Urteilskopf

131 II 753

61. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. Kanton Freiburg, Kanton Graubünden und Kanton Bern ge- gen Walliser Milchverband, Rekurskommission des Eidge- nössischen Volkswirtschaftsdepartements sowie Bundes- amt für Landwirtschaft (Verwaltungsgerichtsbeschwerde) 2A.309/2005 / 2A.333/2005 / 2A.334/2005 vom 14. November 2005

Regeste (de):

Art. 48 VwVG; Art. 10 Abs. 1 lit. b GUB/GGA-Verordnung; Beschwerdelegitimation der Kantone.

Die Kantone werden zwar durch Art. 10 Abs. 1 lit. b GUB/GGA-Verordnung ausdrücklich ermächtigt, Einsprache gegen Eintragungen ins Register für geschützte Ursprungsbezeichnungen und geographische Angaben zu erheben. Sie sind jedoch weder gestützt auf diese Bestimmung noch gestützt auf Art. 48 VwVG befugt, einen abschlägigen Einspracheentscheid mit Beschwerde anzufechten (E. 4).

Regeste (fr):

Art. 48 PA; art. 10 al. 1 let. b de l'ordonnance sur les AOP et les IGP; qualité pour recourir des cantons.

Les cantons sont certes expressément habilités, par l'art. 10 al. 1 let. b de l'ordonnance sur les AOP et les IGP, à faire opposition contre des enregistrements dans le registre des appellations d'origine et des indications géographiques protégées. Cependant, ils ne sont habilités à recourir contre une décision sur opposition négative ni sur la base de cette disposition ni sur celle de l'art. 48 PA (consid. 4).

Regesto (it):

Art. 48 PA; art. 10 cpv. 1 lett. b dell'ordinanza DOP/IGP; legittimazione a ricorrere dei cantoni.

I cantoni sono certo espressamente abilitati dall'art. 10 cpv. 1 lett. b dell'ordinanza DOP/IGP ad inoltrare opposizione contro le iscrizioni nel registro delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette. Né in virtù di questa disposizione né sulla base dell'art. 48 PA essi sono tuttavia legittimati a ricorrere contro una decisione su opposizione negativa (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 754

BGE 131 II 753 S. 754

A. Am 9. November 2001 verfügte das Bundesamt für Landwirtschaft auf Gesuch des Walliser Milchverbandes hin die Eintragung der Bezeichnungen "Raclette du Valais" und "Raclette" sowie - im Zusammenhang mit diesen - der Spezifikationen "à la coupe" und "à rebibes" als geschützte Ursprungsbezeichnungen in das GUB/GGA-Register (eidgenössisches Register für geschützte Ursprungsbezeichnungen [GUB]und geschützte geographische Angaben [GGA]). Hiergegen reichten - nebst vielen andern - die Kantone Freiburg, Graubünden und Bern Einsprachen ein, die vom Bundesamt für Landwirtschaft am 3. November 2003 (in einem alle Verfahren vereinigenden Entscheid) abgewiesen wurden. In der Folge gelangten die drei genannten Kantone je mit Beschwerde an die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, welche auf die Eingaben mangels Legitimation der Kantone nicht eintrat (Entscheide vom 20. April 2005).

B. Diese Nichteintretensentscheide haben der Kanton Freiburg am 11. Mai 2005 (2A.309/2005), der Kanton Graubünden am 19. Mai 2005 (2A.333/2005) und der Kanton Bern am 20. Mai 2005 (2A.334/2005) mit Verwaltungsgerichtsbeschwerden beim Bundesgericht angefochten; die drei Kantone beantragen je, den sie betreffenden Entscheid aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, ihre Beschwerde materiell zu behandeln. Das Bundesgericht weist ihre Beschwerden ab.

BGE 131 II 753 S. 755

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet im Übrigen einzig die Frage, ob die Vorinstanz zulässigerweise auf die bei ihr erho benen Beschwerden der drei Kantone nicht eintreten durfte.

