Urteilskopf

104 Ib 108

20. Auszug aus dem Urteil vom 19. Mai 1978 i.S. X. gegen Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Regeste (de):
Verordnung über einen Zollzuschlag auf Einfuhren von Rotwein in Flaschen vom 4. Oktober 1976: Bemessung der zuschlagsfreien Menge bei Neuimporteuren.

1. Gesetzmässigkeit der vom Bundesrat getroffenen Ordnung (E. 2).

2. Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts; die Bemessung der gesamten zuschlagsfreien Härtefallreserve hält sich im Rahmen des der Verwaltung zustehenden Ermessens; hingegen führt die Einzelzuteilung im vorliegenden Fall zu einer unverhältnismässigen Benachteiligung eines Neuimporteurs (E. 3).

3. Die Berücksichtigung weiterer individueller Bedürfnisse des Beschwerdeführers rechtfertigt sich nicht (E. 4).

Regeste (fr):
Ordonnance sur le prélèvement d'un droit de douane supplémentaire sur les importations de vins rouges en bouteilles, du 4 octobre 1976: détermination de la quantité exonérée du supplément dans le cas de nouveaux importateurs.

1. Légalité de l'ordonnance du Conseil fédéral (consid. 2).

2. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral; la détermination de la réserve globale pour cas de rigueur se tient dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'Administration; en revanche, l'attribution particulière dans le cas d'espèce conduit à désavantager de façon disproportionnée le nouvel importateur (consid. 3).

3. La prise en considération d'autres besoins individuels du recourant ne se justifie pas (consid. 4).

Regesto (it):
Ordinanza concernente la riscossione di un sopraddazio sulle importazioni di vino rosso in bottiglia, del 4 ottobre 1976: determinazione del quantitativo esente dal sopraddazio nel caso di nuovi importatori.

1. Legittimità dell'ordinanza del Consiglio federale (consid. 2).

2. Cognizione del Tribunale federale; la determinazione della riserva globale esente da sopraddazio e destinata a casi di rigore rimane nei limiti del potere d'apprezzamento dell'Amministrazione; per converso, l'attribuzione individuale comporta nella fattispecie una discriminazione del nuovo importatore lesiva del principio della proporzionalità (consid. 3).

3. Non si giustifica di prendere in considerazione ulteriori bisogni individuali del ricorrente (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 109

BGE 104 Ib 108 S. 109

Am 4. Oktober 1976 erliess der Bundesrat gestützt auf Art. 23 und Art. 117 des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 (LwG, SR 910.1) die Verordnung über einen Zollzuschlag auf Einfuhren von Rotwein in Flaschen (VO; AS 1976, 2035). Danach wird auf Einfuhren von rotem Naturwein in Flaschen der Zolltarifnummer 2205.30 ein Zollzuschlag von Fr. 100.- je 100 kg brutto erhoben, soweit diese Einfuhren die im Durchschnitt der Jahre 1971 bis 1975 eingeführten Mengen überschreiten (Art. 1 VO). Die weiteren Bestimmungen der VO regeln unter anderem die Verteilung der zuschlagsfreien Menge an die Importeure und die Bildung einer Reserve für Härtefälle, die sich aus der Wahl der Berechnungsperiode ergeben. X. erhielt am 14. Juli 1976 für seine Firma die Weinhandelsbewilligung gemäss Art. 1 des Bundesratsbeschlusses vom 12. Mai 1959 über den Handel mit Wein (SR 817.421). Mit der Bestellung und der probeweisen Einfuhr von Wein hatte er bereits vorher begonnen. Im November 1976 stellte er bei der Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD) das Gesuch um Zuteilung einer zollzuschlagsfreien Importquote von roten Naturweinen in Flaschen aus Frankreich. Die Sektion für Ein- und Ausfuhr sprach ihm für die Zeit vom 1. November 1976 bis 31. Oktober 1977 eine Quote von 8300 kg brutto zur Einfuhr von Naturrotwein zum

