Urteilskopf

103 Ib 126

23. Urteil vom 18. März 1977 i.S. X. gegen Schweizerische Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung und Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Regeste (de):
Schlachtviehordnung: Vorübergehender Ausschluss von der Einfuhrberechtigung.

- Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde; Rechtsnatur der Sanktion; Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts (E. 1).

- Verteilung der Beweisführungs- und Beweislast; Anforderungen an den Nachweis der Pflichterfüllung (E. 2).

- Bemessung der Massnahmedauer; Ermessen und Verhältnismässigkeitsgrundsatz (E. 4 und E. 5).

Regeste (fr):
Ordonnance sur le bétail de boucherie; perte temporaire du droit d'importer.

- Recevabilité du recours de droit administratif; nature juridique de la sanction; pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 1).

- Fardeau de l'administration de la preuve et fardeau de la preuve, répartition; exigences quant à la preuve de l'exécution d'une obligation (consid. 2).

- Détermination de la durée de la mesure; pouvoir d'appréciation et principe de la proportionnalité (consid. 4 et consid. 5).

Regesto (it):
Ordinanza sul bestiame da macello: perdita temporanea del diritto d'importazione.

- Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo; natura giuridica della sanzione; cognizione del Tribunale federale (consid. 1).

- Ripartizione dell'onere della prova; esigenze concernenti la prova dell'adempimento di un obbligo (consid. 2).

- Determinazione della durata del provvedimento; potere d'apprezzamento e principio della proporzionalità (consid. 4 e consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 127

BGE 103 Ib 126 S. 127

Die Schweizerische Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung (GSF) teilte der Beschwerdeführerin im Schreiben vom 7. Mai 1976 mit, ihr Unternehmen werde wegen nicht pflichtgemässer Überschuss-

verwertung von Bankvieh 1975 aufgrund des Entscheids der Abteilung für Landwirtschaft (AfL) ab 5. Juli 1976 von der Einfuhr von grossem Schlachtvieh und Fleisch von solchem ausgeschlossen, und zwar für die Dauer von 2 Jahren, eventuell für eine etwas kürzere Zeitspanne. Die Beschwerdeführerin wurde darauf aufmerksam gemacht, dass dieses Schreiben als beschwerdefähige Verfügung der AfL gelte. Die Betroffene wandte sich dagegen an das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD), das die Beschwerde am 13. August 1976 abwies. Das EVD kam zum Schluss, dass die Beschwerdeführerin ihrer Einlagerungspflicht nicht nachgekommen sei; sie bestätigte die angefochtene Verfügung, weil sie die Sanktion an sich und im Verhältnis zu den in andern, gleichgelagerten Fällen verfügten Massnahmen, als angemessen erachtete. Gegen den Beschwerdeentscheid des EVD richtet sich die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Die Beschwerdeführerin stellt die Rechtsbegehren, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und es sei von einer Bestrafung Umgang zu nehmen, eventuell sei eine wesentlich mildere Strafe zu verhängen. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Erwägungen:

1. Die Beschwerde richtet sich gegen einen Entscheid des EVD, in welchem der von der AfL verfügte temporäre Ausschluss der Beschwerdeführerin von der Einfuhr bestimmter Fleischwaren bestätigt wird. a) Das Bundesgericht beurteilt nach Art. 97 Abs. 1 OG letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG; als solche gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen. Der angefochtene Entscheid zählt nach Art. 98 lit. b OG zu derartigen Verfügungen, da er bestehende Rechte aufhebt bzw. abändert (Art. 5 Abs. 1 lit. a VwVG). Der Entscheid fällt unter keine der in den Art. 99 bis 102 OG aufgezählten Ausnahmen. Gegenstand der Verfügung ist eine Sanktion des Verwaltungsrechts des Bundes

