausländischen Gamay im Absatz behindert werden könnte, der qualitativ ungefähr gleichwertig ist, dessen Einfuhrpreis (verzollt) jedoch lediglich Fr. 1.50 pro Liter beträgt... Nach überwiegender Auffassung der beteiligten Kreise lässt sich der Dôle ohne weiteres durch einen Beaujolais ersetzen und auch die Provenienz "Côtes du Rhône" könnte allenfalls von Konsumenten anstelle eines schweizerischen Rotweins getrunken werden. Eine abrupte Liberalisierung könnte somit ohne weiteres zur Folge haben, dass schweizerische Rotweine - sofern es sich nicht um Spitzenweine handelt - in Absatzschwierigkeiten geraten würden. Der Absatz könnte höchstens noch durch Preissenkungen garantiert werden, was aber dazu führen könnte, dass der vom Landwirtschaftsgesetz garantierte kostendeckende Produzentenpreis in

Gefahr geriete. Offen ist sodann die Frage, wie weit die schweizerische Produktion im Falle einer Freigabe der Rotweinimporte qualitativ verschlechtert werden könnte. Dass die Qualität der importierten Weine mindestens vorübergehend sinken würde, ist nach Auffassung der Kartellkommission eindeutig. In den Hearings wurde vielfach die Meinung geäussert, dass auch die schweizerischen Produzenten geneigt sein könnten, die Qualität ihrer Produkte zu senken, um preislich gegenüber dem Importwein konkurrenzfähig zu sein. Damit würden die Qualitätsbestrebungen beim Schweizer Wein in Frage gestellt Die Kartellkommission ist der Auffassung, dass diese Gefahr nicht sehr gross ist. Der Schweizer Wein kann seinen Absatz gegenüber den Importweinen nur wahren, wenn er qualitativ hochwertig und in dieser Hinsicht zumindest den ausländischen Kurantweinen überlegen ist. Auch Qualitätssenkungen könnten zudem kaum zu einem Preisniveau führen, das mit demjenigen der ausländischen Kurantweine vergleichbar ist. Zusammenfassend ergibt sich, dass im Falle einer völligen Freigabe der Rotweinimporte der Absatz der schweizerischen Rotweine - vor allem der Durchschnittsweine und allenfalls ganzer Jahrgänge minderer Qualität - gefährdet werden könnte. Damit wären ebenfalls preisliche Auswirkungen zu erwarten, so dass letztlich auch der kostendeckende Produzentenpreis gefährdet würde."

BGE 100 Ib 429 S. 437

Sodann ist der Kartellkommission die Frage gestellt worden, ob eine Aufhebung der umstrittenen Kontingentierung den Absatz von Inlandweinen zu kostendeckenden Preisen bei Produktionsüberschüssen in der Schweiz oder in den die Schweiz beliefernden Ländern gefährden könnte. Dazu äussert sich die Kommission wie folgt: "Nachdem in der Antwort zur vorhergehenden Frage erwähnt worden ist, dass die Freigabe der Rotweinimporte den kostendeckenden Produzentenpreis in Normaljahren gefährden kann, ergibt sich von selbst, dass dies umso mehr auch in Jahren der Fall sein kann, in denen der schweizerische Rotweinmarkt Überschüsse verzeichnet oder wenn eine schlechte Ernte vorliegt... Produktionsüberschüsse im Ausland könnten ebenfalls den schweizerischen (freien) Markt beträchtlich stören. Insbesondere wäre zu erwarten, dass versucht würde, Weine schlechter Qualität in der Schweiz abzusetzen, möglicherweise sogar Weine, die andernfalls dest-illiert werden müssten... Diese Importe könnten nur zu tiefsten Preisen erfolgen und wären geeignet, das schweizerische Marktgefüge beträchtlich zu stören."