BGE 104 Ib 108 S. 110

normalen Zollansatz zu, zuletzt mit beschwerdefähigem Entscheid vom 30. Dezember 1976. Der Gesuchsteller beschwerte sich darauf beim EVD und verlangte eine zuschlagsfreie Quote von 126923 kg. Er machte geltend, es liege ein Härtefall vor. Das EVD wies die Beschwerde am 7. Juli 1977 ab. Es führte sinngemäss aus, dass die für Härtefälle gebildeten Reserven möglichst klein gehalten worden seien; man habe sie je nach Provenienz auf nur rund 2% der aus dem Durchschnitt der Jahre 1971 bis 1975 gebildeten Landesquote festgesetzt, was für die Einfuhren aus Frankreich 564952 kg brutto je Jahr ausmache. Wenn im Normalfall die zuschlagsfreie Menge auf die einzelnen Importeure im Verhältnis ihres Anteils an den durchschnittlichen Einfuhren der Jahre 1974 und 1975 aufgeteilt worden sei (Art. 3 Abs. 1 VO), so habe man bei den Importeuren, die mit den Einfuhren nach Jahresanfang 1976 begonnen haben, auf die Zeit zwischen dem 1. Januar und dem 30. September 1976 abgestellt. Die Summe der in diesem Zeitraum getätigten Einfuhren, umgerechnet auf ein Jahr, sei in diesen Fällen der Berechnung des zuschlagsfreien Anteils zugrunde gelegt worden. X. habe am 14. April 1976 807 kg Flaschenweine probeweise eingeführt; am 2. Juli 1976 habe er weitere 5950 kg und am 29. Oktober 1976 noch einmal 15520 kg importiert. Bei weiteren vom Beschwerdeführer gemeldeten 673 und 840 Kartons habe es sich nur um Reservationen gehandelt; die Lieferung sei erst für die vierte Novemberwoche bzw. die zweite Dezemberwoche vorgesehen gewesen. Beim Beschwerdeführer habe man somit nur die Einfuhren vom 14. April und 2. Juli 1976 gezählt. Die Summe der an diesen Daten eingeführten Mengen sei auf ein Jahr umgerechnet worden, was einem Einfuhrvolumen von 9009 kg brutto entspreche. Unter Anwendung des für alle Firmen gleichen Zuteilungssatzes von 93% der massgeblichen Importe habe sich für den Beschwerdeführer eine zollzuschlagsfreie Menge von 8300 kg brutto ergeben. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 28. Juli 1977 verlangt X., der Entscheid der Vorinstanz sei aufzuheben und es sei ihm eine nach richterlichem Ermessen erhöhte zollzuschlagsfreie Quote zuzuteilen. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde teilweise gut und weist die Sache zur neuen Entscheidung im Sinne der Erwägungen an die Handelsabteilung des EVD zurück.

BGE 104 Ib 108 S. 111

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Der Beschwerdeführer bestreitet die Rechtsbeständigkeit der VO nicht. Diese hält sich offensichtlich im Rahmen der dem Bundesrat nach Art. 23 und Art. 117 LwG übertragenen Befugnisse, Massnahmen zum Schutze der einheimischen landwirtschaftlichen Produktion, zu der auch der Weinbau zählt, zu ergreifen. Die Massnahmen müssen unter Rücksichtnahme auf die anderen Wirtschaftszweige getroffen werden. Dazu gehören in erster Linie die im Weinhandel tätigen Firmen, die durch die Erschwerungen der Einfuhr von Rotweinen in Flaschen in ihrer Handelstätigkeit eingeschränkt werden. Über die Art und Weise, in der diese Rücksichtnahme zu erfolgen hat, ist dem Bundesrat vom Gesetzgeber ein weiter Bereich des Ermessens eingeräumt worden. Folgendes sind die Gegebenheiten des Preiszuschlagssystems, wie es in der VO umschrieben ist. a) Zur Sicherung des Absatzes schweizerischer landwirtschaftlicher Erzeugnisse kann der Bundesrat verschiedene Massnahmen ergreifen, die in Art. 23 Abs. 1 und 2 LwG aufgezählt sind. So kann er beispielsweise die Einfuhr gleichartiger Erzeugnisse mengenmässig beschränken oder für die Einfuhr gleichartiger Erzeugnisse Zollzuschläge erheben, wenn sie eine bestimmte Menge überschreiten, oder er kann den Importeuren in der Form des sogenannten Leistungssystems Übernahmepflichten von Inlandprodukten auferlegen. In Anwendung dieser Bestimmungen hat der Bundesrat die Einfuhr von Rotwein in Fässern einer mengenmässigen Beschränkung unterworfen. Um die Einfuhr von Rotwein in Flaschen einzudämmen, hat er dagegen die mildere Massnahme der Erhebung von Zollzuschlägen angeordnet. Dabei darf nach Art. 23 Abs. 1 lit. b LwG nicht die ganze Einfuhr mit Zollzuschlägen belastet werden, sondern nur die Einfuhren, die eine bestimmte Menge überschreiten. Im konkreten Fall bemisst sich das zuschlagsfreie Volumen nach dem Durchschnitt der in den Jahren 1971 bis 1975 vom gesamten Handel eingeführten Mengen (Art. 1 VO). Es wird auf die Importeure gemäss ihren durchschnittlichen Einfuhren von Flaschenrotwein in den Jahren 1974 und 1975 aufgeteilt (Art. 3 Abs. 1 VO). Der Importeur kann in diesem Umfang Rotwein in Flaschen nach dem gewöhnlichen Zollsatz einführen, während er für weitere Einfuhren den Zollzuschlag zu entrichten hat. Grundsätzlich ist also jeder Importeur befugt, nach freiem Belieben Rotwein in Flaschen einzuführen.

