Urteilskopf

113 Ib 363

57. Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 11. Dezember 1987 i.S. Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten gegen Mifa AG und Eidgenössisches Departement des Innern und i.S. Butyra gegen Mifa AG und Eidgenössisches Departement des Innern (Verwaltungsgerichtsbeschwerden)
Regeste (de):
Lebensmittelverordnung; Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 103 lit. a OG).

Legitimation des Dritten zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die lebensmittelpolizeiliche Zulassung eines Produktes (E. 2 und 3).

Regeste (fr):
Ordonnance sur les denrées alimentaires; qualité pour agir par la voie du recours de droit administratif (art. 103 let. a OJ).

Légitimation d'un tiers pour agir par recours de droit administratif contre l'admission d'un produit en matière de police des denrées alimentaires (consid. 2 et 3).

Regesto (it):
Ordinanza sulle derrate alimentari; legittimazione a proporre ricorso di diritto amministrativo (art. 103 lett. a OG).

Legittimazione di un terzo a impugnare con ricorso di diritto amministrativo l'ammissione di un prodotto sotto il profilo della polizia delle derrate alimentari (consid. 2, 3).

Sachverhalt ab Seite 363

BGE 113 Ib 363 S. 363

Die Mifa AG, Frenkendorf, eine Tochtergesellschaft des Migros-Genossenschaftsbundes, hat ein Verfahren entwickelt, um aus einem Gemisch von Wasser (60%), eingesottener Butter (35,9%) und Sonnenblumenöl (3%) eine Wasserbutterfett-Emulsion herzustellen, die sich insbesondere als Brotaufstrich eignet, aber im Vergleich zu Butter und Margarine weniger als die Hälfte an Kalorien enthält. Insofern entspricht sie nach Herstellungsart (Emulgieren) und Kalorienarmut der Minarine (Art. 104 der Verordnung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 26. Mai 1936, Lebensmittelverordnung; SR 817.02), die eine im Fettstoff reduzierte Margarine (Art. 102 Lebensmittelverordnung) darstellt, herkömmlicherweise aber nicht im überwiegenden Fettanteil aus Butterfett gewonnen wird.

BGE 113 Ib 363 S. 364

Am 7. Juni 1985 verfügte das Bundesamt für Gesundheitswesen, dass das neu angemeldete Produkt "Valflora Minarine" weder unter dieser noch unter den Bezeichnungen "Valflora minical" oder "Brotaufstrich auf But-

terbasis" bzw. "Brotaufstrich auf Milchfettbasis" zum Verkehr zugelassen werde. Eine Verwaltungsbeschwerde der Mifa AG hiess das Eidgenössische Departement des Innern mit Entscheid vom 23. Oktober 1986 gut, hob die angefochtene Verfügung auf und wies die Sache an das Bundesamt für Gesundheitswesen zurück zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen. Das Departement führte aus, über die Zulassung und die Sachbezeichnung neuartiger, in der Lebensmittelverordnung nicht vorgesehener Produkte sei nach den Kriterien der Gesundheitsgefährdung und der Täuschungsgefahr zu entscheiden. Eine Gesundheitsgefährdung stehe vorliegend ausser Diskussion und unter dem Aspekt der Täuschungsgefahr erscheine die Bezeichnung "Valflora minical; Brotaufstrich aus eingesottener Butter mit 3 Prozent Sonnenblumenöl, Fettgehalt 40 Prozent" als zulässig. Allfällige weitere Einzelheiten der Bewilligung (wie Verpackungsgestaltung) seien Sache des Bundesamtes für Gesundheitswesen.
Gegen diesen Entscheid erheben unabhängig voneinander der Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten und die Butyra Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten begründet seine Legitimation vorerst mit seiner ihm durch Art. 1 Abs. 2 lit. c des Milchwirtschaftsbeschlusses vom 7. Oktober 1977 (MWB 1977; SR 916.350.1) übertragenen öffentlichen Aufgabe zur Förderung des Absatzes und der Qualität der Verkehrsmilch und der Milchprodukte. Daraus allein kann die Legitimation indessen nicht abgeleitet werden. Die Beschwerdebefugnis von Trägern öffentlicher Verwaltung in dieser Eigenschaft richtet sich abschliessend nach Art. 103 lit. b und c OG. Diese Bestimmungen sehen weder die Legitimation des Zentralverbandes Schweizerischer Milchproduzenten noch der Butyra vor. Für ihre Legitimation genügt daher das allgemeine öffentliche Interesse an der richtigen Durchsetzung und einheitlichen Anwendung des Bundesrechts nicht (BGE 110 Ib 153 /4 E. 1c, BGE 107 Ib 173 /4 E. 2a, BGE 105 Ib 359 E. 5a).