7. Die Beschwerdeführerin bemängelt den Befund der Kartellkommission, wobei sie sich auf Stellungnahmen des Professors O. Angehrn und des Schweiz. Konsumentenbundes beruft. a) Es wird eingewendet, die Kartellkommission habe sich einseitig orientieren lassen. Die Kommission hat nach ihrem Bericht in Hearings Vertreter des EVD (Handelsabteilung, Sektion für Ein- und Ausfuhr, Abteilung für Landwirtschaft) sowie der Fédération Romande des Vignerons, des Schweiz. Weinbauvereins, des Verbandes Schweiz. Weinimportgrossisten, der Société des Encaveurs de vins suisses und des Schweiz. Weinhändlerverbandes angehört; ausserdem hat sie schriftliche Meinungsäusserungen des Schweiz. Bauernverbandes und des Präsidenten der parlamentarischen Gruppe zur Bekämpfung des Alkoholismus entgegengenommen. Die Beschwerdeführerin rügt, dass die Kartellkommission nicht auch Vertreter des Detailhandels, des Gastwirtschaftsgewerbes und der Konsumentenorganisationen hat zu Worte kommen lassen. Nach ihrer Meinung wäre durch Befragung dieser Kreise abzuklären gewesen, ob nach den Gewohnheiten und Neigungen der schweizerischen Weinverbraucher die Freigabe der Einfuhr von Rotweinen den Absatz der einheimischen Rotweine gefährden könnte, und welche inländischen Sorten

BGE 100 Ib 429 S. 438

allenfalls betroffen würden. Von einer solchen Befragung wären jedoch keine Ergebnisse zu erwarten, welche die Überlegungen der Kartellkommission zu erschüttern vermöchten (vgl. lit. d hiernach). Weitere Er-

hebungen erscheinen nicht als angezeigt und sind daher nicht anzuordnen, zumal die Beschwerdeführerin in ihrer Vernehmlassung zum Bericht der Kartellkommission keine neuen konkreten Beweisanträge gestellt hat. b) Die Beschwerdeführerin bezweifelt, dass im Falle der Freigabe der Einfuhr die Schweiz mit billigen und minderwertigen Rotweinen aus dem Ausland überschwemmt würde und dass deswegen die Schweizer Rotweine einem starken Preisdruck ausgesetzt wären. Sie meint, der inländische Qualitätswein werde sich auch gegenüber den in grösseren Mengen importierten Erzeugnissen behaupten können, da er ja schon jetzt voll abgesetzt werden könne, obwohl bereits billigere ausländische Weine in erheblichen Quantitäten am Markte seien. Sie macht geltend, der schweizerische Rotwein sei zum Teil zu einer echten Mangelware geworden. Detailhandel und Gastwirtschaftsgewerbe seien in keiner Weise daran interessiert, den Verkauf billigster und minderwertiger Massenweine zu forcieren und damit den Absatz guter Erzeugnisse, die von den Verbrauchern vorgezogen würden, zu vernachlässigen. Angesichts der Zunahme der Kosten sei ihnen im Gegenteil daran gelegen, eine Politik der Angebotsaufwertung zu betreiben. Sie seien daran interessiert, das Geschäft mit Inlandweinen, das eine genügende Verdienstmarge ermögliche, nicht nur nicht zerfallen zu lassen, sondern eher noch auszudehnen. Diese Überlegungen sind offenbar durch die folgenden Ausführungen im Bericht der Kartellkommission vom 6. November 1973 veranlasst worden: "Im verschärften Wettbewerb würde mit Sicherheit danach getrachtet, Wettbewerb über den Preis zu betreiben. Die Folge wäre, dass billigste und damit schlechtere Ware importiert würde. Es ist denkbar, dass diese Auswirkung nur vorübergehender Natur wäre. Mit der Beruhigung des Marktes auf längere Sicht könnte allenfalls auch diese Erscheinung wieder gemildert werden. Da jedoch weiterhin eine völlig veränderte Wettbewerbssituation bestehen würde, bei der nötigenfalls jeder Weinhändler selbst importieren könnte, wird eine Tendenz zu preisgünstigen Importen bestehen bleiben, was weiterhin Auswirkungen auf die Qualität der Importware haben könnte."