wegen Zuwiderhandlung gegen die Schlachtviehordnung (SVO). Diese Sanktion ist keine Strafe, auch nicht im Sinne des VStrR, und unterliegt demgemäss nicht der Beurteilung durch die nach den massgeblichen straf- bzw. verwaltungsstrafrechtlichen Bestimmungen zuständigen Strafverfolgungsbehörden. Dem Ausschluss von der Einfuhr, auch dem bloss vorübergehenden, kommt als Massnahme des Verwaltungsrechts - ähnlich wie beispielsweise dem Entzug des Führerausweises nach Strassenverkehrsrecht - neben einer allfälligen strafrechtlichen Ahndung selbständige Bedeutung zu (vgl. auch Art. 14 VStrR). b) Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht mit Einschluss der Ermessensüberschreitung und des Ermessensmissbrauchs, sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG); ausgeschlossen ist die Rüge der Unangemessenheit in allen Fällen, da das Bundesrecht den Richter nicht zur freien Überprüfung des Ermessens ermächtigt (Art. 104 lit. c OG). Weder das Landwirtschaftsgesetz (LwG) noch die SVO räumen dem Bundesgericht eine derart ausgedehnte Kontrollbefugnis ein. Das Gericht prüft aber die angefochtene Massnahme daraufhin, ob sie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entspricht; denn die Verhältnismässigkeitskontrolle bildet Teil der Rechtskontrolle. c) Ausgangspunkt des vorliegenden Rechtsstreites ist Art. 47 SVO. Danach können Importeure u.a. dann dauernd oder vorübergehend von der Einfuhrberechtigung ausgeschlossen werden, wenn sie die ihnen gemäss Art. 24 ff. SVO auferlegten Übernahmepflichten nicht erfüllen. Rechtsfrage ist, ob die Voraussetzungen für den Ausschluss von der Einfuhrberechtigung gegeben sind, Ermessensfrage dagegen, ob und für welche Dauer die Berechtigung entzogen werden soll.

2. Die pflichtgemässe Überschussverwertung von Fleisch kann angeordnet werden, wenn die Marktpreise für

Schlachttiere die unterste Abweichung von den Richtpreisen, zu deren Festsetzung der Bundesrat nach Art. 31 LwG befugt ist, zu unterschreiten drohen (Art. 28 Abs. 3 SVO). Sie stellt eine Massnahme zur Stützung der Schlachtvieh- und Fleischpreise dar; dabei wird entweder Fleisch vom Grossvieh eingefroren und gelagert, bis die Auslagerung bewilligt wird

BGE 103 Ib 126 S. 129

(Art. 28 Abs. 1 lit. a SVO) oder es werden zusätzlich, d.h. über die bisherigen Fabrikationsvolumen hinaus, Fleischkonserven hergestellt (daselbst lit. b), oder aber Schlachtvieh und Fleisch ausgeführt (daselbst lit. c). Im hier zu beurteilenden Zusammenhang steht nur die Einlagerungspflicht in Frage. Sie ist eine Massnahme, die darauf abzielt, durch eine zeitweise Erhöhung der Inlandnachfrage von seiten der Importeure, die Preise auf dem Inlandmarkt zu stützen, ohne dass das Angebot gleichzeitig vergrössert wird. Als solche stellt sie eine Gegenleistung der Importeure für die Vorteile dar, die diesen aus der Importberechtigung erwachsen. Das gesetzte Ziel kann nur erreicht werden, wenn die Verpflichteten die angeordneten Massnahmen gewissenhaft ausführen. Die SVO schreibt deshalb vor (Art. 28 Abs. 4), dass jene Unternehmen, die Überschüsse pflichtmässig zu verwerten haben, den zuständigen Kontrollorganen jederzeit die Einhaltung ihrer Verpflichtung müssen nachweisen können. Sie überbindet damit Beweisführungs- und Beweislast für die pflichtgemässe Überschussverwertung den verpflichteten Unternehmen, und zwar zu Recht, denn praktisch ist nur der Importberechtigte und Verwertungsverpflichtete in der Lage, nachzuweisen, dass er seine Übernahme- und Verwertungspflicht erfüllt hat. An den Nachweis der Pflichterfüllung sind strenge Anforderungen zu stellen, würde es doch sonst angesichts der begrenzten Überprüfungsmöglichkeiten der Verwaltung den Verwertungsverpflichteten zu leicht gemacht, Missbrauch zu treiben und das zwischen Behörde und Importberechtigten notwendige Vertrauensverhältnis widerrechtlich zum eigenen Vorteil auszunützen.

3. (Beweiswürdigung: Feststellung, dass die Beschwerdeführerin den ihr obliegenden Beweis dafür, dass sie ihr Pflichtquantum rechtzeitig einlagerte, nicht erbracht hat.)