2. a) Gemäss Art. 103 lit. a OG ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Dieses allgemeine Beschwerderecht ist grundsätzlich auf Privatpersonen zugeschnitten. Gemeinwesen und mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen steht das Beschwerderecht ebenfalls zu, wenn sie durch die angefochtene Verfügung gleich oder ähnlich wie Private betroffen werden (BGE 112 Ib 130 mit Hinweisen). Ein Verband kann sodann unter Umständen neben den eigenen Interessen die Interessen seiner Mitglieder vertreten. Diesbezüglich ist er zur Beschwerde berechtigt, wenn es sich um Interessen handelt, die er nach seinen Statuten zu wahren hat, die der Mehrheit oder doch einer grossen Anzahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Beschwerde jedes dieser Mitglieder befugt wäre (BGE 104 Ib 384 mit Hinweisen). b) Die Butyra ist als "Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung" eine Genossenschaft des öffentlichen Rechts, die aus den Organisationen und Firmen gebildet wird, zu deren dauerndem Geschäftszweck der Buttergrosshandel gehört (Art. 15 Abs. 2 des Beschlusses der Bundesversammlung über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss) vom 29. September 1953; SR 916.350). Sie macht geltend, in ihrer - vom öffentlichen Recht geregelten - Tätigkeit durch die lebensmittelpolizeiliche Zulassung des streitigen Produktes wie ein Privater in ihren eigenen wirtschaftlichen Interessen berührt zu sein. Sie hat nicht den Zweck, die wirtschaftlichen Interessen ihrer Grossistenmitglieder zu vertreten, sondern die öffentliche Aufgabe, Butter einzuführen und ihren Mitgliedern abzugeben bzw. die nichtverkäufliche Inland-Butter zu übernehmen und zu verwerten (Art. 16 Abs. 1 Milchbeschluss). Daraus darf sie keinen Gewinn erzielen. Vielmehr muss sie ihre Einnahmen dem Bund abliefern (Art. 9 Abs. 1 der Verordnung über die Butyra, Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung, vom 25. Oktober 1960; SR 916.357.1). Schon von daher erscheint fraglich, inwiefern sie wie ein

Privater von einer allfälligen Umsatzeinbusse bei Butter betroffen sein kann. Die Frage braucht allerdings nicht weiter erörtert zu werden, wenn sich erweist, dass ein schutzwürdiges Interesse von Konkurrenten aus einer möglichen Konkurrenzsituation zwischen Butter und "Valflora minical" nicht besteht. Aus einer möglichen Umsatzeinbusse von Butter durch die Zulassung des Produktes "Valflora minical" leitet neben der Butyra

BGE 113 Ib 363 S. 366

auch der privatrechtlich organisierte Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten seine Legitimation zur Verbandsbeschwerde her, stelle doch die überwiegende Mehrzahl seiner Mitglieder Butter her und wären daher als Konkurrenten selbständig beschwerdelegitimiert.

3. a) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann das für die Legitimation nach Art. 103 lit. a OG erforderliche Interesse rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein und braucht mit der Schutzrichtung der als verletzt gerügten Norm nicht übereinzustimmen (grundlegend BGE 104 Ib 245 ff.). Doch wird verlangt, dass der Beschwerdeführer durch die angefochtene Verfügung stärker als jedermann betroffen sei und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehe. Diese Anforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen (BGE 112 Ib 41 E. 1a, 158; je mit Hinweisen). b) In BGE 100 Ib 337 /8 wurde anlässlich einer Verbandsbeschwerde des Zentralverbandes Schweizerischer Milchproduzenten gegen die gesundheitspolizeiliche Zulassung eines Pulvers zur Herstellung von Schlagrahmersatz festgestellt, dass den Milchproduzenten - obwohl an sich Konkurrenten - die erforderliche Beziehungsnähe zum Streitgegenstand fehlt. Dieser Entscheid wurde von einem Teil der Lehre kritisiert (FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 158/9; FRITZ GYGI, Vom Beschwerderecht in der Bundesverwaltungsrechtspflege, in recht 1986, S. 12, Anm. 44; JACQUES MEYLAN, La jurisprudence administrative du Tribunal fédéral en 1974, in RDAF 32/1976, S. 21/22; ANDREAS JOST, Zum Rechtsschutz in Wirtschaftsverwaltungssachen, in ZSR 101/1982 II S. 546; zustimmend demgegenüber AUGUSTIN MACHERET, La qualité pour recourir, in ZSR 94/1975 II S. 172; GEROLD STEINMANN, Fragen der Beschwerdebefugnis im Bereiche der Preisüberwachung - Konsumenten-Beschwerde?, in ZBl 80/1979 S. 294/5). Insbesondere JOST weist mit ausführlicher Begründung darauf hin, dass zwischen einem natürlichen Erzeugnis und seinem direkten künstlichen Ersatzgut auf dem Markt eine so enge Beziehung bestehe, dass der Hersteller des natürlichen Produktes ein schutzwürdiges Interesse daran habe, durch die Rechtsmittelinstanz überprüfen zu lassen, ob nicht sein Konkurrent einen Wettbewerbsvorteil dadurch erlange, dass die Behörde ihm gegenüber die Lebensmittelverordnung unrichtig anwendet. c) Die Anforderungen des Bundesgerichts an die Beziehungsnähe des Beschwerdeführers zum Streitgegenstand haben zum

