

III. VERBILLIGUNG DES RUCHMEHLS

ACTION EN VUE DE LA RÉDUCTION DU PRIX DE LA FARINE BISE

57. Urteil vom 14. November 1952 i. S. Schüpfer gegen Schweiz. Eidgenossenschaft.

Verbälligung des Ruchmehls, Anspruch des Müllers auf Rückvergütung: Erfordernis der Übereinstimmung des Ruchmehls mit dem offiziellen Typmuster. Für welches Quantum darf der Bund dem Müller die Rückvergütung verweigern, wenn in der Pekarprobe von zwei aus einem und demselben Mahlposten gezogenen Mustern das eine sich als typkonform, das andere als wesentlich zu hell erweist?

Action en vue de la réduction du prix de la farine bise, droit du meunier à une ristourne: La farine bise doit correspondre à l'échantillon-type officiel. Pour quelles quantités la Confédération est-elle autorisée à refuser la ristourne au meunier lorsqu'à l'épreuve de la pécarisation, de deux échantillons tirés de la même mouture, l'un se révèle conforme à l'échantillon-type et l'autre sensiblement trop clair?

Azione per ridurre il prezzo della farina grigia; diritto del mugnaio a un indennizzo: La farina grigia dev'essere conforme al campione tipo ufficiale. In quale misura la Confederazione può rifiutare l'indennizzo, quando l'uno dei campioni prelevati dallo stesso lotto di farina si rivela conforme al campione tipo e l'altro notevolmente più chiaro al saggio di Pekar?

A. — Gemäss Art. 2 Abs. 1 und 2 der Verfügung Nr. 176 des eidg. Kriegsernährungsamtes über die Abgabe von Lebens- und Futtermitteln (Herstellung, Abgabe und Bezug von Mehl und Brot) vom 18. Februar 1947 (AS 63, 125) waren die Inhaber von Handlungsmöhlen verpflichtet, Ruchmehl herzustellen und der Kundschaft zur Verfügung zu halten, und berechtigt, daneben Halbweissmehl zu erzeugen und in Verkehr zu bringen. Abs. 3 daselbst lautet:

«Die Sektion (für Getreideversorgung) bestimmt Art und Zusammensetzung des Mahlgutes sowie den Ausmahlungsgrad der beiden Mehle und stellt sowohl für das Ruchmehl als auch für das Halbweissmehl ein Typmuster auf. Die beiden Mehle dürfen in der Wasserprobe nach Pekar weder wesentlich heller noch wesentlich dunkler sein als das entsprechende Typmuster.»

Art. 1 Abs. 2 der Verfügung Nr. 12 des eidg. Volkswirtschaftsdepartementes (EVD) über den Mehl- und Brotpreis vom 18. Februar 1947 (AS 63, 123) bestimmt:

«Die Inhaber von Handlungsmöhlen, welche ein den Vorschriften entsprechendes Ruchmehl herstellen, haben bei Einhaltung der offiziellen Verkaufspreise grundsätzlich Anspruch auf eine Entschädigung, welche von der Sektion für Getreideversorgung des eidg. Kriegsernährungsamtes periodisch festzusetzen und so zu bemessen ist, dass den Müllern bei der Herstellung von Ruchmehl der gleiche Mahllohn gewährleistet wird wie bei der Herstellung von Halbweissmehl.»

Die beiden erwähnten Verfügungen waren bis am 1. Dezember 1949 in Kraft und sind im vorliegenden Fall noch anwendbar (Verfügung Nr. 60 des EVD über Herstellung, Abgabe und Bezug von Mehl und Brot, Verfügung Nr. 14 der gleichen Stelle über den Mehl- und Brotpreis, beide vom 23. November 1949, AS 1949, 1617, 1620).

B. — Am 27. Februar 1949 wurde in der Handlungsmühle des Klägers Schüpfer der Mahlposten Nr. 12 fertiggestellt, welcher einen Ausstoss von 11,755 kg Ruchmehl ergab. Dieses Quantum war in einem und demselben Arbeitsgang hergestellt worden; es entspricht dem Fassungsvermögen des in der Mühle verwendeten Mischkastens.

Am 28. Februar 1949 lieferte der Kläger dem Bäckermeister Steffen vom Mahlposten Nr. 12 2500 kg. Ein am 4. März 1949 von einem Revisor der Oberzolldirektion aus dieser Lieferung erhobenes Muster wurde von der eidg. Getreideverwaltung (GV) in der Pekarprobe als typkonform befunden, was dem Kläger am 10. März 1949 mitgeteilt wurde.