Es ist jedenfalls damit zu rechnen, dass die Aufhebung der Kontingentierung eine Verschärfung des Wettbewerbes und damit ein Sinken der Preise für importierte Rotweine auch im Detailhandel herbeiführen würde. Eine solche Entwicklung entspräche an sich dem öffentlichen Interesse an der Tiefhaltung der Lebenskosten; doch besteht anderseits auch ein öffentliches Interesse daran, dass die einheimische Landwirtschaft ihre Erzeugnisse zu angemessenen Preisen absetzen kann (Art. 23 und 29 LWG). Für die Beurteilung der Streitigkeit ist daher von Bedeutung, wie sich gewisse Preissenkungen für importierte Rotweine im Gross- und Detailhandel auf den Absatz der inländischen Weine auswirken würden. Der Weinhandel ist Vertrauenssache; die Weinhändler werden daher auch bei einem wesentlich verschärften Wettbewerb im allgemeinen wenig daran interessiert sein, den Kunden billigste und damit minderwertige Ware anzubieten. Auch im Falle der Freigabe der Einfuhr wird sich jedenfalls der Grossteil der Importeure bemühen, die Abnehmer gut zu bedienen. Anderseits ist es nicht unwahrscheinlich, dass die Strukturveränderung im Weinhandel, die durch eine sofortige völlige Freigabe der Einfuhr notwendigerweise ausgelöst würde, dazu führen würde, dass einzelne Importeure grosse Mühe hätten, ihren Absatz zu halten. Für sie bestände zum mindesten die starke Versuchung, sich durch Schlagerangebote an der unteren Qualitätsgrenze zu behelfen. Viel wichtiger als eine allfällige Zunahme der Einfuhren an billigsten, minderwertigen Weinen dürfte jedoch eine andere, wahrscheinliche Folge einer völligen Öffnung der Grenze sein: Es muss damit gerechnet werden, dass dann in erheblich grösseren Mengen ausländische Rotweine einer Qualität, die derjenigen eines Grossteils der einheimischen Rotweine ungefähr gleichkäme und den Bedürfnissen eines breiten schweizerischen Publikums genügen würde, eingeführt würden. Diese importierten Weine könnten aber wesentlich unter den Preisen für gleichwertige einheimische Erzeugnisse angeboten werden. Die Kartellkommission erwähnt in diesem Zusammenhang, dass z.B. ausländischer Gamay in einer Qualität, die ungefähr derjenigen schweizerischen Weins dieser Sorte entspricht, zu Fr. 1.50 (verzollt) je Liter eingeführt werden kann, während der Produzentenpreis für solchen Wein in der Schweiz bedeutend höher ist (1972: Fr. 2.50 für Genfer Gamay).

Unter einer Kontingentsordnung ist der Wettbewerb gedrosselt; die importierbaren Warenmengen sind bereits auf die Nachfrage ausgerichtet. Die Importeure und deren Abnehmer haben es deshalb leicht, die eingeführten Weine abzusetzen, auch wenn sie erhebliche Gewinnmargen einkalkulieren; sie haben daher kein Interesse, die Differenz zwischen den Einstandspreisen für die eingeführten und die einheimischen Weine an die Konsumenten weiterzugeben. Solange die Einfuhr von Rotweinen kontingentiert ist, wirkt sich diese Differenz auf den Absatz gleichwertiger Schweizer Weine nicht oder jedenfalls nur beschränkt aus. Wird dagegen die Einfuhr freigegeben und damit der Wettbewerb verschärft, so ist zu gewärtigen, dass die Differenzen zwischen den Einstandspreisen für importierte und für inländische Rotweine in zunehmendem Masse auch in den Konsumentenpreisen zum Ausdruck kommen. Dann geht deshalb vom importierten Rotwein rechter Qualität durchaus ein Preisdruck auf schweizerische Rotweine ähnlicher Qualität aus. Die Kartellkommission ist nicht etwa der Meinung, dass notwendigerweise die gesamte schweizerische Rotweinproduktion unter einen solchen Preisdruck käme. Damit eine Gefährdung im Sinne des Art. 23 Abs. 1 LWG angenommen werden kann, genügt es jedoch, dass für die weniger gut verkäuflichen Schweizerweine mit einem Preisdruck ernsthaft zu rechnen ist. In dieser Beziehung leuchten die Ausführungen der Kartellkommission ein; sie sind durch die Gegenargumente der Beschwerdeführerin nicht widerlegt. c) Es ist nicht bestritten, dass die inländischen Rotweine in den letzten Jahren teilweise zu einer Mangelware geworden sind. Daher ist der Beschwerdeführerin zu glauben, dass sie Mühe hat, für ihren sich vergrössernden Betrieb alle gefragten Qualitäten an inländischem Rotwein in ausreichendem Masse einzukaufen. Allein diese Entwicklung gestattet noch nicht den Schluss, dass die starke Nachfrage nach solchem Wein auch dann anhielte, wenn dem Publikum ausländischer Rotwein vergleichbarer Qualität zu niedrigeren Preisen in unbeschränkter Menge angeboten würde. Es ist zu beachten, dass die letzten Jahre durch eine ausgesprochene Hochkonjunktur gekennzeichnet waren. Wenn breite Schichten der Rotweinkonsumenten wieder schärfer rechnen müssen, dürften sie einer Abwerbung zugunsten ausländischer Weinsorten rechter

Qualität zu tieferen Preisen eher erliegen als in Zeiten eines ständig wachsenden Realeinkommens. d) Die Kartellkommission hat nicht ohne Grund davon abgesehen, ihre Prognose stärker zu konkretisieren. Einlässlichere Untersuchungen über die Verhaltenstendenzen der Schweizer Weinkonsumenten auf Grund eines vertieften, die verschiedenen Rotweinsorten in- und ausländischer Herkunft erfassenden Qualitäts- und Preisvergleiches wären sehr schwierig durchzuführen, und es ist nicht anzunehmen, dass sich aus ihnen ein Befund ergeben könnte, der sicher genug wäre. In dieser Beziehung sind denn auch von keiner Seite neue, fundierte Unterlagen beigebracht worden. e) Die Würdigung der Ausführungen der Kartellkommission und der Gegenargumente der Denner AG führt zum Schluss, dass mit einer in absehbarer Zeit anhaltenden Gefährdung des Absatzes der inländischen Rotweinproduktion zu angemessenen Preisen ernsthaft gerechnet werden muss, wenn die Einfuhr völlig freigegeben wird. Die von der Kartellkommission bestätigte Prognose des Bundesrates kann somit zum mindesten nicht als unhaltbar erachtet werden.

8. Für den Fall, dass angenommen werden kann, die Freigabe der Einfuhr von Rotweinen würde den Absatz der einheimischen Erzeugnisse zu kostendeckenden Preisen gefährden, macht die Beschwerdeführerin geltend, die Beibehaltung der Kontingentierung wäre gleichwohl nicht zulässig, da sie gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verstiesse. Die inländische Produktion könnte nach der Meinung der Beschwerdeführerin durch Massnahmen, die für die Importeure weniger einschneidend als die Kontingentierung wären, ausreichend geschützt werden, vor allem durch Anordnung der Übernahmepflicht, allenfalls auch durch Erhebung von Zollzuschlägen. a) Die Höhe der Zölle und der allfälligen Zollzuschläge ist durch Vereinbarungen im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) beschränkt. Es kommt daher nicht in Betracht, dass zum Schutz der inländischen Weinerzeugung Zollzuschläge, wie sie in Art. 23 Abs. 1 lit. b LWG vorgesehen sind,

erhoben werden. b) Der Bundesrat hat in Art. 28 und 30 des neuen Weinstatuts gestützt auf Art. 23 Abs. 1 lit. c LWG verordnet, dass die Importeure verpflichtet werden können, Überschüsse an

