Urteilskopf

99 Ib 185

21. Urteil vom 13. Juli 1973 i.S. Neue Warenhaus AG gegen Eidg. Volkswirtschaftsdepartement.
Regeste (de):
Schlachtviehordnung (SVO): Einfuhrberechtigung für Rindsnierstücke.

- Begriff des Grossisten und des Lieferers in Grossverteilermengen nach Art. 12 lit. c SVO (Erw. 1).

- Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der durch Art. 12 SVO getroffenen Ordnung (Erw. 2).

Regeste (fr):
Ordonnance sur le bétail de boucherie: autorisation d'importer des aloyaux.

- Notion de grossiste et de grande maison de distribution au sens de l'art. 12 lit. c de ladite ordonnance (consid. 1).

- Constitutionnalité et légalité du régime institué par cet article (consid. 2).

Regesto (it):
Ordinanza sul bestiame da macello (OBM): diritto d'importare lombi di bovini.

- Nozione di grossista e di persona o ditta che procede allo smercio in quantitativi da grossisti, ai sensi dell'art. 12 lett. c OBM (consid. 1).

- Costituzionalità e legittimità della disciplina istituita dall'art. 12 OBM (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 185

A.- Nach Art. 23 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz) vom 8. Oktober 1951 kann der Bundesrat u.a. die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse unter Rücksichtnahme auf die andern Wirtschaftszweige beschränken, wenn der Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu Preisen, die nach den Grundsätzen des Gesetzes angemessen sind, durch die Einfuhr gleichartiger Erzeugnisse gefährdet ist. Der Bundesrat hat in der Verordnung über den Schlachtviehmarkt und die Fleischversorgung (Schlachtviehordnung) vom 27. September 1971, die eine frühere Verordnung vom 30. Dezember 1953 ersetzte, die Einfuhr von Schlachttieren und Erzeugnissen aus solchen mengenmässig beschränkt und ihre Einfuhr von der Erteilung einer Einfuhrbewilligung abhängig gemacht. Art. 12 umschreibt den Kreis der Einfuhrberechtigten. Hinsichtlich der Einfuhr von Rindsnierstücken (Nierstücke von grossem Schlachtvieh, ganz oder zerlegt in Filet, Huft und Roastbeef, Tarifnummern ex 0201.20/22) erklärt die Schlachtviehverordnung (SVO) in lit. c als einfuhrberechtigt, Personen und Firmen des Lebensmittelhandels, die gewerbsmässig als

Grossisten oder "in Grossverteilermengen" (französisch: "grandes maisons de distribution"; italienisch: "in quantitativi da grossisti") die vorgenannten Waren vertreiben sowie die gemäss Buchstabe a für Schlachtvieh und Fleisch Einfuhrberechtigten. Den Personen und Firmen des Lebensmittelhandels ist gesamthaft ein Anteil von 12% am Gesamtkontingent für Rindsnierstücke zugeteilt (Art. 14 Abs. 3 SVO). Weitere Gruppenkontingente stehen den Metzgereibetrieben und den Schlachtviehhandelsfirmen zu.

B.- Die Neue Warenhaus AG in Zürich (nachfolgend NEWAG genannt) treibt u.a. Handel mit Lebensmitteln. Sie ist ein Filialunternehmen, das Waren einzig zur Verteilung an ihre Detailverkaufsstellen, zurzeit insgesamt deren 28, bezieht, die die Ware an die Konsumenten verkaufen. Die NEWAG bewarb sich seit längerer Zeit um ein Einfuhrkontingent für Nierstücke im Rahmen des dem Lebensmittelhandel zustehenden Gruppenkontingentes. Die Abteilung für Landwirtschaft (ALw) des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes (EVD), die erstinstanzlich über die Einräumung von Kontingenten zu befinden hat, lehnte das Gesuch mit der Begründung ab, die NEWAG liefere über ihre Filialen direkt an die Konsumenten. Einfuhrberechtigt seien aber nur Grossisten oder in Grossverteilermengen liefernde Lebensmittelhändler. Das EVD wies eine gegen diese Verfügung gerichtete Beschwerde ab. Es anerkannte zwar, dass die Beschwerdeführerin als Lebensmittelhändler im Sinne der SVO anerkannt werden könne. Obwohl der Einkauf der Waren zentral erfolge, handle sie aber doch nur auf der Detailstufe. Sie beziehe die Nierstücke ihrerseits von Grossisten. Sie sei daher nicht einfuhrberechtigt. Zwar verfügten auch die Migros und der Konsumverein über Einfuhrkontingente, aber nur weil sie auch Metzgerunternehmen seien. Einer blossen Verteilerorganisation wie der NEWAG seien dagegen noch nie Kontingente zugestanden worden. Der Beschwerdeführerin sei zwar unter der Herrschaft der alten SVO ein Kontingent für die Einfuhr von Corned Beef eingeräumt worden. Die Zuteilung eines solchen Kontingentes sei mit der geltenden SVO nicht mehr vereinbar.