Verfügt er über ein zollzuschlagsfreies Quantum, kann er in der Kalkulation des Verkaufspreises eine Mischrechnung vornehmen, sofern es ihm nicht von vornherein möglich ist, den Zollzuschlag zum Verkaufspreis zu schlagen und auf den Abnehmer zu überwälzen; dies soll jedoch nur bei Spitzenweinen möglich sein. Der Importeur mit zuschlagsfreiem Kontingent wird dadurch gegenüber Importeuren, die über keine zuschlagsfreie Menge verfügen, bevorzugt. Der Vorteil wird offensichtlich geringer, je mehr er zuschlagspflichtige Weine einführt. b) Da die zuschlagsfreie Menge, die jedem Importeur nach der VO zusteht, auf Grund seiner Importe 1974/1975 errechnet wird, erhalten Importeure, die den Importhandel mit Weinen erst anfangs 1976 oder später aufgenommen haben, theoretisch keine Zuteilung. Es kann zudem vorkommen, dass bereits vorher bestehende Importfirmen in den Basisjahren aus besonderen Gründen weniger Wein als normal eingeführt haben. Sie werden durch die neue Ordnung ebenfalls benachteiligt. Um Härtefälle zu mildern, hat der Bundesrat deshalb die Bildung einer angemessenen Reserve vorgeschrieben. Sie soll vor allem dort eingesetzt werden, wo die Wahl der Bemessungsperiode für den Importeur zu einer Härte führt. Die Schaffung dieser Reserve für Härtefälle (Art. 3 Abs. 2 VO) bleibt im Rahmen des weiten Ermessens, das der Gesetzgeber dem Bundesrat mit den Bestimmungen des LwG eingeräumt hat. Über die Grössenordnung dieser Reserve enthält die bundesrätliche Verordnung keine genauen Vorschriften. Sie begnügt sich damit, eine angemessene Reserve vorzuschreiben. Auch umschreibt die Verordnung den Begriff des Härtefalles nicht näher, bringt ihn aber mit der Berechnungsperiode in Zusammenhang. Die Entscheidung im Einzelfall ist daher den mit dem Vollzug der Verordnung betrauten Verwaltungsabteilungen überlassen. Diese können sich auf die Beurteilung des Einzelfalles beschränken oder darüber allgemeine Anweisungen erlassen. Letzteres scheint für den Bereich des Importes von Rotwein in Flaschen nicht geschehen zu sein.

3. Der Begriff des Härtefalles ist ein unbestimmter Gesetzesbegriff, dessen Anwendung das Bundesgericht als Rechtsfrage frei überprüft; bei dieser Überprüfung übt das Bundesgericht Zurückhaltung, da der Verwaltung ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzuerkennen ist, soweit vorwiegend technische

BGE 104 Ib 108 S. 113

Fragen der Zweckmässigkeit zu lösen sind (BGE 101 Ib 367, BGE 98 Ib 216 f., 421 f., BGE 96 I 373). In welcher Weise dem Härtefall zu begegnen ist, liegt dagegen vorwiegend im Ermessen der Verwaltung, welches das Bundesgericht nur daraufhin untersucht, ob die Behörde sich im Rahmen des Ermessensspielraumes gehalten hat. Es kann nur wegen Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens einschreiten, insbesondere wenn sich die Verwaltung von unsachlichen Erwägungen leiten lässt oder wenn sie unverhältnismässig oder rechtsungleich handelt (BGE BGE 97 I 583, BGE 94 I 95). a) Ermessensfrage ist demzufolge die Festsetzung der Gesamtreserve. Für deren Bemessung kann als Richtlinie der Satz gelten, dass sie so hoch angesetzt werden muss, dass es möglich ist, aus ihr die voraussichtlich entstehenden Härtefälle zwar nicht zu beseitigen, aber doch zu mildern. Die Handelsabteilung hat die Reserve an französischem Rotwein in Flaschen auf 564952 kg festgesetzt, was 2,8% des Jahresdurchschnitts der Einfuhren von französischen Flaschenweinen in den Jahren 1971 bis 1975 entspricht. Diese Reserve wurde von der nach Art. 1 VO errechneten zollzuschlagsfreien Menge abgezogen. Die den bisherigen Importeuren im Normalfall nach Art. 3 Abs. 1 VO zustehenden Einzelquoten waren infolgedessen etwas kleiner, als sie ohne Reservebildung geworden wären. Aus dieser Reserve bekamen, wie dargelegt, Importeure, die in den Grundlagenjahren Wein in weniger als den üblichen Mengen eingeführt hatten, eine Zuteilung, ebenso Importeure, die erst im Jahre 1976, aber vor dem 1. Oktober 1976 (Neuimporteure), mit den Einfuhren begonnen hatten. Importeure, die mit den Importen nach diesem Tag begonnen haben, müssen den Zollzuschlag auf sämtlichen Flaschen bezahlen. Sie sollen erst bei der Anpassung der Zuteilungen nach drei Jahren berücksichtigt werden, sofern der Zuschlag dann noch weiter erhoben wird. Hinsichtlich der Bestimmungsgründe für die Grösse der Reserve begnügte sich die Verwaltung mit der Überlegung, dass diese verhältnismässig niedrig angesetzt werden müsse, da erfahrungsgemäss die Zahl der Begehren für die Zuteilung eines Härtequantums zunehme, je geringer die ordentliche Zuteilung ausfalle. Deshalb dürfe letztere nicht allzusehr verkleinert werden. Über die absolute Grösse der Reserve ist daraus nichts abzuleiten. Die Verwaltung hat in solchen Fällen eine Lösung

BGE 104 Ib 108 S. 114

zu treffen, die den praktischen Möglichkeiten auch in der Zukunft gerecht wird. In einen solchen, durch Zukunftsprognosen mitbedingten Entscheid, kann das Bundesgericht nicht eingreifen, solange er nicht schlechterdings unhaltbar ist (BGE 100 Ib 435). Das trifft im vorliegenden Fall nicht zu. Nach den Angaben der Handelsabteilung mussten in 39 Fällen Härtefallzuweisungen bewilligt werden. Davon entfielen 16 Zuweisungen auf Firmen, die ihren Geschäftsbetrieb erst im Jahre 1976 aufgenommen hatten. Neun davon waren Importeure französischer Flaschenrotweine. Da die gesamte Härtefallreserve für französische Flaschenrotweine nur etwa zur Hälfte beansprucht wurde, lässt sich schliessen, dass sich die Abzweigung einer Reserve von über 500000 kg für französische Flaschenrotweine im Rahmen des der Verwaltung zustehenden Ermessens hält. Die Ausführungen des Beschwerdeführers über diesen Punkt führen nicht zu einer anderen Auffassung. b) Die VO enthält keine nähere Regelung über die Festsetzung der zollzuschlagsfreien Einfuhrmengen in einzelnen Härtefällen. Sie besagt einzig, dass vor allem die Härten, die aus der Wahl der Berechnungsperiode resultieren, gemildert, also nicht völlig beseitigt, werden sollen. Dass hier ein Härtefall vorliegt, ist nicht bestritten. Somit

stellt sich die Frage der richtigen Anwendung der vom Bundesrat erlassenen Ordnung (Art. 3 Abs. 2 VO) durch das EVD auf den vorliegenden Fall. Wie zuvor erwähnt, liegt es im Ermessen der Verwaltung, den Härtefällen in angemessener Weise zu begegnen. Dabei geniesst sie mangels detaillierter Richtlinien einen weiten Spielraum. Das Bundesgericht überprüft das Vorgehen der Verwaltung nur auf Rechtsfehler bei der Ermessensausübung. Soweit die Härtefälle sich in ihren Voraussetzungen und Auswirkungen gleichen, hat die Verwaltung das Gebot der Rechtsgleichheit zu beachten, wenn sie die zuschlagsfreien Mengen festsetzt. Ein gewisser Schematismus ist dabei unvermeidlich. Für die Firmen, die ihre Tätigkeit erst nach dem 1. Januar 1976 aufgenommen haben, hat die Verwaltung die Menge der zuschlagsfreien Einfuhren auf Grund der Einfuhren bis zum 30. September 1976 errechnet. Bei dieser Berechnung wurden bewusst die Einfuhren im Monat Oktober 1976 weggelassen, da diese im Hinblick auf die Einführung der Zollzuschläge bei allen Importfirmen das übliche Mass beträchtlich überstiegen. Da die Importeure sich noch Reserven an zuschlagsfreien

Weinen schaffen wollten, lässt es sich rechtfertigen, das überhöhte Einfuhrvolumen vom Oktober 1976 bei der Bemessung der Härtefallzuteilung nicht zu berücksichtigen. Der Beschwerdeführer beanstandet dieses Vorgehen selber nicht. Im übrigen stellen die im Jahr 1976 bis und mit September 1976 getätigten Einfuhren wohl die einfachste Berechnungsgrundlage der zollzuschlagsfreien Einfuhrmengen dar, die sich denken lässt. Diese Berechnungsweise trägt jedoch dem Umstand wenig Rechnung, dass Neuimporteure mit einer gewissen Anlaufzeit für ihre Importe rechnen müssen. Da der Berechnungszeitraum für sie nicht eine normale Importperiode mit normalem Geschäftsgang darstellt, werden diese Firmen gegenüber alteingesessenen Unternehmungen erheblich benachteiligt. Eine stärkere Gewichtung der Importe von Neuimporteuren war deshalb angezeigt, sofern das ohne Durchbrechung der ganzen Ordnung möglich war. Eine solche Rücksichtnahme drängte sich umso mehr auf, als die Einfuhren im Oktober 1976 überhaupt nicht berücksichtigt werden konnten. Für die Importeure, die bereits vor dem Jahre 1976 einführten, wirkte sich die Ausklammerung dieses Monats vorerst nicht aus, da sich ihre zollzuschlagsfreie Einfuhrmenge überhaupt nicht nach den Einfuhren des Jahres 1976 richtete. Die rechnerische Eliminierung der Einfuhren dieses Monats kann sich für sie höchstens bei der Berechnung der zollzuschlagsfreien Mengen ab 1979 auswirken. Die Anwendung einer einfachen Berechnungsformel auf Neuimporteure erleichtert grundsätzlich deren rechtsgleiche Behandlung unter sich. Wenn diese Formel zusätzlich auch mit der Berechnungsweise der zuschlagsfreien Mengen der übrigen Importeure übereinstimmt, so ergibt sich eine Vereinfachung des Verwaltungsaufwandes. Das EVD hat eine Liste der Neuimporteure eingereicht, wonach die zugeteilten Mengen nach der genannten Formel berechnet wurden. Der Beschwerdeführer hatte Gelegenheit, zu dieser Liste Stellung zu nehmen. Er behauptet nicht, dass Firmen, welche die gleichen Voraussetzungen erfüllt haben wie er, besser als er behandelt worden seien. Aus der Liste ist jedoch eindeutig ersichtlich, dass die zuschlagsfreien Mengen bei allen Neuimporteuren französischer Flaschenrotweine sehr bescheiden ausgefallen sind. Es wurden

ihnen zusammen rund 63000 kg aus der Reserve zugeteilt. Berücksichtigt man, dass die Rotweineinfuhr in Flaschen französischer Provenienz in den Jahren 1974/1975 rund 19000000 kg betrug, erhellt, dass die Härtefallzuteilungen nach Kriterien bemessen wurden, die nicht geeignet waren, neu beginnenden Firmen wesentlich zu helfen und sie vor Härten und Wettbewerbsverzerrungen zu bewahren. Die Überprüfung der Rechtmässigkeit der vorliegenden zuschlagsfreien Zuteilung muss nach ähnlichen Richtlinien erfolgen wie die Überprüfung von Massnahmen bei der absoluten mengenmässigen Kontingentierung. In beiden Fällen, bei der Erhebung von

Zollzuschlägen und bei der mengenmässigen Kontingentierung, lassen die Bestimmungen von Art. 23 LwG die Grundzüge der zu treffenden Ordnung offen. Wie bei der Überprüfung von Kontingentsordnungen sind auch hier die wirtschaftlichen Auswirkungen der einzelnen Massnahmen für das Bundesgericht in der Regel weniger leicht abschätzbar als für die Verwaltung. Die Verwaltung muss sich fortdauernd mit den Auswirkungen solcher Ordnungen auseinandersetzen, während das Bundesgericht sich jeweils nur mit beschränkten Ausschnitten des wirtschaftlichen Geschehens befassen kann. Daher kann das Bundesgericht nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen der Verwaltung setzen (103 Ib 140 E. 4c, 99 Ib 169). Aus diesen Gründen muss sich das Bundesgericht auch bei der Überprüfung von Preiszuschlagssystemen, die in der Regel auf vielfältigen Überlegungen und Erfahrungen der Verwaltung beruhen, Zurückhaltung auferlegen.
Im vorliegenden Fall hat die Verwaltung im Prinzip auf Neuimporteure den gleichen Schlüssel angewendet wie auf Altimporteure, ohne dass dafür eine zwingende Notwendigkeit bestände. Damit hat sie dem Umstand, dass Neuimporteure zuerst eine gewisse Anlaufzeit brauchen und somit ihre Importe in den ersten Monaten unter den in Zukunft normal zu erwartenden Mengen liegen, zuwenig Rechnung getragen. Zudem hat die Erfahrung gezeigt, dass die Härtefallreserve bei weitem nicht ausgeschöpft wurde. Eine Lösung, welche die Einfuhren der neu auftretenden Importeure in den Bemessungsmonaten z.B. doppelt gewichtet, wäre angemessen gewesen. Dadurch wäre weder die ganze Ordnung gefährdet noch der Verwaltungsaufwand übermässig geworden. In der Folge wurde der Beschwerdeführer als Neuimporteur unverhältnismässig

benachteiligt. Das Bundesgericht kann aber die Neufestsetzung der zuschlagsfreien Mengen nicht selber vornehmen. Aus diesem Grund ist die Sache an die Handelsabteilung zurückzuweisen. Diese hat das zuschlagsfreie Härtefallkontingent des Beschwerdeführers neu festzusetzen, und zwar unter Anwendung eines Schlüssels, welcher dessen Lage als Neuimporteur angemessen berücksichtigt.

4. Der Beschwerdeführer möchte demgegenüber eine speziell auf seine Bedürfnisse ausgerichtete Berechnungsweise angewendet wissen. a) In der Beschwerde an das EVD verlangte er eine zollzuschlagsfreie Zuteilung von 126923 kg; diese Quote hätte nach seinen Angaben dem zu erwartenden Durchschnittsumsatz der Jahre 1976 und 1977 entsprochen. Es ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz auf diese Art der Berechnung nicht eingegangen ist; um sichere Berechnungsgrundlagen zu erhalten, ist es angängig, nicht auf die mutmasslichen Umsätze, die sich möglicherweise nicht realisieren lassen, sondern auf die bereits importierten, durch Zolldokumente nachgewiesenen Weinmengen abzustellen. Es kann daher offen bleiben, ob es sich bei dem als "Besprechung X./Y., 4.-5. März 1976" bezeichneten, vom Beschwerdeführer nicht unterzeichneten Schriftstück, um einen Vertrag über zukünftige Lieferungen oder nur um eine Offerte handelt, denn auch wenn es sich um einen Vertrag handelt, sind die entsprechenden Lieferungen nicht vor dem 30. September 1976 erfolgt. Der Beschwerdeführer vertrat auch die Meinung, dass ihm ein besonderes Entgegenkommen gebühre, weil er viel Schweizerwein absetze. Die einfuhrhemmende Massnahme, die der Bundesrat eingeführt hat, beruht aber auf dem System der Preiszuschläge, nicht auf dem Leistungssystem, bei dem das Mass der Einfuhrberechtigung vom Mass der Inlandleistung abhängig ist. Indem der Bundesrat für die Beschränkung der Einfuhr von Rotwein in Flaschen das Leistungssystem nicht anwendet, hat er den an ihn delegierten Regelungsspielraum nicht verletzt. b) Nach dem Beschwerdenachtrag möchte der Beschwerdeführer von den Importen bis Ende September 1976 ausgehen, die nach seinen Angaben 5950 kg ausmachen; bei der Umrechnung auf ein Jahr solle berücksichtigt werden, dass er die Weinhandelsbewilligung erst am 14. Juli 1976 erhalten habe und dass er zwischen dem 14. Juli und 14. August wegen der Sommerferien

keinen Wein habe einführen können; daraus ergebe sich der Gesamtanspruch auf eine zuschlagsfreie Einfuhr von 42780 kg. Dem ist entgegenzuhalten, dass bei rechtzeitiger Vorsorge Importe auch während der Ferien möglich gewesen wären. Würde man diese Periode beim Beschwerdeführer ausklammern, hätte um der Wahrung der Rechtsgleichheit willen das gleiche Vorgehen auch bei den anderen Neuimporteuren gewählt werden müssen. Dies hätte sich jedoch für solche Importeure nachteilig ausgewirkt, die auch in diesem Zeitraum Wein einführten. Schliesslich ist es auch keine untragbare Härte, wenn sämtliche Monate vom Januar bis zum September 1976 als Basis für die Umrechnung auf ein Jahr herangezogen wurden, obschon dem Beschwerdeführer die Weinhandelsbewilligung erst am 14. Juli 1976 erteilt worden ist. Aus den Akten ergibt sich, dass der Beschwerdeführer schon vorher importiert und Verträge über Lieferungen abgeschlossen hat. Es lässt sich daher im Sinne einer notwendigen Schematisierung vertreten, auf die ganze Zeitspanne vom Januar bis Ende September abzustellen. Mit diesem Vorgehen hat die Verwaltung ihr Ermessen nicht missbräuchlich ausgeübt. c) Der Beschwerdeführer möchte schliesslich eine günstigere Behandlung im Hinblick darauf, dass die staatliche Lenkungsmassnahme unvorhersehbar gewesen sei. Die Verwaltung bestreitet das mit dem Hinweis, dass im Kurs an der Weinfachschule, den der Beschwerdeführer im Frühjahr 1976 besucht habe, auf die schwierige Situation, die durch übermässige Einfuhren von Rotwein in Flaschen herbeigeführt worden ist, hingewiesen worden sei; danach hätte nach Meinung der Verwaltung der Beschwerdeführer offenbar vorsorgliche Weineinfuhren veranlassen können. Wie es sich damit verhält, kann dahingestellt bleiben. Die wirtschaftspolitische Massnahme des Bundesrates traf alle Importeure in gleicher Weise. Ausserdem ist es sachgemäss, wenn solche Lenkungsmassnahmen relativ kurzfristig in Kraft treten. Würden sie lange zum voraus angekündet, könnten die Betroffenen Vorkehren treffen, die der Zwecksetzung der Lenkungsmassnahmen möglicherweise zuwiderlaufen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Massnahmen des Bundes keineswegs zu untragbaren Härten führen, weil sie keine mengenmässige Beschränkung der Einfuhr zum Inhalt haben; vielmehr bleibt dem Beschwerdeführer die Einfuhr von Rotwein in Flaschen in beliebigem Umfang offen.