4.1 Das Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG; SR 910.1) enthält in Art. 14 ff. Vorschriften über die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Es sieht die Schaffung eines Registers für geschützte Ursprungsbezeichnungen und geographische Angaben vor (Art. 16 Abs. 1 LwG), wobei es die Ausgestaltung dieser Einrichtung weitgehend dem Bundesrat überlässt. Zu den Bereichen, welche Letzterer ausdrücklich näher zu regeln hat, gehört insbesondere "das Einsprache- und das Registrierungsverfahren" (Art. 16 Abs. 2 lit. c LwG). Am 28. Mai 1997 hat der Bundesrat die Verordnung über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse (GUB/GGA-Verordnung; SR 910.12) erlassen, deren Artikel 5-14 das Eintragungsverfahren regeln: Bei Gesuchen um Eintragung in das Register holt das Bundesamt für Landwirtschaft nebst der Meinungsäusserung der hierfür speziell bestellten Kommission auch die Stellungnahmen der "betreffenden kantonalen Behörden und Bundesbehörden" ein (Art. 8). Bei Gutheissung eines Eintragungsgesuchs veröffentlicht das Bundesamt seinen Entscheid im Schweizerischen Handelsamtsblatt (Art. 9). Die Einsprache gegen eine Eintragung ist in Art. 10 f. der Verordnung geregelt. Einsprache erheben können gemäss Art. 10 Abs. 1: "Personen, die ein schutzwürdiges Interesse geltend machen können" (lit. a) und "die Kantone" (lit. b). Die Einsprachefrist beträgt drei Monate (Art. 10 Abs. 2). Das Bundesamt entscheidet über die Einsprachen nach Anhören der Kommission (Art. 11 Abs. 1).

4.2 Es steht ausser Frage, dass die opponierenden drei Kantone vorliegend gestützt auf Art. 10 Abs. 1 lit. b GUB/GGA-Verordnung zur Einsprache legitimiert waren; das Bundesamt ist denn auch ohne weiteres auf ihre Eingaben eingetreten. Die Befugnis zur Beschwerdeführung bei der Rekurskommission richtet sich jedoch nicht nach dieser Bestimmung, sondern nach Art. 48 VwVG. Gemäss der betreffenden - analog zu Art. 103 OG ausgestalteten - Vorschrift ist zur Beschwerde berechtigt, "wer durch die

BGE 131 II 753 S. 756

angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung

hat" (lit. a), sowie "jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt" (lit. b). An einer speziellen Norm, welche den Kantonen in Verfahren betreffend den Schutz von Ursprungsbezeichnungen ein Beschwerderecht im Sinne einer Behördenbeschwerde einräumen würde, wie dies beispielsweise in den Bereichen der Raumplanung (Art. 34 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [SR 700]), des Natur- und Heimatschutzes (Art. 12b Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [SR 451]) oder des Umweltschutzes (Art. 56 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz [SR 814.01]) der Fall ist, fehlt es vorliegend. Art. 10 Abs. 1 lit. b GUB/GGA-Verordnung gewährt den Kantonen nur das Recht zur Einsprache und regelt damit bloss die Legitimation für das betreffende Verfahren. Bei dieser Einsprache handelt es sich um ein von der Beschwerde nach Art. 44 ff. VwVG verschiedenes Rechtsmittel, das in der GUB/GGA-Verordnung eine spezialgesetzliche Regelung erfahren hat. Das dort vorgesehene Eintragungsverfahren weist die Besonderheit auf, dass das Bundesamt vor seinem (ersten) Entscheid unter anderem auch die Stellungnahmen der "betreffenden kantonalen Behörden" einholen muss. Es liegt deshalb nahe, die berührten Kantonen im Eintragungsverfahren vor dem Bundesamt generell auch zur Einsprache zuzulassen; dies, weil sie durch geographische Ursprungsbezeichnungen allenfalls in ihren eigenen Interessen betroffen sind und ihre Behörden ja ohnehin angehört werden müssen. Anders verhält es sich insoweit mit der Beschwerdelegitimation: Zunächst fragt sich, wie weit die Befugnis reicht, welche dem Verordnungsgeber durch den in Art. 16 Abs. 2 lit. c LwG erteilten Auftrag zukommt, "das Einsprache- und das Registrierungsverfahren" zu regeln, insbesondere ob den Kantonen in der GUB/GGA-Verordnung über die Berechtigung zur Einsprache hinaus auch die Legitimation zur Anfechtung des Einspracheentscheids auf dem Beschwerdeweg eingeräumt werden könnte. Wie es sich damit verhält, braucht hier jedoch nicht weiter geprüft zu werden: Hätte der Bundesrat den Kantonen eine entsprechende Beschwerdebefugnis verschaffen wollen, so wäre hierzu die Aufnahme einer expliziten Vorschrift in die Verordnung nötig gewesen. Wenn einem Gemeinwesen oder einer Behörde im Sinne von Art. 103 lit. b und lit. c OG