C.- Mit der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt die NEWAG, es sei der Entscheid des EVD aufzuheben und festzustellen, dass die NEWAG zur Einfuhr von Rindsnierstücken berechtigt sei; die ALw sei anzuweisen, der

NEWAG das gesetzmässig zukommende Einfuhrkontingent zu erteilen. Das EVD beantragt die Abweisung der Beschwerde.

D.- In einer nachträglichen Eingabe führt die NEWAG aus, jeder ihrer Filialen sei ein Restaurant angeschlossen. Diese Restaurants wiesen den grössten Teil des Umsatzes an Rindsnierstücken auf. Damit sei der Vertrieb von Rindsnierstücken in Grossverteilermengen erwiesen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die SVO vom 30. Dezember 1953 anerkannte als einfuhrberechtigt für Rindsnierstücke neben den Metz-

gereibetrieben und ihren Organisationen, dem Schlachtviehhandel und seinen Organisationen die Personen und Firmen des Lebensmittelhandels, die gewerbsmässig und dauernd Fleischwaren vertreiben und Organisationen solcher Personen und Firmen (Art. 9 Abs. 1 lit. c). Gegenüber dieser Regelung enthält die revidierte SVO eine Einschränkung des Kreises der Importberechtigten. Die gewerbsmässige und dauernde Tätigkeit im Fleischhandel genügt zur Einfuhrberechtigung nicht mehr, vielmehr ist die Tätigkeit als Grossist oder Händler in Grossverteilermengen nötig. Die Beschwerdeführerin ficht diese Neuordnung als solche nicht unmittelbar an, sondern bekundet im Gegenteil Verständnis für die Neuordnung, soweit sie Kleinimporteure ausschliesst. Doch glaubt sie, durch die Verengung des Kreises der Kontingentsberechtigten nicht betroffen zu werden, weil sie selber Grossist sei oder mindestens mit Grossverteilermengen handle. a) Grossist ist nach allgemeinem Sprachgebrauch ein Händler, der nicht an den Endverbraucher verkauft, sondern entweder an Detaillisten, die die Ware dann an den Konsumenten absetzen, oder an andere Händler, die ihrerseits Detaillisten beliefern. Die Beschwerdeführerin anerkennt, dass sie nicht Grossist in diesem Sinne ist. Sie hält aber dafür, für die Auslegung von Art. 12 SVO sei die Begriffsbestimmung massgebend, die der WUStB trifft. Nichts deutet indessen darauf hin, dass die SVO den Grossistenbegriff des Warenumsatzsteuerrechtes hätte übernehmen wollen. Die beiden Ordnungen verfolgen verschiedene Zwecke. Es ist klar, dass der Grossist nach SVO Grossist im Fleischhandel sein muss. Nach Warenumsatzsteuerrecht ist Grossist schon, wer jährlich im Inlande für mehr

als Fr. 35 000.– Waren liefert oder im Eigengebrauch verwendet, wobei, wenn ein Händler mit Waren verschiedener Art handelt, der Grundsatz der Einheit des Unternehmens gilt (WELLAUER, Warenumsatzsteuer, N. 101). Ein Grossist in diesem steuerrechtlichen Sinn ist daher auch, wer nur kleine Fleischmengen vertreibt, sofern er im übrigen den nötigen Umsatz aufweist. Damit der Grossist als Grossist betrachtet werden kann, muss sodann vom Umsatz mehr als die Hälfte auf Engroslieferungen entfallen. Da die Beschwerdeführerin keine Engroslieferungen im Sinne von Art. 15 Abs. 3 WUStB ausführt, wäre sie auch warenumsatzsteuerrechtlich nicht als Grossist zu betrachten. Dass eine freiwillige Unterstellung unter die Steuerpflicht nach Art. 9 Abs. 1 lit. c WUStB die Grossisteneigenschaft im Sinne der SVO nicht verschaffen kann, versteht sich von selbst, könnte doch sonst jedermann, der ein Interesse daran hätte, durch freiwillige Unterstellung unter die Warenumsatzsteuerpflicht Anspruch auf ein Kontingent erheben. Wie im allgemeinen der Detaillist nicht warenumsatzsteuerpflichtig werden soll (WELLAUER, a.a.O., N. 68), so will auch Art. 12 SVO den blossen Detaillisten von der Importberechtigung ausschliessen. b) Die Beschwerdeführerin handelt auch nicht in Grossverteilermengen. Es ergibt sich gerade aus der geänderten Umschreibung der Einfuhrberechtigung, dass mit der neuen SVO der Detaillist, der nach der alten SVO einfuhrberechtigt war, für die Zukunft vom Import ausgeschlossen werden sollte. Man hätte auf die Umsatzgrösse abstellen müssen, wenn man eine Beschränkung auf Grosshändler hätte herbeiführen wollen. Zwar wird in der französischen Fassung des Art. 12 lit. c SVO der Begriff der Lieferer in Grossverteilermengen mit "grandes maisons de distribution" umschrieben, was für sich allein betrachtet auf einen grösseren Kreis von Importberechtigten schliessen liesse. Da aber die SVO auf die Umsatzgrösse gerade nicht abstellt, rechtfertigt sich die Annahme, es handle sich bei der französischen Fassung der Bestimmung um eine ungenaue Übersetzung des deutschen Originaltextes; mit letzterem stimmt überdies der italienische Text überein. Wenn neben den Grossisten in der SVO noch Firmen, die in Grossverteilermengen liefern, ausdrücklich erwähnt werden, so deshalb, weil man auch die Lieferanten an Hotels, Spitäler, Heime usw. zum Import zulassen wollte. Diese liefern an derartige