4. Art. 47 SVO stellt die Anordnung des Ausschlusses von der Einfuhrberechtigung wegen Zuwiderhandlung gegen die Verordnungsvorschriften in das pflichtgemässe Ermessen der zuständigen Behörde. Die Verordnung ermöglicht damit, bei bloss unbedeutenden Verstössen gegen die SVO von einer einschneidenden Massnahme wie jener des gänzlichen oder vorübergehenden Ausschlusses abzusehen. Schwere Verstösse - wie sie hier zur Diskussion stehen - dürfen dagegen, soll

BGE 103 Ib 126 S. 130

die geordnete und vollständige Durchführung der in der SVO vorgesehenen Stützungsmassnahmen gewährleistet sein, schon aus generalpräventiven Gründen nicht folgenlos bleiben. Die AfL und das EVD im Beschwerdeverfahren haben daher grundsätzlich zu Recht gegenüber der Beschwerdeführerin eine Massnahme angeordnet. Auf welche Zeitspanne sich der verfügte vorübergehende Ausschluss erstrecken soll, ist - wie gesagt - Ermessensfrage, die das Bundesgericht im Lichte des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes nur auf Ermessensüberschreitung oder Ermessensmissbrauch überprüft.

5. Bei der Bemessung der Massnahmedauer ist den zuständigen Behörden ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt. Massgebliche Kriterien müssen dabei die Schwere der Widerhandlungen und die Tragweite der Auswirkungen sein, welche die Sanktion für den Betroffenen zeitigen. Es fällt aber auch das übrige Verhalten des Fehlbaren ins Gewicht. So erscheint es keineswegs bedeutungslos, ob es sich um eine erstmalige Verfeh-

lung handelt, oder ob gegen den Fehlbaren bereits früher Massnahmen wegen Zuwiderhandlung gegen die Grundsätze der SVO ergriffen werden mussten. Rechnung zu tragen ist nicht zuletzt dem öffentlichen Interesse an einer undurchbrochenen Durchsetzung der gesetzlichen Ordnung, d.h. am geschützten Rechtsgut, das durch die Widerhandlung beeinträchtigt wurde. Es besteht nämlich ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass die aufgrund der SVO ergriffenen, im Allgemeininteresse liegenden Anordnungen von den zur Mitwirkung verpflichteten und gerade deshalb - weil importberechtigt - bevorzugten Mitgliedern der GSF ernst genommen und gewissenhaft befolgt werden. Wird das Vertrauen, das die Behörden den an der Überschussverwertung Beteiligten entgegenbringen, missbraucht, ruft dies aus individual- und generalpräventiven Gründen nach einer strengen Sanktion. Der Fehlbare muss zwar - wie hier - nicht unbedingt gänzlich von der Importberechtigung ausgeschlossen werden, er soll aber durch einen vorübergehenden Ausschluss, der zugleich einen temporären Vorteilsentzug und eine mögliche Einkommenseinbusse darstellt, gewarnt und in Zukunft zu einem rechtsgemässen und gewissenhaften Verhalten bestimmt werden. Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechend ist eine solche Massnahme geeignet, sie darf aber, in ihrer zeitlichen Ausdehnung, nicht über das hinausgehen,