Am 12. April 1949 zog der Revisor in der Mühle des Klägers aus dem versandbereiten Rest des Mahlpostens Nr. 12 ein weiteres Muster. Am 6. Mai 1949 schrieb die GV dem Kläger, es habe sich bei der Vergleichung mit dem Typmuster Nr. 69 in der Pekarprobe als heller erwiesen, weshalb es noch der Fachexpertenkommission unterbreitet werde. Diese bezeichnete es in ihrer Sitzung vom 25. Mai 1949 als wesentlich zu hell, wovon die GV dem Kläger am 1. Juni 1949 Kenntnis gab.

Gleichzeitig wurde gegen den Kläger eine Strafunter-suchung wegen Verletzung der Mahlvorschriften eingeleitet. Darin bestritt er zunächst, wesentlich zu helles Ruchmehl hergestellt zu haben; später anerkannte er indes den Befund der Fachexpertenkommission, wobei er zu seiner Entschuldigung geltend machte: Er habe im Jahre 1943 eine neue Mischeinrichtung angeschafft, die anfänglich, wie jede Einrichtung dieser Art, gewisse Mängel aufgewiesen habe. Er habe aber trotzdem typkonformes Mehl herstellen können, weil man mit jedem Posten die Pekarprobe habe anstellen und durch Klopfen an den Wänden der Mischmaschine dafür habe sorgen können, dass sich keine Mehlbrücken bildeten, die dann auf einmal nachgerutscht wären und so eine richtige Mischung verunmöglicht hätten. Das an Steffen am 28. Februar 1949 gelieferte Ruchmehl habe er selbst mittels Pekarprobe als typkonform befunden. Den Rest des Mahlpostens Nr. 12 habe er erst später in Säcke abgefüllt, wobei er nicht mit der sonst üblichen Sorgfalt habe vorgehen können, weil er damals mit Arbeit überlastet gewesen sei und über zu wenig Leute verfügt habe. Er habe auch keine Pekarprobe mehr angestellt in der Annahme, nach dem Ergebnis der Prüfung des an Steffen gelieferten Quantums entspreche der ganze Posten dem Typmuster. Den Befund der Kommission könne er sich nur damit erklären, dass sich im Mischkasten Mehlbrücken gebildet hätten, was um so eher möglich gewesen sei, als der Posten klebriges Mehl aus feuchtem Inlandgetreide der Ernte des Jahres 1948 enthalten habe. — Der Kläger wurde durch Strafmandat zu einer Busse verurteilt. Der hiegegen erhobene Einspruch wurde zurückgezogen, nachdem er sich als verspätet herausgestellt hatte.

Mit Schreiben vom 10. September 1951 teilte die GV dem Kläger mit, dass sie ihm gestützt auf den Befund der Fachexpertenkommission die Rückvergütung für die nach Abzug der Lieferung an Steffen bleibenden 9255 kg Ruchmehl des Mahlpostens Nr. 12 im Betrage von

Fr. 2318.40 (Fr. 25.05 je q) aberkenne. Der Kläger wurde aufgefordert, diese Summe und aufgelaufene Verzugszinsen im Betrage von Fr. 53.60 bis zum 6. Oktober 1951 einzuzahlen; es wurde beigefügt, dass nach Ablauf dieser Frist der gesetzliche Verzugszins zu laufen beginne.

C. — Mit verwaltungsrechtlicher Klage beantragt Schöpfer, die verfügte Aberkennung sei aufzuheben und die Schweiz. Eidgenossenschaft zu verurteilen, ihm Fr. 2318.40 nebst Zins zu 5 % seit dem 10. September 1951 zu bezahlen; ferner sei festzustellen, dass die Beklagte keinen Anspruch auf den verlangten Zinsbetrag von Fr. 53.60 habe. Es wird geltend gemacht, die Mischmaschine habe tatsächlich am Anfang gewisse Mängel aufgewiesen, doch seien sie bereits im Frühjahr 1943 behoben worden. Seither habe die Maschine einwandfrei gearbeitet; insbesondere sei die Bildung von Mehlbrücken nicht mehr möglich gewesen. Die Annahme, das beanstandete Mehl sei ungenügend gemischt worden, widerspreche den wirklichen Verhältnissen. Es entstamme demselben Mischvorgang wie das als typkonform anerkannte Muster vom 4. März 1949. Man stehe vor einem Rätsel. Vermutlich sei das später erhobene Muster verwechselt worden. An diese Möglichkeit habe der Kläger in der Strafunter-suchung noch nicht gedacht. Die Beurteilung im ordentlichen gerichtlichen Verfahren hätte zu einem Freispruch führen müssen. Die streitige Vergütung sei zu Unrecht verweigert worden. Auf alle Fälle könne nicht angenommen werden, dass der gesamte Restposten von 9255 kg nicht typkonform gewesen sei.