Abnehmer in der Regel in Mengen, die der Grossist an seinen Abnehmer liefert. Es ist deshalb ein Gebot der Rechtsgleichheit, dass auch diese Firmen zum Import zugelassen werden. Weil sie jedoch im strengen Sinne nicht Grossisten sind, mussten sie eigens als importberechtigt angeführt werden. Die Beschwerdeführerin hat unbestrittenermassen einen grossen Fleischumsatz; sie verkauft ihr Fleisch jedoch nur im Einzelhandel. Damit, dass sie Fleisch auch den ihren Filialen angeschlossenen Restaurants liefert, erfüllt sie die Funktion des Vertriebs in Grossverteilermengen nicht. Der dabei erzielte Umsatz erfolgt nämlich im eigenen Betrieb, nicht durch Lieferungen an Dritte. Die Vorinstanz hat Art. 12 SVO deshalb der Beschwerdeführerin gegenüber nicht unrichtig ausgelegt und angewandt. Auch aus Art. 18 Abs. 4 SVO lässt sich nichts zugunsten der Auffassung der NEWAG ableiten.

2. Die Beschwerdeführerin begründet ihre Auslegung weiterhin mit dem Hinweis darauf, dass die Ordnung, die den Kreis der einfuhrberechtigten Personen auf Grossisten oder Lieferanten in Grossverteilermengen beschränke, nur dann zulässig sei, wenn für sie ein vernünftiger Grund bestehe. Dieser Grund liege darin, Kleinverteiler von der Importberechtigung auszuschliessen, da ihnen nur symbolische Kontingente zugeteilt werden könnten, weil ihre Berücksichtigung zu einer Aufblähung des bürokratischen Apparates führen müsste und weil diese Firmen auch keine Gewähr für die zuverlässige Mitwirkung bei der Überschussverwertung bieten würden. Diese Ausschlussgründe träfen auf sie nicht zu. Damit macht die Beschwerdeführerin indirekt geltend, die in Art. 12 SVO getroffene Ordnung sei in der Weise, wie sie von der Vorinstanz verstanden wird, verfassungswidrig, weil sie gegen die Rechtsgleichheit verstosse. Diesen Einwand kann das Bundesgericht, auch wenn er nicht klar zum Ausdruck gebracht wird, prüfen, da es bei der Beschwerdebeurteilung nicht an die Beschwerdebegründung gebunden ist. Überdies sind Verordnungsbestimmungen wie Gesetzesvorschriften dann, wenn ihr mehrere Auslegungen gegeben werden können, verfassungskonform auszulegen (BGE 96 I 187 mit Hinweisen). Die Ausführungen der Beschwerdeführerin können in dem Sinne verstanden werden, dass die verfassungskonforme Auslegung ihren Rechtsstandpunkt bestätigt.