BGE 100 Ib 429 S. 442

inländischen Weinen zu bestimmten Bedingungen zu übernehmen. Das EVD hält jedoch dafür, dass diese Verordnungsvorschriften nur ausnahmsweise, als "Sicherheitsventil", angewandt werden sollten und dass sie nicht geeignet seien, für sich allein, anstelle der bestehenden Kontingentsordnung, den kostendeckenden Absatz der inländischen Rotweinernte sicherzustellen. EVD und Kartellkommission gehen davon aus, dass eine Übernahmepflicht für Überschüsse an einheimischem Rotwein nicht alle Importeure im gleichen Grade empfindlich trifft. Diese Annahme erscheint in der Tat als begründet. Am ehesten zuzumuten ist die Übernahme den importierenden Grossverteilern, zu denen die Beschwerdeführerin gehört. Diese Importeure besitzen bereits eine Käuferschaft für Inlandwein und können verhältnismässig leicht zusätzliche Mengen solchen Weins absetzen. Indes wird der Inlandwein in weitem Umfange durch die Verwerterorganisationen der Produzenten vermarktet. Zahlreiche Weinimporteure handeln denn auch überhaupt nicht mit ihm. Um bei Einführung einer allgemeinen Übernahmepflicht weiter importieren zu können, müssten sie in einen Geschäftszweig einsteigen, den sie bisher noch gar nicht betrieben haben und den sie nach den Erhebungen der Kartellkommission auch nicht betreiben möchten. Prof. O. Angehrn findet zwar, dass einem Importeur eine derartige Umstellung leicht möglich sein sollte. Wie es scheint, unterschätzt er aber die damit verbundenen Schwierigkeiten. Im Weinhandel spielen die angestammten Lieferbeziehungen eine grosse Rolle. Deshalb dürfte es den Importeuren, die bislang nicht mit Inlandwein gehandelt haben, nicht so leicht fallen, mit gelegentlich übernommener Überschussware richtig ins Geschäft zu kommen. Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass das sog. Leistungssystem z.B. auf dem Eier- und Geflügelmarkt zur Zufriedenheit der Beteiligten spiele. Das mag zutreffen, erlaubt aber nicht ohne weiteres den Schluss, dass es sich im Weinhandel gleich verhielte. Die Weine sind hinsichtlich Herkunft und Qualität sehr verschieden, und dementsprechend bestehen auch erhebliche Preisdifferenzen, was die unumgängliche Festsetzung von Übernahmepreisen erschwert. Es unterliegt keinem Zweifel, dass die Anordnung der Übernahmepflicht für Weine einen bedeutenden administrativen Aufwand verursachen würde.

BGE 100 Ib 429 S. 443

Freilich hat der Bundesrat angenommen, es sei zulässig, gestützt auf Art. 23 Abs. 1 lit. c LWG Importeure, die nicht in der Lage sind, inländische Ware in einem zumutbaren Verhältnis zu ihren Einfuhren zu übernehmen, gegen Leistung einer Ersatzabgabe von der Übernahmepflicht zu befreien. Er hat in Art. 28 Abs. 2 des neuen Weinstatuts vorgesehen, dass Importeure, die ausschliesslich Qualitätsweine einführen, auf diese Weise von der Übernahmepflicht für Weissweine entbunden werden können (vgl. auch Art. 31 der Schlachtviehordnung vom 27. September 1971). Ob die Belastung von Weinimporteuren mit Ersatzabgaben als "nötige Massnahme" im Sinne von Art. 23 Abs. 1 lit. c LWG betrachtet werden kann und ob sie, wie das EVD annimmt, wegen der Bindungen im GATT ohnehin ausser Betracht fiele, kann offengelassen werden. Jedenfalls könnten nicht alle Weinimporteure, welche bisher nicht mit inländischem Rotwein gehandelt haben, gegen Leistung einer Ersatzabgabe von der Übernahmepflicht für solchen Wein befreit werden, weil sonst die Wirksamkeit der Überschussverwertung in Frage gestellt wäre. Es lässt sich somit nicht bestreiten, dass die obligatorische Übernahme inländischen Rotweins für einen beachtlichen Teil der Importeure bedeutende Härten mit sich brächte. Würde die Kontingentierung aufgehoben, so wäre aber damit zu rechnen, dass die Übernahmepflicht häufiger als im Fall der Beibehaltung der bisherigen Regelung angeordnet werden müsste. Das hätte zur Folge, dass eine beträchtliche Anzahl Importeure gezwungen würde, sich gegen ihren Willen für längere Zeit der Vermarktung von Inlandwein zuzuwenden. Unter diesen Umständen ist die Auffassung zum mindesten vertretbar, es bedeute