D. — Die GV schliesst auf Abweisung der Klage. Ein weiteres, auf Bestätigung der Verfügung vom 10. September 1951 gehendes Begehren hat sie zurückgezogen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. — (Zuständigkeit.)
2. — Zu den Vorschriften, welche der Handelsmüller befolgen muss, um Anspruch auf die Ruchmehlrückver-

gütung erheben zu können, gehört auch die Bestimmung, wonach das Ruchmehl in der Pekarprobe weder wesentlich heller noch wesentlich dunkler als das Typmuster sein darf (Art. 2 Abs. 3 der Verfügung Nr. 176 des eidg. Kriegsernährungsamtes vom 18. Februar 1947, nun ersetzt durch die Verfügung Nr. 60 des EVD vom 23. November 1949).

Der Kläger bestreitet heute die Richtigkeit der Feststellung der amtlichen Fachexpertenkommission, dass das am 12. April 1949 aus dem Ruchmehl seines Mahlpostens Nr. 12 gezogene Muster wesentlich zu hell war. Indes hat er den Befund der Kommission in der Strafuntersuchung schliesslich ausdrücklich anerkannt, und dabei ist er zu behaftet. Es bestehen keine Anhaltspunkte, welche für die in der Klage geäusserte Vermutung sprächen, dass der Verwaltung eine Verwechslung von Mustern unterlaufen sei; wie die GV glaubwürdig versichert, sind Verwechslungen bei der bestehenden Organisation so gut wie ausgeschlossen und auch noch nie festgestellt worden. Dem Kläger hilft auch der Einwand nicht, es sei undenkbar, dass das zweite von der Verwaltung erhobene Muster im Gegensatz zum ersten nicht typkonform gewesen sei, da doch beide Muster einer und derselben Mischung entstammten. Wohl steht fest, dass die Menge des in der Vermahlung Nr. 12 hergestellten Ruchmehls dem Fassungsvermögen des Mischkastens des Klägers entspricht und dass dieser ganze Mahlposten im gleichen Arbeitsgang gemischt worden ist, also betriebstechnisch eine Einheit gebildet hat. Es ist ferner zuzugeben, dass unter normalen Verhältnissen sämtliches Mehl einer solchen Einheit von gleichmässiger Beschaffenheit sein, insbesondere praktisch den gleichen Helligkeitsgrad aufweisen wird. Wie aber die Erfahrung lehrt, können verschiedene Fehlerquellen zur Folge haben, dass das Mehl eines Mahlpostens nicht genügend durchgemischt wird und daher im Helligkeitsgrad wesentlich verschieden ausfällt. So ist dem Bundesgericht aus dem Falle Leibundgut (BGE 77 I 265 ff.) bekannt, dass technische Mängel der Misch-

lage oder die unvollständige Reinigung des Mischkastens beim Übergang von einer Weiss- oder Halbweissmehl- zu einer Ruchmehlmischung zu solchen Abweichungen führen können. Der Kläger selbst hat in der Strafuntersuchung als weitere mögliche Ursache die Bildung von Mehlbrücken erwähnt. Es mag zutreffen, dass die anfänglichen Mängel seiner Mischmaschine bereits im Jahre 1943 behoben worden waren, wie er nun geltend macht. Aber wenn er daraus schliesst, dass seither Mehlbrücken nicht mehr haben entstehen können, so widerspricht er sich selbst; denn er hat in der Strafuntersuchung weiter erklärt, dass das im Mahlposten Nr. 12 enthaltene klebrige Mehl aus der Inlandernte des Jahres 1948 die Bildung solcher Brücken begünstigt habe, und diese Erklärung im nachfolgenden Verfahren in keiner Weise widerlegt.