was nach pflichtgemässem Ermessen zur Erreichung des Zwecks notwendig erscheint. a) Nach Angabe der zuständigen Organe musste im Zusammenhang mit der pflichtgemässen Überschussverwertung im Jahre 1975 gegen rund 400 Einfuhrberechtigte ein Ausschluss von der Einfuhrberechtigung angeordnet werden. Die GSF hielt sich dabei an gewisse von ihr selbst aufgestellte Regeln, die sie auch der Beschwerdeführerin gegenüber anwandte. In ihrer Verfügung vom 7. Mai 1976 führt sie an, die Beschwerdeführerin werde so lange von der Einfuhrberechtigung für grosses Schlachtvieh sowie von Fleisch von solchem ausgeschlossen, bis sie - als Folge des Ausschlusses - auf mindestens soviel eingeführtes Grossvieh bzw. Fleisch von solchem habe verzichten müssen, als dem Anteil an derartigen Importen im Durchschnitt der vergangenen sechs Jahre entspreche, dem keine Pflichtmenge gegenüberstehe. Der Ausschluss dauere deshalb ab 5. Juli 1975 zwei Jahre; sollte die erwähnte Einfuhrmenge schon früher abgetragen sein, könne die Fehlbare mit besonderer Verfügung auf diesen Zeitpunkt wieder zur Einfuhr zugelassen werden. Nach der Berechnung der GSF entspricht die fehlende Pflichtlagermenge einer Einfuhrmenge von 30562 kg. Dabei geht sie davon aus, es müsse der Beschwerdeführerin eine gelagerte Menge von 1482 kg gutgeschrieben werden, nämlich die bei ihr vorgefundenen 600 kg, sowie die 20% der Pflichtmenge, deren Auslagerung im Zeitpunkt der Kontrolle gestattet war. Diese als gelagert betrachtete Menge entspricht einem Einfuhrquantum von 15480 kg. Im weitern hat die GSF die Regel aufgestellt, dass diejenigen Firmen, die überhaupt nicht eingelagert hatten, mit einem Entzug der Einfuhrberechtigung von drei Jahren belegt würden. Liegt das fehlende Quantum zwischen 50-99%, beträgt die Entzugsdauer 2 Jahre, liegt es zwischen 20-49%, wird eine Einfuhrsperre von einem Jahr ausgesprochen. Liegt die fehlende Menge unter 20%, wird auf einen Entzug der Einfuhrbewilligung verzichtet, da es - nach Auffassung der GSF - aus administrativen Gründen nicht möglich sei, einen Ausschluss von weniger als einem Jahr anzuordnen. Da die Beschwerdeführerin nicht nachweisen konnte, dass sie eine 1482 kg übersteigende Menge eingelagert hat, die von ihr zu lagernde Gesamtmenge aber 4408 kg betrug, hat sie

etwa 2/3 des Pflichtquantums nicht eingelagert, was nach der Praxis der GSF zu einem zweijährigen Entzug der Einfuhrberechtigung führt. Die zweijährige Frist kann gemäss der angefochtenen Verfügung gekürzt werden, wenn die Beschwerdeführerin vor Ablauf der zwei Jahre eine Fleischmenge von 30562 kg einführen kann. Nach der gegenwärtigen Wirtschaftslage, die zu einer Kürzung der Fleischimporte geführt hat, ist es aber wenig

wahrscheinlich, dass dieses Quantum vor Ablauf von zwei Jahren erreicht wird. Dieser Bemessung der Massnahmedauer durch die GSF, bei der das fehlende Pflichtquantum zu den Importmengen in Beziehung gesetzt wird, die den Pflichtlagermengen entsprechen, sind Sachgemässheit und Folgerichtigkeit nicht abzusprechen. Das Vorgehen ist schematisch und muss es im wesentlichen sein; allerdings wird damit auf die objektiven und subjektiven Verhältnisse beim Betroffenen wenig Rücksicht genommen. Diese und namentlich die Massnahmeempfindlichkeit des Fehlbaren dürfen nicht ausser acht gelassen werden. b) Nach den glaubhaften Angaben des Geschäftsführers trifft ein zweijähriger Kontingentsentzug die Beschwerdeführerin schwer. Metzgereien sind auf die Importmöglichkeit angewiesen, wenn ein branchenüblicher Geschäftsertrag erzielt werden soll. Weil das Importfleisch in der Regel wesentlich billiger ist als die Inlandware, muss der Metzger bei der Kalkulation des Verkaufspreises eine sog. Mischrechnung vornehmen können, in die Importware und Inlandware einbezogen werden. Fällt die Importmöglichkeit weg, ist der Metzger gegenüber seinen importberechtigten Konkurrenten benachteiligt. Der Geschäftsführer bezifferte anlässlich der Instruktionsverhandlung die Ertragseinbusse der Beschwerdeführerin bei Wegfall der Importmöglichkeit während zwei Jahren auf rund Fr. 100'000.–. In einer nachträglichen Eingabe macht die Beschwerdeführerin geltend, bei Berücksichtigung der Inlandpreise 1976 betrage der Minderertrag je Jahr sogar Fr. 189'920.–. Die Nettoerträge des Geschäftes hätten demgegenüber in den Jahren 1972 bis 1976 zwischen Fr. 50'562.- bis Fr. 67'625.– geschwankt. Die Vorinstanzen haben aber in ihren Stellungnahmen zu dieser Berechnung überzeugend dargetan, dass damit von unzutreffenden Voraussetzungen ausgegangen wird, weil die Berechnung auf der Annahme basiert, es