BGE 113 Ib 363 S. 367

Zweck, die Popularbeschwerde auszuschliessen und eine kaum mehr zu begrenzende Öffnung des Beschwerderechts zu vermeiden. Eine rechtslogisch stringente, begrifflich fassbare Eingrenzung gibt es nicht, sondern nur eine praktisch vernünftige Begrenzung (GYGI, Vom Beschwerderecht in der Bundesverwaltungsrechtspflege, a.a.O., S. 11). Wo diese Grenze verläuft, ist für jedes Rechtsgebiet gesondert zu beurteilen. Bei der gesundheitspolizeilichen Zulassung von Produkten ist nicht zu übersehen, dass zahlreichen Produzenten und Händlern ähnlicher Produkte und auch Konsumenten ein gewisses faktisches Interesse nicht abgesprochen werden kann. Soll die Popularbeschwerde ausgeschlossen werden, sind an die Beziehungsnähe daher besonders hohe Anforderungen zu stellen, damit der Kreis der Beschwerdeberechtigten nicht überzogen wird. Entsprechend ist daran festzuhalten, dass nicht schon beschwerdelegitimiert ist, wer ein Produkt herstellt oder verbreitet, das

von einem neu zugelassenen Produkt konkurrenziert werden könnte. Produktekonkurrenz allein genügt nicht. Erforderlich ist vielmehr eine Beziehung zur Streitsache, die sich von jener der zahlreichen Produzenten und Händler ähnlicher Produkte, die dasselbe oder ähnliche Bedürfnisse befriedigen, abhebt. Eine solche aber fehlt den Milchproduzenten bzw. der für den Buttermarkt zuständigen Organisation. Wohl haben sie ein Interesse, möglichst viel Butter abzusetzen. Diese Interessenlage besteht indessen bei jedem Hersteller irgendeines Produktes, weshalb daraus allein die Beschwerdelegitimation im Hinblick auf die gesundheitspolizeiliche Zulassung des Konkurrenzproduktes "Valflora minical" nicht abgeleitet werden kann. d) Im Grunde vertreten die Beschwerdeführer allgemeine Interessen landwirtschaftspolitischer Natur. Dies wird dadurch bestätigt, dass der einzelne Milchproduzent an der Zulassung des Produktes "Valflora minical" wirtschaftlich interessiert ist, wenn zu dessen Herstellung seine Butter verwendet wird. Beschwerdeführer und Beschwerdegegnerin stehen nämlich nicht in einem direkten Konkurrenzverhältnis. "Valflora minical" besteht zu einem erheblichen Teil (35,9%) aus Butter selbst. Die Mifa AG ist also in erster Linie Käuferin von Butter, die sie von den Beschwerdeführern beziehen muss. Damit liegt ein Verhältnis zwischen Anbietern und Abnehmern und nicht zwischen Konkurrenten vor. Schliesslich erscheint gar fraglich, ob die Butterproduzenten insgesamt auf der Detailhandelsstufe (welcher Interessengegensatz

nach dem Gesagten ohnehin keine für die Beschwerdelegitimation genügende, enge Beziehung zum Streitgegenstand begründen könnte) eine Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Position erleiden. Es steht nämlich nicht zum vorneherein fest, ob das neue Produkt der Butter oder eher der Margarine bzw. Minarine den Markt streitig macht. Das zweite läge gerade im Interesse der Butterproduzenten insgesamt, die davon massgeblich profitieren könnten. Stehen damit die Beschwerdeführer nicht in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache, ist ihre Legitimation zu verneinen, und auf die Beschwerden nicht einzutreten.