Weshalb das Mehl des am 12. April 1949 in der Mühle des Klägers gezogenen Musters wesentlich zu hell ausgefallen ist, braucht nicht näher untersucht zu werden. Im Prozesse um den Anspruch des Müllers auf Rückvergütung kommt es nach dem Gesetz nicht auf die Gründe an, welche zur Abweichung vom Typmuster geführt haben (BGE 77 I 269 Erw. 2). Ob den Müller für die Abweichung strafrechtlich ein Verschulden treffe oder nicht, ist in diesem Verfahren ohne Bedeutung. Es ist auch sachlich richtig, dass er in der verwaltungsrechtlichen Streitigkeit in allen Fällen dafür einzustehen hat; denn er hat es in der Hand, das Produkt der Mischung rechtzeitig auf Übereinstimmung mit dem Typmuster zu prüfen und gegebenenfalls einer weiteren Behandlung zu unterziehen.

Zu beurteilen bleibt lediglich die Frage, für welches Quantum die Auszahlung der Entschädigung gestützt auf die feststehende Tatsache, dass die am 12. April 1949 erhobene Probe wesentlich zu hell war, verweigert werden durfte. Dass im übrigen die gesetzlichen Voraussetzungen der Rückvergütung für das Ruchmehl des in Frage stehenden Mahlpostens erfüllt sind, ist nicht bestritten.

3. — Nach der Natur der Sache darf die Verwaltung

im allgemeinen aus dem Ergebnis der Untersuchung eines Musters, welches der amtliche Revisor einem bestimmten, in einem und demselben Arbeitsgang gemischten Mahlposten entnommen hat, den Schluss ziehen, dass der erhobene Befund für die ganze Mahleinheit gilt. Hat das Muster sich als wesentlich zu hell oder wesentlich zu dunkel herausgestellt, so darf daher bis auf weiteres angenommen werden, der ganze Posten sei nicht typkonform; es ist dann Sache des Müllers, diese Vermutung durch Gegenbeweis zu entkräften (BGE 77 I 270 Erw. 3). Diese Verteilung der Beweislast entspricht der Erfahrung, wonach im Normalfalle das aus dem gleichen Mahlposten stammende Mehl gleichmässig gemischt ist und daher auch praktisch denselben Helligkeitsgrad aufweist, und ferner dem Umstand, dass die Verwaltung den Beweis für wesentliche Abweichungen vom Typmuster nur auf Grund gelegentlicher Stichproben erbringen kann, während der Müller jederzeit in der Lage ist, aus dem anfallenden Mehl vor dem Versand Muster zu ziehen, sie der Pekarprobe zu unterwerfen und die allenfalls erforderlichen Korrekturen vorzunehmen. Der Müller kann sich nicht darüber beklagen, er werde durch eine solche Beweisordnung in unzulässiger Weise in seinen Rechten verkürzt, zumal die Verwaltung dann, wenn überhaupt keine amtliche Kontrolle vorgenommen oder das vom Revisor erhobene Muster als typkonform befunden worden ist, zu Gunsten des Müllers zunächst — vorbehaltlich des dann von ihr zu erbringenden Gegenbeweises — annimmt und annehmen darf, der ganze Mahlposten entspreche dem Typmuster.

4. — Die Probe, welche der amtliche Revisor am 4. März 1949 der aus dem Mahlposten Nr. 12 stammenden Lieferung des Klägers an die Bäckerei Steffen von 2500 kg entnommen hat, ist von der Verwaltung bei der Pekarprobe als typkonform befunden worden. Dadurch ist zunächst die Vermutung geschaffen worden, dass der ganze Posten Nr. 12 mit dem Typmuster übereinstimme. Aber dieser Vermutung steht die gegenteilige entgegen,

welche daraus abzuleiten ist, dass das vom Revisor am 12. April 1949 aus dem gleichen Mahlposten erhobene Muster bei der Überprüfung durch die Fachexpertenkommission sich als wesentlich zu hell erwiesen hat. Die gegensätzlichen Befunde, auf welchen die beiden Vermutungen beruhen, schliessen sich, wie aus Erwägung 2 hervorgeht, keineswegs aus, weshalb auch die entsprechenden Vermutungen nebeneinander Platz haben. Die zugunsten des Klägers sprechende Vermutung gilt nach wie vor für die Lieferung an Steffen; denn insoweit ist sie durch das Ergebnis der Prüfung des am 12. April 1949 erhobenen Musters, welches nicht jener am 28. Februar 1949 vorgenommenen Lieferung, sondern dem übrigen, erst später in Säcke abgefüllten Quantum von 9255 kg entnommen worden ist, nicht umgestossen. Die Beklagte anerkennt denn auch, dass für die an Steffen gelieferten 2500 kg Anspruch auf Rückvergütung besteht. Aber für die übrigen 9255 kg ist die gegenteilige Vermutung massgebend. Der ihr zugrunde liegende Befund betrifft eine Probe aus diesem Restquantum, welches vom Kläger erst nach der Lieferung jener 2500 kg abgefüllt worden ist und daher wiederum als eine Art Einheit betrachtet werden kann. Der Kläger hat die gegen ihn sprechende Vermutung weder für die Gesamtheit noch für Teile des Restquantums durch Gegenbeweis entkräftet. Er kann daher für diese Menge die Rückvergütung nicht beanspruchen.