oder Art. 48 lit. b VwVG eine über die allgemeine Legitimationsregelung hinausgehende spezielle Beschwerdebefugnis eingeräumt werden soll, so muss diese Ermächtigung ausdrücklich erfolgen (vgl. dazu etwa Urteil 2A.379/2004 vom 9. November 2004, E. 2; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 163; ULRICH ZIMMERLI/WALTER KÄLIN/REGINA KIENER, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2004, S. 113); jedenfalls sind lückenfüllenden Analogieschlüssen enge Grenzen gesetzt (vgl. BGE 98 Ib 277 E. 1 S. 279 sowie GYGI, a.a.O., S. 164). Die vorliegend den Kantonen spezialgesetzlich eingeräumte Befugnis zur Erhebung einer Einsprache umfasst nach ihrem Wortlaut nicht auch die Legitimation zur Behördenbeschwerde gemäss Art. 48 lit. b VwVG. Der blosse Umstand, dass die Kantone im Verfahren vor dem Bundesamt einspracheberechtigt sind und ihnen im Einspracheverfahren Parteistellung zukommt, reicht nicht aus, um die Legitimation für das anschliessende Beschwerdeverfahren zu begründen. Zwar bildet eine materielle Beteiligung am Einspracheverfahren in aller Regel Voraussetzung für die Beschwerdebefugnis; erforderlich ist jedoch stets auch, dass der Betroffene die spezifischen gesetzlichen Anforderungen des zu ergreifenden Rechtsmittels erfüllt. Deshalb vermag hier die Parteistellung des Kantons die fehlende besondere Ermächtigung zur Beschwerdeführung (im Sinne von Art. 48 lit. b VwVG) nicht zu ersetzen.

4.3

4.3.1 Zu prüfen bleibt, ob sic h die Beschwerdebefugnis der rekurrierenden Kantone vorliegend aus der allgemeinen Legitimationsklausel von Art. 48 lit. a VwVG ergibt. Diese ist zwar auf das Beschwerderecht von Privaten zugeschnitten. Nach der zu Art. 103 lit. a OG entwickelten Praxis, die auch für Art. 48 lit. a VwVG Geltung hat, können sich Gemeinwesen jedoch dann auf diese allgemeine Umschreibung der Legitimation berufen, wenn sie gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen oder aber in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen

Interessen berührt sind (vgl. etwa BGE 123 II 371 E. 2c S. 374 f. sowie BGE 124 II 293 E. 3b S. 304 f., mit Hinweisen). Gemäss Art. 103 lit. a OG oder Art. 48 lit. a VwVG zur Beschwerde berechtigt sind Gemeinwesen insbesondere dann, wenn sie in eigenen vermögensrechtlichen Interessen betroffen sind (z.B. als Subventionsempfänger oder Kostenträger), oder wenn hoheitliche Befugnisse in Frage stehen, an deren Ausübung das Gemeinwesen ein eigenes schutzwürdiges Interesse hat. So sind

BGE 131 II 753 S. 758

die Gemeinden etwa legitimiert als Gläubiger von Kausalabgaben, als Projektant eines öffentlichen Werks oder als kostenmässig in Gewässerschutzmassnahmen involvierte Partei. Ebenfalls bejaht wurde die Legitimation von Gemeinden bei Streitigkeiten über spezifische öffentliche Anliegen wie den Grundwasserschutz oder den Schutz der Einwohner vor Fluglärm (vgl. die detaillierten Hinweise auf die Praxis von Bundesgericht und Bundesbehörden in BGE 123 II 371 E. 2c S. 374 f.).

4.3.2 Bei Streitigkeiten über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen könnte die Beschwerdebefugnis eines Kantons gestützt auf die allgemeine Klausel von Art. 103 lit. a OG bzw. Art. 48 lit. a VwVG allenfalls dann gegeben sein, wenn dieser sich dagegen zur Wehr setzen will, dass geographische Bezeichnungen, die sein eigenes Gebiet betreffen, oder sein eigener Name zu Unrecht in Anspruch genommen werden. Diese Überlegung dürfte auch bei der Einräumung des Einspracherechts im Verfahren vor dem Bundesamt im Vordergrund gestanden haben. Vorliegend vertreten die rekurrierenden drei Kantone aber nicht eigene ideelle und hoheitliche Interessen dieser Art. Sie erblicken ihre Betroffenheit vielmehr darin, dass der Absatz der in ihren Kantonen anfallenden Verkehrsmilch bzw. des durch die dortigen Betriebe produzierten Käses beeinträchtigt werde, wenn die streitigen Bezeichnungen für die Walliser Käseproduzenten reserviert würden. Im Einzelnen bringen sie Folgendes vor:

4.3.2.1 Die Regierung des Kantons Graubünden macht geltend, die Emmi AG, deren Käserei in Landquart eine grosse Menge der Verkehrsmilch zu Raclette-Käse verarbeite, sei für den Kanton von eminenter Bedeutung sowohl in steuerlicher Hinsicht wie auch als Arbeitgeberin und als Abnehmerin von Verkehrsmilch. Das eigene schutzwürdige Interesse des Kantons an der Beseitigung der streitigen Massnahme ergebe sich schon allein hieraus. Zudem führe der Entscheid des Bundesamts dazu, dass die zweckkonforme Nutzung der durch Kantonsbeiträge subventionierten Einrichtungen in Landquart in Frage gestellt werde. Auch als Subventionsgeber habe der Kanton Graubünden ein legitimationsbegründendes eigenes Interesse.