BGE 99 Ib 185 S. 190

a) Art. 23 Abs. 1 Ziff. 1 LwG ermächtigt den Bundesrat, die Einfuhr mengenmässig zu beschränken, wenn die im Gesetz dafür genannten Voraussetzungen gegeben sind. Eine mengenmässige Beschränkung der Einfuhr lässt sich praktisch nur durch eine Kontingentierung bewirken. Das Gesetz ermächtigt den Bundesrat somit, eine solche Kontingentierung einzuführen, was er mit der SVO bezüglich der Einfuhr u.a. von Rindsnierstücken getan hat. Hinsichtlich der Grundsätze, die er bei der Verteilung der Kontingente zu beachten hat, spricht sich das Gesetz nicht aus. Es schreibt einzig vor, dass die Einfuhrberechtigungen periodisch neu zu ordnen sind und eine angemessene Kontingentsreserve zu schaffen ist. Der Gesetzgeber hat damit offensichtlich dem Bundesrat hinsichtlich der Kontingentsbemessung ein weites Ermessen einräumen wollen. Das Bundesgericht kann gegenüber der Regelung, wie der Bundesrat sie für die Fleischeinfuhr in der SVO getroffen hat, nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen und hat sich deshalb auf die Prüfung zu beschränken, ob die Verordnungsvorschriften, wie er sie geschaffen hat, offensichtlich aus dem Rahmen der ihm delegierten Kompetenz herausfallen (BGE 88 I 280 Erw. 3) oder ob sie aus andern Gründen gesetz- oder verfassungswidrig sind (BGE 97 I 583 Erw. 3 und 446; BGE 97 II 272). Insbesondere kann es nicht Sache des Bundesgerichtes sein, zu prüfen, ob die vorgesehene Ordnung wirtschaftlich zweckmässig ist. Es ist deshalb nicht entscheidend, ob die Beschwerdeführerin ihre Kunden billiger beliefern und damit einen Beitrag zur Teuerungsbekämpfung leisten könnte, wenn sie, statt die Nierstücke von Grossisten, die sie eingeführt haben, kaufen zu müssen, selber importieren dürfte. Was den Verstoss gegen die Rechtsgleichheit anbetrifft, so verletzt eine generell-abstrakte Regelung, wie sie die SVO darstellt, nur dann Art. 4 BV, wenn sie sich nicht auf ernsthafte Gründe stützen lässt, wenn sie sinn- und zwecklos ist oder wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht finden lässt (BGE 97 I 782 Erw. 2 c; BGE 96 I 143). Bei mengenmässiger Beschränkung der Einfuhr ist sodann zu berücksichtigen, dass jede Kontingentsregelung ihrem Wesen nach in Grenzbereichen gewisse unvermeidbare Härten mit sich bringt. b) Das EVD macht hinsichtlich des Zweckes der in der SVO getroffenen Regelung geltend, dass die Nachfrage nach Nierstücken

seit 1953 stark anwuchs und deshalb die Begehren um Erteilung der Importberechtigung zugenommen haben, dass es anderseits aber gelte, die Importkontingente nicht allzusehr aufzusplittern. Diese Tendenz erscheint schon wegen des administrativen Aufwandes, der sonst zu befürchten wäre, gerechtfertigt. Dass zufolge Änderung der Konsumgewohnheiten die Nachfrage nach Nierstücken in den letzten Jahren stark gewachsen ist, ist allgemein bekannt, ebenso die Tatsache, dass die schweizerische Schlachtviehproduktion nicht genügt, um den Bedarf an Rindsnierstücken zu decken, so dass die Importe, auch abgesehen davon, dass die importierten Nierstücke billiger sind als die im Inland erzeugten, ansteigen. Es ist deshalb glaubhaft, dass man eine Aufsplitterung der Importe in sehr viele Kontingente vermeiden wollte. Das lässt sich auch damit rechtfertigen, dass der bisherige Importhandel in seiner Leistungsfähigkeit erhalten bleiben soll. Die Beschränkung der Importberechtigung auf Grossisten und grossistenähnliche Einfuhrberechtigte lässt sich daher mit sachlichem Grund vertreten und kann nicht als gegen das LwG oder Art. 4 BV verstossend betrachtet werden, auch wenn eine andere Regelung im Sinne der Beschwerdeführerin ebenfalls vertretbar gewesen wäre. Die durch die SVO getroffene Ordnung ist vertretbar auch insofern, als sie eine verhältnismässig klare Abgrenzung der Importberechtigung gestattet. Würde man, wie die Beschwerdeführerin das wünscht, auf die Grösse des Umsatzes abstellen, den sie tätigt, würde sich die nicht leicht und wiederum nicht ohne Härte zu beantwortende Frage stellen, von welchem Umsatz an einer Firma die Importberechtigung zuzuerkennen wäre. Es drängt sich deshalb von Verfassungs wegen keine von der durch die Vorinstanz gegebenen Interpretation abweichende Auslegung von Art. 12 SVO auf. c) Ob auch der weitere von der Vorinstanz geltend gemachte Grund, der dahin geht, dass man die Fleischhandelsfirmen in der neuen SVO überhaupt nur noch wegen ihrer Ausgleichsfunktion zum Import zugelassen habe und dass sich auch deswegen eine Beschneidung der Importberechtigung des Lebensmittelhandels aufgedrängt habe, stichhaltig ist, braucht unter diesen Umständen nicht geprüft zu werden; offen bleiben kann auch die durch nichts erhärtete Behauptung der Vorinstanz, die Lieferanten von Konsumenten könnten dieser Ausgleichsaufgabe nicht gerecht werden. Die Beschwerde ist somit abzuweisen.