Es kann nicht etwa eingewendet werden, der Kläger habe sich auf die Mitteilung der GV vom 10. März 1949, dass das vorher gezogene Muster sich als typkonform erwiesen hatte, in guten Treuen verlassen dürfen. Nach wie vor war es seine Sache, dafür zu sorgen, dass sämtliche Lieferungen aus dem Mahlposten Nr. 12 typkonform waren. Er konnte nicht annehmen, dass durch jenen Befund nun ein für allemal die Übereinstimmung des Mehls dieses Postens mit dem Typmuster verbindlich festgestellt sei, sondern musste damit rechnen, dass eine neue Kontrolle einen ihm ungünstigen Befund ergeben, die aus

der früheren Prüfung folgende Vermutung umstossen könnte, und hatte sich für diese Möglichkeit vorzusehen. Er hat in der Strafuntersuchung denn auch anerkannt, dass er bei der Abfüllung des Restquantums von 9255 kg die sonst übliche Sorgfalt hätte walten lassen sollen. Wenn er dies unterlassen hat und sich deshalb in einem Beweisnotstand befindet, so muss er die Folgen auf sich nehmen. Da der Müller für die Übereinstimmung seines Mehls mit dem Typmuster voll verantwortlich ist und die Möglichkeit hat, sie zu überprüfen, hat er auch das Risiko eines Beweisnotstandes zu tragen.

Soweit die Klage auf Verurteilung zur Vergütung eines Betrages von Fr. 2318.40 geht, erweist sie sich daher als unbegründet.

5. — Durch den Rückzug des auf Bestätigung der Verfügung vom 10. September 1951 gehenden Begehrens der Antwort hat die Beklagte auf jegliche Verzugszinsen verzichtet. Damit ist der weitere Antrag des Klägers, es sei festzustellen, dass die Beklagte zu Unrecht Verzugszins im Betrage von Fr. 53.60 in Rechnung gestellt habe, gegenstandslos geworden.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Die Klage wird abgewiesen.

IV. VERFAHREN

PROCÉDURE

Voir Nr. 56. — Voir n° 56.

A. STAATSRECHT — DROIT PUBLIC

I. RECHTSGLEICHHEIT

(RECHTSVERWEIGERUNG)

ÉGALITÉ DEVANT LA LOI

(DÉNI DE JUSTICE)

58. Urteil vom 26. November 1952 i. S. Boog
gegen Regierungsrat des Kantons Zug.

Abänderung von Verwaltungsakten ; keine Willkür in der Annahme, dass bei nachträglicher Abänderung eines Alignements- oder Zonenplanes derjenige, der sein Grundstück nicht bereits überbaut hat, sich nicht auf Unabänderlichkeit des Planes berufen könne, selbst wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse inzwischen nicht verändert haben.

Modification d'actes administratifs ; on peut admettre sans arbitraire que celui qui n'a pas encore élevé de construction sur son fonds ne peut, même si les circonstances de fait n'ont pas changé, se prévaloir de ce que le plan d'alignement ou de construction ne saurait être modifié.

Modifica di atti amministrativi ; si può ammettere senz'arbitrio che, in caso di modifica d'un piano regolatore, chi non ha ancora costruito sul proprio fondo non può prevalersi del fatto che detta modifica è inammissibile, anche se nel frattempo la situazione di fatto non è mutata.

A. — Der Regierungsrat des Kantons Zug erliess am 23. Februar 1946, gestützt auf Art. 112 EG z. ZGB, eine Verordnung über Natur- und Heimatschutz. Sie enthält in Abschnitt B, « Schutz des Zuger- und Aegerisees », u.a. folgende Bestimmungen :

§ 6. Der Zuger- und der Aegerisee und deren Ufer werden als geschützte Gebiete erklärt. Der Regierungsrat stellt für die beiden Seen Zonenpläne im Maßstab von 1 : 10,000 auf, die Schutzzonen