



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

aus: Newsletter IFF 4 / 2024

(Kein) «Terroir» im Vollzugsföderalismus? Eine Anmerkung im Nachgang zum Urteil des BVGer B-4173/2022 vom 11. Januar 2024

PATRICK BOSSY DELGADO*
MLaw | Rechtsanwalt

Dieser Artikel soll den Leserinnen und Lesern einerseits eine kompakte Übersetzung des französischsprachigen Urteils bieten und damit auch deutschsprachigen Interessenten einer ansonsten juristisch wenig beachteten Materie zugänglich machen. Andererseits soll der tatsächliche und rechtliche Hintergrund des Rechtsstreits, der den Anlass zu diesem Urteil bildete, fundiert eingeordnet und darauf aufmerksam gemacht werden, dass der föderalen Struktur der Schweiz in allen Phasen der Rechtsetzung und des Verwaltungshandelns Sorge zu tragen ist.

Cet article a pour but d'offrir aux lectrices et lecteurs une traduction compacte de l'arrêt francophone du TAF et de le rendre ainsi accessible aux germanophones intéressés par cette matière peu abordée sur le plan juridique. En même temps il s'agit de situer le contexte factuel et juridique du litige qui a donné lieu à cet arrêt et d'attirer l'attention sur le fait que la structure fédérale de la Suisse doit être prise en considération dans toutes les phases de la législation et des activités de l'administration publique.

Lo scopo di questo articolo è quello di fornire alle lettrici e ai lettori una traduzione compatta della sentenza del TAF in lingua francese, rendendola accessibile ai lettori di lingua tedesca interessati a questo argomento giuridico poco conosciuto. Allo stesso tempo, si vuole illustrare il contesto fattuale e giuridico della controversia che ha dato origine alla sentenza e richiamare l'attenzione sul fatto che la struttura federale della Svizzera deve essere tenuta in considerazione in tutte le fasi della legislazione e dell'attività dell'amministrazione pubblica.

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	3
II.	Zusammenfassung des Urteils des BVGer B-4173/2022 vom 11. Januar 2024	4
	1. Prozessgeschichte.....	4
	2. Erwägungen und Entscheid	6
III.	Kompetenzaufteilung im Weinwirtschaftsrecht	8
	1. Begriff und Adressaten des Landwirtschaftsrechts	8
	2. Landwirtschaft: Eine umfassende Bundeskompetenz.....	9
	a) <i>Sachlicher Umfang</i>	9
	b) <i>Vollzugsföderalismus</i>	10
IV.	Weinkontrolle: Begriff, Arten, Hintergrund.....	10
	1. Weinlesekontrolle.....	11
	2. Weinhandelskontrolle	11
	3. Hintergrund der Abschaffung der gleichwertigen kantonalen Kontrollen	11
	a) <i>Rechtslage vor der Revision 2017</i>	12
	b) <i>Der Anlass</i>	13
	c) <i>Einordnung des Hintergrunds</i>	14
	d) <i>Zwischenwürdigung</i>	15
V.	Würdigung.....	18
VI.	Ausblick	20

I. Einleitung

«*Toujours le vin sent son terroir*». Dieses – offenbar nicht weiter zuschreibbare – französische Sprichwort¹ vermittelt in schon fast wunderbarer Weise die Bedeutung dieses Wortes, *terroir*², dass nur in der französischen Sprache existiert und es zugleich trotzdem unverändert in das Vokabular anderer Sprachen geschafft hat.³ Nicht nur gibt es bis dato wohl keinen treffenderen Begriff, um die Vielfalt an Variationen beschreiben zu können, die der Mensch den Reben auf verschiedensten Böden in immerfort ändernden Klimata entlockt. Auch der Schweizerische Föderalismus gründet fundamental auf der Rücksichtnahme und Achtung der Vielfalt in der Einheit.⁴ Diese Vielfalt existiert sowohl innerhalb der originären Zuständigkeiten der Kantone als auch im Bereich der Umsetzung von Bundesrecht. Im sonst nicht sehr (*rechts-*)auffälligen Bereich des Weinwirtschaftsrechts hat eine bereits fast sieben Jahre zurückliegende Verordnungsänderung dazu geführt, dass den Kantonen eine ihnen zuvor vom Bundesrecht gewährte Vollzugsmöglichkeit entzogen worden ist. Von den betroffenen Weinwirtschaftsbetrieben ist dieser Wechsel offensichtlich wenig goutiert worden.⁵ Ihre Ablehnung des am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen *status quo* kulminierte in einem Rechtsstreit⁶ mit der Schweizer Weinhandelskontrolle und dem Bundesamt für Landwirtschaft, der nunmehr vom Bundesverwaltungsgericht zu Beginn dieses Jahres entschieden worden ist.⁷

Der vorliegende Artikel soll einerseits eine möglichst kompakte deutschsprachige Übersetzung des Urteils bieten und andererseits den Anlass dieses Rechtsstreits aus einer kompetenzrechtlichen Sicht einordnen.

Bezüglich der nachfolgenden Zusammenfassung des Bundesverwaltungsgerichtsurteils ist zu beachten, dass das Urteil eingangs vielmehr die Prozessgeschichte als den eigentlich rechtsrelevanten Sachverhalt («*Faits*») aufführt. Auffällig ist auch, dass das BVGer in der Darlegung eben dieser Prozessgeschichte bereits die Kernargumente – und zwar Tatsachenbehauptungen wie rechtliche Argumente – der Beschwerdeführenden einerseits und der Vorinstanz sowie der verfügenden Behörde andererseits vorbringt. In der syllogistischen Denk- und Arbeitsweise der Juristerei werden solche üblicherweise – gar logischerweise – erst in der Entscheidungsbegründung vorgebracht, da die (*divergierenden*) Argumente und Behauptungen erst hier aufgelöst, d.h. «abgeurteilt», werden. Dass das BVGer im hier betroffenen Urteil davon formal gese-

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Nationalen Zentrum I des Instituts für Föderalismus an der Universität Freiburg i.Ue (patrick.bossy@unifr.ch).