könne in Zukunft die selbe Menge Fleisch importiert werden wie in der Vergangenheit. Zufolge der derzeitigen Marktverhältnisse müsse jedoch mit einer Verringerung der zugelassenen Fleischimporte gerechnet werden. Während die Beschwerdeführerin annehme, sie hätte in jedem Jahr 20300 kg einführen können, hätte die ihr zustehende Einfuhrmenge von November 1976 bis März 1977 (4 Monate) nach den Berechnungen der GSF nur 2444 kg betragen, oder auf das Jahr umgerechnet 7332 kg. Ausserdem habe die Beschwerdeführerin bei der Ermittlung ihrer Verluste mit maximal hohen Inlandfleischpreisen gerechnet, während die effektiv zu bezahlenden Preise nach Ort, Zeit und Verkäufer schwankten. Es ist somit davon auszugehen, dass die selben Massnahmen bei gleicher Zeitdauer sich für den Betroffenen wirtschaftlich unterschiedlich auswirken können, weil die Schwere dieser Auswirkungen im Einzelfall von den Importmöglichkeiten während der Dauer des Ausschlusses und der damit zusammenhängenden Entwicklung der Inlandpreise abhängt. Die im Rahmen des vorliegenden Falles interessierenden Verhältnisse auf dem Markt für grosses Schlachtvieh sowie für Fleisch von solchem lassen den Schluss zu, dass die Einbussen, welche die Beschwerdeführerin durch den verfügten zweijährigen Ausschluss von der Einfuhrberechtigung erleidet, erheblich weniger hoch zu veranschlagen sind, als die Betroffene es annimmt. Zugunsten der Beschwerdeführerin wirkt sich zudem aus, dass der effektive Ausschluss nur 20 Monate dauert. Im Regelfall beginnt nämlich das Jahr, für dessen Dauer ein Kontingent festgelegt wird, im Monat Juli. Im Jahr 1976 konnten zufolge einer hängigen Revision der SVO die Kontingente erst im Monat November errechnet werden. Bis dahin durfte die Beschwerdeführerin weiter importieren. c) Selbst wenn man davon ausgeht, dass der vorübergehende Ausschluss von der Einfuhrberechtigung die Beschwerdeführerin bei weitem nicht derart einschneidend trifft, wie sie selber annimmt, ist nicht zu verkennen, dass die angeordnete Massnahme erhebliche Auswirkungen auf den Geschäftsertrag ihres Unternehmens zeitigen wird, mithin eine harte Sanktion darstellt. Dem steht aber die Tatsache gegenüber, dass die Beschwerdeführerin es bis anhin mit der Einhaltung der Vorschriften der SVO offensichtlich nicht ernst genommen hat. So reichte sie im Jahre 1974 der GSF unrichtig ausgefüllte Erhebungsbogen

zur Kontingentsermittlung ein, worauf ihr ungerechtfertigterweise überhöhte Einfuhrkontingente eröffnet wurden. Diese Tatsache, die auch Gegenstand eines hängigen Strafverfahrens bildet, war der Behörde bereits bekannt, als sie die angefochtene Verfügung erliess. Stellt man daher die Schwere der angeordneten Massnahme unter Berücksichtigung der Härte, die sie für den betroffenen Betrieb bedeutet, dem Verhalten gegenüber, das der Beschwerdeführerin angelastet werden muss, liegt in der Bemessung der Dauer des Ausschlusses auf grundsätzlich 2 Jahre (effektiv 20 Monate oder weniger) weder eine Ermessensüberschreitung noch ein Ermessensmissbrauch und somit keine Bundesrechtsverletzung. Die Massnahme erscheint vielmehr - auch in ihrer zeitlichen Bemessung - notwendig und geeignet, das fehlbare Unternehmen und seine Leitung zu warnen und sie zu einem inskünftig rechtsgemässen Verhalten anzuspornen. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet.