Urteilskopf

97 I 293

42. Auszug aus dem Urteil vom 26. März 1971 i.S. Chemische Fabrik Schweizerhall und Mitbeteiligte gegen Wälchli und EVD.
Regeste (de):
Eröffnung eines Gesamtfuttermittelkontingentes.

1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Erw. 1 a). Beschwerdelegitimation (Erw. 1 b).

2. Die statutarischen Bestimmungen über die Zuteilung der Kontingente sind so auszulegen, dass die verfassungsmässig gewährleistete Handels- und Gewerbefreiheit nicht weiter eingeschränkt wird, als dies die Erreichung der Ziele, welche der Gesetzgeber mit der Kontingentierung der Futtermittelimporte anstrebt, erforderlich macht (Erw. 2).

3. Voraussetzungen, damit ein Einzelkontingent eingeräumt werden kann (Erw. 3).

Regeste (fr):
Ouverture d'un contingent d'importation de fourrage.

1. Recevabilité du recours de droit administratif (consid. 1a). Qualité pour recourir (consid. 1 b).

2. Les dispositions statutaires relatives à l'ouverture des contingents doivent être interprétées de telle façon que la liberté constitutionnelle du commerce et de l'industrie ne soit pas restreinte dans une mesure plus grande que ce qui est nécessaire pour atteindre les buts que le législateur vise en instituant un contingentement des importations de fourrage (consid. 2).

3. Conditions de l'ouverture d'un contingent individuel (consid. 3).

Regesto (it):
Apertura di un contingente per l'importazione di foraggi.

1. Ricevibilità del ricorso di diritto amministrativo (consid. 1a). Veste per ricorrere (consid. 1 b).

2. Le disposizioni statutarie relative all'apertura di contingenti vanno interpretate in modo tale che la libertà costituzionale dell'industria e del commercio non sia limitata in misura superiore a quanto è necessario per conseguire gli scopi prefissi dal legislatore con l'istituzione di un contingentamento per l'importazione dei foraggi (consid. 2).

3. Requisiti per l'apertura di un contingente individuale (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 294

A.- Gemäss befristetem Bundesbeschluss vom 17. Dezember 1952 (AS 1953, 1239), letztmals revidiert und verlängert am 29. September 1966 (AS 1967, 32), besteht unter der Bezeichnung "Schweizerische Genossenschaft für Getreide- und Futtermittel (GGF)" eine vom Bundesrat gegründete Genossenschaft des öffentlichen Rechtes im Sinne von Art. 829 OR. Mitglieder der GGF sind Importeure von Futtermitteln, Stroh und Streue sowie von Waren, bei deren Verarbeitung Futtermittel anfallen können. Aufgaben und Tätigkeit der GGF, der das alleinige Einfuhrrecht von Futtermitteln zusteht, werden im Bundesbeschluss (Art. 1 Abs. 2, 3 und 4) festgelegt. Gestützt auf den Bundesbeschluss von 1952 erging am 18. Dezember 1953 der Bundesratsbeschluss über die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (AS 1953, 1243). Dieser bestimmt in Art. 3, dass Organisation und Tätigkeit der Genossenschaft sich nach deren Statuten richten. Die Statuten, welche im Laufe der Jahre verschiedentlich abgeändert und vom Bundesrat genehmigt wurden, sehen in Art. 4 vor, dass als Mitglieder nur Personen und Firmen aufgenommen werden können, die in der Schweiz niedergelassen, im Handelsregister eingetragen und in der Lage und willens sind, Waren regelmässig zu importieren. Verlangt wird ausserdem ein einwandfreier Ruf. Das Mitglied muss Gewähr für die Beachtung der mit der Erteilung von Kontingenten auferlegten Bedingungen bieten. Schliesslich muss es die Voraussetzungen für die Eröffnung von Einzelkontingenten oder befristeten Ermächtigungen zur Verzollung oder Einfuhrbewilligungen nach Art. 8 der Statuten erfüllen. Einzelkontingente können, sofern das EVD eine Kontingentierung verfügt, an Personen und Firmen eingeräumt werden: a) wenn der Gesuchsteller Mitglied der GGF ist;
b) wenn der Gesuchsteller sich über ausreichende berufliche Tätigkeit im betreffenden Geschäftszweig ausweist, die nötigen Kenntnisse für die Leitung eines derartigen Geschäftes besitzt

und beabsichtigt, dieses Geschäft als wesentlichen Bestandteil seiner Tätigkeit tatsächlich und in regulärer Weise zu betreiben; c) wenn der Gesuchsteller über die notwendige Organisation und über die erforderlichen finanziellen Mittel zur Durchführung von Importgeschäften, Pflichtbezügen und der Vorratshaltung verfügt." Neue Einzelkontingente werden, selbst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, u.a. dann nicht erteilt, wenn durch ihre allgemeine Gewährung die bisherige Struktur des betreffenden Wirtschaftszweiges erheblich verändert würde, namentlich wenn dadurch die bisherigen Handelsstufen aufgelöst würden (Art. 5 Abs. 2 lit. a der Statuten). Das EVD behält sich vor, die durch die Handelspolitik, den Schutz der nationalen Produktion und die Vorratshaltung gebotenen allgemeinen Weisungen für die Erteilung, Neuordnung und Erhöhung von Einzelkontingenten zu erlassen (Art. 5 Abs. 3 der Statuten). Die Erteilung der Einzelkontingente erfolgt im übrigen durch den Vorstand der GGF.

B.- Adolf Wälchli führt seit 1938 in Zürich eine Importagentur für Futtermittel. Daneben befasst er sich mit Getreidehandel. Er ist Mitglied der GGF, besitzt jedoch kein Einfuhrkontingent. Nachdem seine wiederholten Begehren um Kontingentserteilung von der GGF und dem EVD abschlägig beschieden worden waren, stellte Wälchli am 28. Oktober 1968 erneut ein Gesuch um Kontingentserteilung, das die GGF am 18. November 1969 abwies. Die dagegen eingereichte Beschwerde, in welcher Wälchli die Zusicherung abgab, er werde die Tätigkeit als Importagent aufgeben, wenn ihm ein Einfuhrkontingent zugeteilt werde, hiess das EVD am 5. Oktober 1970 teilweise gut. Es eröffnete Wälchli, der ein Kontingent von 5000 Tonnen verlangt hatte, ein solches von 2500 Tonnen jährlich.

C.- Gegen diesen Entscheid reichen die Chemische Fabrik Schweizerhall, die Fuga AG, Luzern, die André & Cie SA, Lausanne, und die Blattmann & Co. als Kontingentsinhaber der GGF getrennte, aber hinsichtlich Beschwerdebegehren und Begründung gleichlautende Verwaltungsgerichtsbeschwerden ein mit dem Antrag, es sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und das Gesuch der Firma Wälchli um Zuteilung eines Gesamtfuttermittelkontingentes abzuweisen oder die Sache zu neuer Entscheidung in diesem Sinn an die Beschwerdegegnerin

zurückzuweisen. Sie rügen die Verletzung der GGF-Statuten und damit von Bundesrecht; ausserdem beantragen sie den Beizug verschiedener Beweismittel.

D.- Die Vorinstanz und Adolf Wälchli beantragen Nichteintreten auf die Beschwerden, da sie den Beschwerdeführern die Legitimation zur Beschwerdeführung bestreiten; eventuell seien die Beschwerden abzuweisen. Das Bundesgericht weist die Beschwerden ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Die Beschwerde richtet sich gegen den Entscheid des EVD, in welchem dem Begehren um Kontingentserteilung teilweise entsprochen wird. a) Das Bundesgericht beurteilt nach Massgabe von Art. 97 Abs. 1 OG letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwG; 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, denn die GGF ist eine Genossenschaft des öffentlichen Rechtes nach Art. 829 OR, für die das öffentliche Recht des Bundes massgebend ist (vgl. dazu im allgemeinen A. GRISEL, Droit administratif suisse, S. 153 ff.). Sie hat Aufgaben zu erfüllen, die öffentlich-rechtlicher Natur sind. Die darauf bezügliche Ordnung könnte vom Bund direkt geschaffen und die zu erfüllenden Aufgaben durch bundeseigene Behörden besorgt werden. Es waren Erwägungen handelspolitischer und technischer Zweckmässigkeit, welche die Eidgenossenschaft bewogen, mit der Durchführung dieser Aufgaben eine öffentlich-rechtliche Körperschaft zu betrauen und die Normierung wichtiger Durchführungsfragen deren - allerdings durch ein Eingriffsrecht des EVD beschränkten - autonomen Regelung durch die Statuten zu überlassen. Obwohl diese als autonomes Recht des Verbandes erscheinen, handelt es sich in Wirklichkeit bei den in ihnen enthaltenen Normen um auf dem Wege der Delegation geschaffenes Bundesrecht, mindestens soweit es sich um die Erfüllung der der GGF übertragenen öffentlichen Aufgaben handelt; dazu gehören auch die Bestimmungen über die Erteilung und Verweigerung von Futtermittelimportkontingenten. Sie gehören daher zum öffentlichen Recht des Bundes

(F. GYGI, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, S. 134; vgl. auch BGE 95 I 339 Erw. 1). b) Die Beschwerde gegen eine, kraft öffentlichen Rechts des Bundes erlassene Verfügung des EVD nach Art. 98 lit. b OG ist jedoch nur zulässig, sofern der angefochtene Entscheid unter keine der in Art. 99 - 102 OG aufgezählten Ausnahmen fällt. Dies ist nicht der Fall. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des EVD, der die Statuten der GGF auslegt und auf den Einzelfall anwendet, ist mithin zulässig. c) Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach Art. 103 lit. a OG berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführer

sind durch die angefochtene Kontingentserteilung beschwert, da die ihnen zugeteilten Kontingente in der Folge gekürzt werden müssen. Nicht wesentlich ist, dass eine absolute Kürzung der zugeteilten Mengen nicht eintreten wird, weil der zunehmende Bedarf an Futtermitteln eine grössere Ausnützung des Kontingentes erlauben werde; wenn auch die zu erwartende Kürzung des Kontingentes nur von geringem Umfang sein wird, kann sie sich doch wirtschaftlich nachteilig auf die bisherigen Kontingentsinhaber auswirken. Die Beschwerdeführer haben deshalb ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides; sie sind daher zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert. Dabei kann nicht massgebend sein, dass - wie das EVD befürchtet und zum Anlass seines Nichteintretensantrages nimmt - die Zahl der Beschwerdeberechtigten damit sehr ansteigen kann. Hingegen sind die übrigen Mitglieder der GGF keine Beteiligten nach Art. 110 Abs. 1 OG.
Da im übrigen die prozessualen Erfordernisse (Art. 106 und Art. 108 OG) erfüllt sind, ist auf die Beschwerden einzutreten. Diese lauten nach Begehren und Begründung gleich; sie können daher - dem Antrag der Beschwerdeführer entsprechend - in einem einzigen Verfahren beurteilt werden.

2. Der GGF sind von Bund bestimmte Aufgaben im Bereiche der Futtermitteleinfuhr und des Futtermittelhandels ganz allgemein zur Erreichung aussenhandelspolitischer und landwirtschaftlicher Zwecksetzungen übertragen worden. Die Einfuhr von Futtermitteln ist zurzeit teils kontingentiert, teils ist sie frei. Futtermittel, deren Einfuhr kontingentiert ist, dürfen nur von Importeuren eingeführt werden, denen die GGF ein

Kontingent zugeteilt hat. Nichtkontingentierte Futtermittel dürfen nach Art. 8 der Statuten der GGF auch Importeure einführen, die über kein Kontingent verfügen; immer aber müssen sie Mitglied der GGF sein. Wälchli ist unbestrittenermassen zurzeit Mitglied der GGF. a) Diese vom Bund mit dem Bundesbeschluss vom 17. Dezember 1952 geschaffene Ordnung bewirkt eine Einschränkung der verfassungsmässigen Handels- und Gewerbefreiheit auf dem Gebiete der Futtermittelimporte im allgemeinen und ganz besonders soweit es sich um die Einfuhr von kontingentierten Futtermitteln handelt. Die Frage ihrer Verfassungsmässigkeit, namentlich der Verfassungsmässigkeit der von der GGF statutarisch getroffenen Regelung der Importtätigkeit, ist nicht aufgeworfen worden. Ein Anlass, sie zu überprüfen, besteht nicht. Weder der Bundesbeschluss noch die entsprechende, ihn vorbereitende bundesrätliche Botschaft vom 5. August 1952 erwähnen allerdings ausdrücklich, dass die Zahl der Importeure zu beschränken sei und dass dies dadurch geschehen könne, dass sowohl an die Mitgliedschaft bei der GGF als auch besonders an die Erteilung von Kontingenten strenge Anforderungen gestellt werden. Aber mit der Möglichkeit, Importe zu kontingentieren, nahm der Gesetzgeber auch eine gewisse Beschränkung in der Zahl der zum Import zugelassenen Importeure in Kauf. Die Tätigkeit der GGF bewegte sich mindestens seit 1948, als sie das Statut einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft erhielt, bereits in diesem, den gesetzgebenden Behörden bekannten Rahmen; es darf deshalb davon ausgegangen werden, dass diese Auswirkung der Kontingentierung in Kauf genommen wurde. Die Kommission des Nationalrates billigte denn auch die Umschreibung der persönlichen Voraussetzungen für die Kontingentserteilung, wie die Statuten der GGF sie vorsehen wollten, und die Räte widersprachen dem nicht (Sten. Bul. NR 1952 S. 628, StR 1952 S. 332). Hingegen war den Eidgenössischen Räten damals die nunmehr in Art. 5 Abs. 2 enthaltene Statutenbestimmung, wonach die Erteilung neuer Kontingente nicht zu einer Umstrukturierung des Importhandels führen dürfe, nicht bekannt. Immerhin darf auch in dieser Hinsicht angenommen werden, dass ein gewisser Schutz des angestammten Handels für gerechtfertigt gehalten wurde (StR S. 331, Votum Kommissionspräsident Schoch). Zudem stammt

die entsprechende Statutenbestimmung aus dem Jahre 1960; sie war also anlässlich der letzten Erneuerung des Beschlusses bekannt. b) Die Bundesbeschlüsse bestimmen, dass die Einzelkontingente periodisch zu überprüfen und geänderten Verhältnissen anzupassen sind. Daraus ist abzuleiten, dass nicht nur die Überprüfung der Zuteilung an die bisherigen Kontingentsinhaber, sondern - was aus dem Gesetzteswortlaut nicht ganz klar hervorgeht - auch die Zuweisung von neuen Kontingenten an neue Bewerber ermöglicht werden soll. In den Räten wurde verschiedentlich betont, dass die getroffene Ordnung nicht dazu dienen dürfe, jungen Geschäftsleuten den Erwerb von Kontingenten zu verunmöglichen. Da die Statuten der GGF vorsehen, dass nicht nur die Kontingente bisheriger Kontingentsbesitzer überprüft, sondern auch Kontingente an neue Bewerber erteilt werden können, ist dieser Forderung an sich Genüge getan. Daraus folgt jedoch, dass an die Voraussetzungen für die Erteilung von Kontingenten an neue Bewerber nicht derart strenge Anforderungen gestellt werden dürfen, dass sie praktisch ausgeschlossen wird. Die statutarischen Vorschriften sind so auszulegen, dass die verfassungsmässige Handels- und Gewerbefreiheit nicht weiter eingeschränkt wird, als die Erreichung der Ziele, die sich der Gesetzgeber gesetzt hat, es erforderlich macht (vgl. analog BGE 96 I 384 mit zahlreichen Hinweisen). Es gilt in dieser Hinsicht der Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung (vgl. M. IMBODEN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd I Nr. 247 S. 142 f.). Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass das EVD allgemeine Weisungen über die Erteilung von Einzelkontingenten erlassen kann. Seine Auslegung der statutarischen Regeln erhält damit ein erhöhtes Gewicht, da es sie jederzeit durch die Erteilung von Weisungen beeinflussen kann. Demgegenüber kommt es weniger auf den autonomen Willen der GGF an; es erübrigt sich daher, die von den Beschwerdeführern angerufenen Versammlungs- und Expertenprotokolle der GGF beizuziehen. Ebenso erweist sich der Beizug früherer, Wälchli betreffender Gesuchsakten und anderer Beschwerdeentscheide als überflüssig.

3. a) Ein Einzelkontingent ist zu bewilligen, wenn der Gesuchsteller sich über ausreichende berufliche Tätigkeit im betreffenden Geschäftszweig ausweist. Diese Statutenbestimmung verwendet für die Umschreibung der Voraussetzungen

unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Inhalt durch Auslegung zu gewinnen ist. Sie will verhindern, dass Bewerber, die mit dem Futtermittelhandel nicht vertraut sind, Kontingente verlangen, und deshalb eine Gefährdung der traditionellen Handelsfirmen und des Rufes der Branche nach sich ziehen können. Die Beschwerdeführer berufen sich darauf, die bisherige Praxis sei dahingegangen, als ausreichende Tätigkeit nur eine solche gelten zu lassen, die in einer leitenden Stellung in einer Futtermittel-Importfirma ausgeübt wurde. Wäre die Vorschrift in diesem engen Sinne zu verstehen, hätte es nahe gelegen, diese Voraussetzung direkt in dieser Weise in den Statuten zu umschreiben. Da dies nicht geschah, liegt der Schluss nahe, dass die Vorschrift nicht in diesem engen Sinne gemeint und namentlich der Begriff des Geschäftszweigs weiter zu fassen ist. Es muss als Bedingung für die Kontingentserteilung genügen, dass der Bewerber mit der Abwicklung von Futtermittelimporten vertraut ist und sich in seiner bisherigen Tätigkeit mit solchen befasste. Das trifft auf Adolf Wälchli zu. Es darf vorausgesetzt werden, dass ein Importagent mit den Eigenheiten des Futtermittelimportes vertraut ist und es ist ebenso vorauszusetzen, dass er auch die Verhältnisse auf dem Inlandmarkt kennt; denn ohne die notwendige Erfahrung kann er seine Agententätigkeit nicht erfolgreich ausüben. Es ist sogar nicht ausgeschlossen, dass ein Agent mit weitreichenden Auslandsbeziehungen das Importgeschäft besser kennt als ein Importeur, der sich für den wichtigsten Teil des Importgeschäftes der Mithilfe eines Importagenten bedient. Wälchli ist unbestrittenermassen viele Jahre als Importagent tätig gewesen. Dazu kommt, dass er zum Import nichtkontingentierter Futtermittel berechtigt war. Es ist nicht anzunehmen, dass der Import kontingentierter Futtermittel wesentlich andere Anforderungen an den Importeur stellt als der Import nichtkontingentierter Ware. Die Kontingentierung ist überhaupt kein Wesensmerkmal des Futtermittelimportgeschäfts und dessen gesetzliche Regelung behält

ohne Kontingentierung seine Bedeutung, so dass schon erwogen wurde, zwar die GGF bestehen zu lassen, aber die Kontingentierung zu beseitigen (Bundesrat Schaffner, Sten. Bul. NR 1966 S. 462, StR 1966 S. 227). Sodann macht Adolf Wälchli geltend, und belegt es für das Jahr 1970, dass er auch als Eigenhändler mit kontingentierten Waren gehandelt hat. Allerdings war er dann gezwungen, die

Waren an Kontingentsinhaber zu verkaufen. Mag in diesen Fällen sich das Ausmass seiner Tätigkeit wieder eher einer blossen Agententätigkeit genähert haben, so zeigt dies doch, dass Wälchli offenbar in der Lage ist, solche Importe auf eigene Rechnung zu tätigen. Auch wenn Wälchli in den letzten Jahren die Agentur nicht mehr persönlich führte, sondern diesen Geschäftszweig durch Angestellte selbständig besorgen liess, und die Tätigkeit als Importagent im Rahmen seiner übrigen kaufmännischen Wirksamkeit nicht mehr sehr ins Gewicht fallen mochte, ja sogar defizitär war, ändert das nichts daran, dass ihm eine ausreichende Tätigkeit und Erfahrung in der Branche nicht abgesprochen werden kann. Wenn die Vorinstanz daher die Statutenbestimmung in dieser den Gegebenheiten angemessenen Weise ausgelegt hat, so verletzt dies Bundesrecht nicht. Daran ändert nichts, dass damit gegenüber einer früheren restriktiven Praxis eine gewisse Lockerung eintritt. b) Der Gesuchsteller muss überdies beabsichtigen, das Importgeschäft als wesentlichen Bestandteil seiner gewerbsmässigen Tätigkeit tatsächlich und in regulärer Weise zu betreiben. Hinsichtlich dieser Voraussetzung ist die Behörde im wesentlichen auf die Versicherungen des Gesuchstellers angewiesen. Die Beschwerdeführer wenden ein, Adolf Wälchli sei 69 Jahre alt und es werde deshalb kaum angenommen werden können, dass er seine Tätigkeit als Importeur dauernd ausüben wolle oder könne. Allein es ist heute nichts Aussergewöhnliches, dass eine kaufmännische Aktivität auch bis ins hohe Alter andauert. Ausserdem macht der Gesuchsteller geltend, er habe einen Sohn, der in seinem Geschäft, also in der Futtermittelbranche, tätig sei. Art. 9 Abs. 2 der Statuten sieht vor, dass bei einer allfälligen Geschäftsübernahme durch einen Nachkommen das Kontingent auf ihn übertragen werden kann. Diese Möglichkeit rechtfertigt es, dass an den Nachweis des Willens des Gesuchstellers, das Geschäft selber zu betreiben, nicht allzu hohe Anforderungen gestellt werden dürfen, wenn auch die Möglichkeit nicht auszuschliessen ist, dass der Gesuchsteller das Kontingent begehrte, um sein Geschäft vor einer allfälligen Veräusserung aufzuwerten. c) Im weitern muss der Gesuchsteller über die notwendige Organisation und über die erforderlichen finanziellen Mittel

zur Durchführung von Importgeschäften, Pflichtbezügen und zur Vorratshaltung verfügen. Die Beschwerdeführer bestreiten, dass diese Voraussetzungen gegeben seien. Indessen macht die Vorinstanz mit Recht geltend, dass die Erfüllung dieser Bedingung eigentlich erst richtig überprüft werden könne, wenn der Betrieb bereits aufgenommen sei. Einen strikten Nachweis zu verlangen, hiesse, einem neuen Bewerber, der noch kein eigenes Geschäft hat, die Eröffnung eines Betriebes zu verunmöglichen; mit der von den Beschwerdeführern gegebenen Begründung, es sei noch keine entsprechende Organisation vorhanden, könnte ihm jederzeit ein Kontingent verweigert werden. Wie es sich damit verhalten mag, kann dahingestellt bleiben. Da der Gesuchsteller Adolf Wälchli auch sonst bereits Futtermittelimporte tätigte, ist anzunehmen, dass er auch über die nötige Organisation verfügt, um die kontingentierten Importe durchzuführen und allfällige Pflichtlager zu unterhalten. d) Schliesslich dürfen trotz Vorhandenseins der persönlichen Voraussetzungen für eine Kontingentsbewilligung neue Kontingente verweigert werden, wenn durch ihre allgemeine Gewährung die bisherige Struktur des betreffenden Wirtschaftszweiges erheblich verändert würde, namentlich wenn dadurch die bisherigen Handelsstufen aufgelöst würden. Im Laufe der Entwicklung und auf Grund der bestehenden Ordnung haben sich im Futter-

mittelhandel und im Futtermittelimport verschiedene Handelsstufen herausgebildet, worauf Art. 5 der Statuten Bezug nimmt. Es sind an ihm einmal die sogenannten Ablader beteiligt. Ablader sind - meist ausländische - Grossaufkäufer, die im Ausland grosse Posten bestimmter Futtermittel aufkaufen und sie nachher an die Importeure der verschiedenen Länder verkaufen. Allerdings ist es auch möglich, dass die Importeure sich auf dem ausländischen Markt direkt eindecken und damit die Ablader als Vertragspartner ausschalten. Der Importeur verkauft sodann im Inland die eingeführten Waren an Futtermittelgrossisten, die ihrerseits nicht zum Import zugelassen sind. Mit Ausnahme der Landwirtschaftlichen Genossenschaften, bei denen die Tätigkeit als Importeure mit Kontingent und als Grossisten zusammenfallen können, befassen sich die Importeure regelmässig nur mit dem Import. Der Futtermittelgrossist verkauft sodann die Futtermittel an die Detaillisten weiter. Zwischen dem ausländischen Verkäufer und dem schweizerischen Importeur vermittelt

unter Umständen der Importagent den Vertragsabschluss. Der Importeur ist aber nicht auf die Dienste eines solchen Agenten angewiesen; er kann auch direkt im Ausland einkaufen. In der letzten Zeit tätigten immer mehr Importeure ihre Importe ohne Beizug von Importagenten, so dass deren Tätigkeit je länger je mehr an Bedeutung verliert. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass durch die Erteilung eines Kontingentes an Wälchli allein die gegenwärtige Struktur des Futtermittelimporthandels nicht erheblich berührt wird. Auf eine Gesamtkontingentmenge von 800'000 Tonnen, die auf rund 120 Kontingentsinhaber verteilt wird, fällt das von der Vorinstanz eingeräumte Kontingent von 2500 Tonnen nicht ernstlich ins Gewicht. Die Bestimmung will aber verhindern, dass unter Berufung auf das Gebot der rechtsgleichen Behandlung auch anderen Interessenten, die in der gleichen Lage wie der Gesuchsteller sich befinden, ebenfalls Kontingente zugeteilt werden müssen. Wären sie zu bewilligen, schlösse dies nicht aus, dass die Zahl der neuen Berechtigten stark anstiege und die wirtschaftliche Stellung der bisherigen Kontingentsinhaber in erheblichem Masse litte. Da die gesetzliche Ordnung befriedigend nur durchgesetzt werden kann, wenn ein leistungsfähiger Importhandel erhalten bleibt, muss eine solche Folge, wenn sie mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, verhindert werden. Es ist deshalb zu prüfen, welche Wirkungen voraussichtlich eintreten werden, wenn allen andern Bewerbern, die sich in der gleichen Lage wie Wälchli befinden, aus Gründen der Rechtsgleichheit ebenfalls Kontingente eröffnet werden müssten. Wäre ihre Zahl sehr gross, vermöchte dies die Verweigerung des begehrten Kontingentes zu begründen. Wälchli ist vom EVD das Kontingent zugesprochen worden, weil er als langjähriger Importagent sich die nötigen Kenntnisse auf dem Gebiet des Futtermittelimports erworben hat. Wie vorne erwähnt, scheint der Beruf des Importagenten an Bedeutung zu verlieren. Dass deshalb die verbleibenden Importagenten ebenfalls versucht sein könnten, ihr Eigengeschäft im Futtermittelimport auszudehnen, liegt nahe. Wie die Vorinstanz indessen festgestellt hat, gibt es gegenwärtig nur eine geringe Zahl von Importagenten, die noch tätig sind, nämlich deren fünf. Auch wenn ihnen allen Kontingente erteilt werden müssten, würde die Struktur des Importhandels nicht wesentlich verändert und es wäre noch keine Auflösung der bisherigen Handelsstufe der Importhändler zu erwarten.

Anderseits ist nicht ausgeschlossen, dass die Stufe der Importagenten selbst der Auflösung verfällt. Das ist aber eher eine Folge der wirtschaftlichen Entwicklung (z.B. des Verhaltens der Importeure, die die Importagenten umgehen) als eine Auswirkung einer allfälligen Kontingentszuteilung an die Importagenten. Es wäre daher eine nicht zu rechtfertigende Härte, wenn den Importagenten allgemein die Eröffnung von Kontingenten mit der Begründung verweigert würde, die Kontingentsbewilligung trage zur Auflösung ihrer Stufe bei. Im übrigen findet auch keine Vermischung der Stufen statt, da Wälchli sich verpflichtet hat, die Agententätigkeit

völlig aufzugeben, wenn er ein Kontingent erhält. Dabei ist er zu behaften. Freilich behaupten die Beschwerdeführer, wenn man das Erfordernis der Tätigkeit im Futtermittelimporthandel als subjektive Voraussetzung für die Kontingentszuteilungen fallen lasse, könnten zahlreiche weitere Bewerber für Kontingente auftreten, z.B. die Ablader, Lagerhalter und Reeder. Wie es sich damit verhielte, kann offen bleiben. Mit der Zulassung der Importagenten ist noch nicht entschieden, dass auch andere Inhaber von Geschäften anderer Stufen sich mit Erfolg um die Erteilung von Kontingenten bewerben könnten. Die Zahl der schweizerischen Ablader scheint ohnehin nicht sehr gross zu sein. Den Inhabern von Grossistenfirmen, den Lagerhaltern und Reedern dürfte die Erteilung von Kontingenten wegen mangelnder Erfahrung auf dem Gebiet des Importes von Getreide und Futtermitteln verweigert werden. Die Vorinstanz hat daher mit Recht angenommen, dass die Erteilung eines Kontingentes an Adolf Wälchli zu keiner Strukturänderung im Futtermittel-Importhandel führen müsse. Sie hat auch in dieser Hinsicht Bundesrecht nicht verletzt.