4.3.2.2 Die Regierungen der Kantone Bern und Freiburg berufen sich vorab auf die ihren Kantonen nach Verfassung und Gesetzgebung obliegende Aufgabe, günstige Rahmenbedingungen für ihre

BGE 131 II 753 S. 759

Wirtschaft - insbesondere auch für die Landwirtschaft - zu schaffen: Die Eintragung der streitigen Ursprungsbezeichnung für ausserkantonale Käseproduzenten beeinträchtige die Möglichkeit des Marktauftritts der Berner Käsereien, welche die Bezeichnung "Raclette" seit über dreissig Jahren verwendeten. Der Kanton Bern müsse deshalb zum Schutze seiner Käsereien hiergegen vorgehen können. Der Kanton Freiburg verweist seinerseits auf ein kantonales Gesetz von 1997, welches den Vertrieb der Landwirtschaftsprodukte und insbesondere von Käse - der einen wesentlichen Teil der freiburgischen Agrarproduktion ausmache - fördern wolle.

4.3.3 Es steht ausser Frage, dass die Kantone befugt und gehalten sind, die volkswirtschaftlichen Interessen ihres Gemeinwesens mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu wahren. Die entsprechende Verpflichtung verschafft ihnen aber noch keine allgemeine Legitimation zur Beschwerdeführung gegen Anordnungen, welche dieser weit gefassten Zielsetzung zuwiderlaufen könnten. Die Praxis erlaubt es den Gemeinwesen dann, gestützt auf die allgemeine Klausel von Art. 48 lit. a VwVG bzw. Art. 103 lit. a OG eigene öffentliche Interessen auf dem Beschwerdeweg zu verteidigen, wenn es um Eingriffe geht, deren Auswirkungen die Gesamtheit oder einen Grossteil der Einwohnerschaft unmittelbar treffen können. Diese Voraussetzungen waren beispielsweise erfüllt bei drohendem Fluglärm und bei möglicher Beeinträchtigung des Grundwassers. In derartigen Fällen ist letztlich das Gemeinwesen als Ganzes in eigenen (öffentlichen) Interessen direkt betroffen; damit ist es in erster Linie zu deren Verteidigung berufen und auch gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel zur Beschwerdeführung legitimiert. Vorliegend steht indessen keine derartige, die Interessen der rekurrierenden Kantone bzw. eines Grossteils von deren Bevölkerung unmittelbar tangierende Massnahme in Frage. Die streitige Eintragung der Ursprungsbezeichnung berührt zwar die Belange eines wichtigen Wirtschaftszweiges dieser Kantone und läuft insoweit den von den Kantonsbehörden zu wahrenden volkswirtschaftlichen Anliegen zuwider. Von einem mit den genannten Beispielen vergleichbaren legitimationsbegründenden direkten Eingriff in eigene öffentliche Interessen des Kantons kann jedoch nicht gesprochen werden. Durch die Eintragung betroffen sind in erster Linie die Produzenten von Raclette-Käse, welche tendenziell in ihren Absatzmöglichkeiten beeinträchtigt werden. Ihnen ist es aber möglich und zumutbar, ihre wirtschaftlichen Interessen

selber auf dem Beschwerdeweg zu verteidigen. Entsprechende Verfahren sind denn auch vor der Rekurskommission hängig. Die seitens des Kantons Graubünden geltend gemachten finanziellen Interessen (Steuerausfälle und Aufwendungen für Subventionen) sind ebenfalls bloss indirekter Art und vermögen ein Beschwerderecht des Kantons daher nicht zu begründen.

4.4 Nach dem Gesagten hat die Rekurskommission bundesrechtskonform gehandelt, als sie die Beschwerdelegitimation der drei Kantone verneint hat; die erhobenen Beschwerden sind damit unbegründet. Seite 280 Zeile 19 von unten: Die erwähnte (statt 6.3.2 Die erwähnte) Seite 280 Zeile 10 von unten: 6.3.2 (statt 6.3.3)
Seite 281 Zeile 20 von unten: 6.3.3 (statt 6.3.4)
Seite 281 Zeile 7 von unten: 6.3.4 (statt 6.3.5)