einen schwereren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit, wenn auf solche Weise eine einschneidende Änderung der Handelsstruktur herbeigeführt wird, als wenn den Grossverteilern, wie der Beschwerdeführerin, verunmöglicht wird, ihren Rotweinbedarf vollumfänglich durch direkte Einkäufe zu decken, sie vielmehr für einen Teil ihres Bedarfes auf eine Belieferung durch andere Kontingentsinhaber angewiesen sind. Das Gericht hat daher keinen Anlass, zu beanstanden, dass der Bundesrat es vorzieht, die Kontingentierung der Einfuhr von Rotwein bis auf weiteres beizubehalten, statt sie durch

eine allgemeine Übernahmepflicht der Importeure zu ersetzen. Es kann nicht gesagt werden, dass diese Lösung sich nicht auf ernsthafte Gründe stützen lasse, und auch nicht, dass sie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zuwiderlaufe.

9. Die Kartellkommission hatte schon in ihrem Bericht vom 27. April 1970 darauf hingewiesen, dass näher geprüft werden sollte, ob es möglich wäre, wenigstens die Einfuhr von Rotweinen unterhalb eines bestimmten Preisbandes zu liberalisieren, ohne dass dadurch der Absatz der Inlandweine zu kostendeckenden Preisen gefährdet würde. Im Bericht vom 6. November 1973 hält die Kommission an dieser Anregung fest. Das EVD wendet ein, dass eine solche Teilliberalisierung nicht gangbar sei, weil es sehr schwierig wäre. das massgebende Preisband festzulegen und die Einhaltung der Preise zu kontrollieren. Die Beschwerdeführerin anerkennt ausdrücklich, dass die Festlegung eines Preisbandes auf grosse praktische Schwierigkeiten stossen würde. Unter diesen Umständen kann nicht beanstandet werden, dass der Bundesrat bisher jener Anregung der Kartellkommission nicht gefolgt ist.

10. Die Kontingentierung der Weineinfuhr ist von der Schweiz seit jeher als Instrument der Aussenhandelspolitik eingesetzt worden, und zwar vor allem zur Verteidigung der Interessen der inländischen Landwirtschaft gegenüber den Ländern, die uns mit Wein beliefern. Das EVD betont, dass die Kontingentierung auch unter diesem Gesichtspunkt beibehalten werden sollte: es nimmt an, sie könnte, wenn sie einmal aufgehoben wäre, nicht mehr oder nur sehr schwer wieder eingeführt werden, da mit Widerständen seitens der Wein liefernden Länder zu rechnen wäre. Hiezu braucht indes nicht Stellung genommen zu werden; denn für die Beurteilung der Beschwerde ist allein entscheidend, ob genügende Gründe für die Annahme bestehen, dass durch die völlige Freigabe der Einfuhr von Rotweinen der Absatz der einheimischen Erzeugnisse zu kostendeckenden Preisen gefährdet würde und dass es sich rechtfertige, deswegen die strittige Kontingentsordnung einstweilen beizubehalten. Beides ist nach dem oben Ausgeführten zu bejahen.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.