¹ S. statt unzähliger: [Figaroscope](#) (zuletzt besucht am 28. Mai 2024).

² Vom klassischen Latein *territorium* ([Larousse](#)).

³ Dies mögen hier lediglich der Eintrag im [Duden](#) sowie im [Cambridge Dictionary](#) illustrieren.

⁴ Vgl. Präambel der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999 (SR 101).

⁵ Auf der [Internetseite](#) der Association Suisse des Vignerons-Encaveurs Indépendants ASVEI (*Schweizerische Vereinigung der selbsteinkellernden Weinbauern SWSB / Associazione Svizzera Viticoltori-Vinificatori ASVEI*) ist die «Ablehnung» bereits prominent auf der Startseite ersichtlich.

⁶ Vgl. bspw. [Winzer und Selbsteinkellerer gelangen ans Bundesverwaltungsgericht](#), in: htr.ch vom 16. September 2022.

⁷ [Medienmitteilung](#) des BVGer vom 26. Januar 2024; [Winzer unterliegen vor Bundesverwaltungsgericht](#), in: Schweizer Bauer vom 27. Januar 2024.

hen abgewichen ist, erstaunt schlussendlich allerdings wenig, denn der Sachverhalt lässt sich ohne Weiteres darauf hinunterbrechen, dass alle Beschwerdeführenden der verfügenden Behörde die Durchführung der Inspektion nicht oder nur unvollständig gestatteten. Im Jahr 2020 hatte die Schweizer Weinhandelskontrolle (*s. sogleich weiter unten*) ganze 97 selbsteinkellernde Weinbetriebe «*verzeigt*», da diese ihr «*die Kontrolle verweigerten*».⁸ Eine Lektüre des Entscheids zeigt zwar schnell, dass das BVGer in keiner Weise ein rechtstheoretisch unsauberes Urteil gefällt hat – eher im Gegenteil. Dennoch weist bereits diese Art der Entscheidabfassung m.E. daraufhin, wie, gelinde gesagt, «*vorbelastet*» sich die hiesige Geschichte wohl von Anfang an zwischen allen Beteiligten zugetragen haben muss. Darauf wird sogleich zurückzukommen sein.

II. Zusammenfassung des Urteils des BVGer B-4173/2022 vom 11. Januar 2024

1. Prozessgeschichte

Mit separaten Verfügungen vom 3. Dezember 2020 hat die als zivilrechtliche Stiftung organisierte Schweizer Weinhandelskontrolle⁹ [*vormals: eidgenössische Weinhandelskommission EWHK*] mehrere selbsteinkellernde Weinbauern («*vignerons-encaveurs*») verpflichtet, rückwirkend ab dem 1. Januar 2019 eine Kellerbuchhaltung («*comptabilité de cave*») i.S.v. Art. 34b Weinverordnung¹⁰ zu führen und diese der Schweizer Weinhandelskontrolle anlässlich der nächsten Kontrolle ohne Verzug vorzulegen. Mit Entscheid vom 16. August 2022 hat das BLW¹¹ die gegen die vorgenannten separaten Verfügungen erhobenen Beschwerden von insgesamt sieben selbsteinkellernden Weinbauern abgewiesen.

Hiergegen erhoben 67 der betroffenen Winzerbetriebe Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Soweit es dem Entscheid entnommen werden kann, machten diese im Wesentlichen geltend, dass die Verfügung des BLW keine Differenzierung zwischen der Tätigkeit unabhängiger Winzer («*vignerons indépendants*») und derjenigen von Weinhändlern («*commerçants*») traf, und hoben hierbei hervor, dass die Weinverordnung vor der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Änderung vom 18. Oktober 2017¹² noch explizit zwischen diesen beiden weinwirtschaftlichen Tätigkeiten unterschieden hatte, worin die Beschwerdeführenden u.a. eine Verletzung von

⁸ Vgl. [Tätigkeitsbericht und Rechnung 2020](#) der Schweizer Weinhandelskontrolle vom 25. März 2021, S. 13 in medio.

⁹ [Zefix-Auszug der Stiftung Schweizer Weinhandelskontrolle \(CHE-114.641.068\)](#).

¹⁰ Verordnung über den Rebbau und die Einfuhr von Wein (Weinverordnung) vom 14. November 2007 ([SR 916.140](#)).

¹¹ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) / Office fédéral de l'agriculture (OFAG) / Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG).

¹² [AS 2017 6123](#); vor der Revision konnten sich die selbsteinkellernden Winzer zudem einer gleichwertigen Kontrolle («*contrôle équivalent*») durch die Kantone anstatt der Schweizer Weinhandelskontrolle unterziehen; durch die Verordnungsrevision wurde diese Möglichkeit abgeschafft.

Art. 64 LwG¹³ sowie von Sinn und Geist des LwG erblickten. Die Kontrollgebühren seien von einigen hundert Franken alle drei bis vier Jahre auf mehrere tausend Franken jedes Jahr angestiegen. Die generelle Unterstellung der selbsteinkellernden Winzerinnen und Winzer (*im Folgenden kurz: Selbsteinkellerer*) unter die Regeln der Kellerbuchhaltung wie bei [*alleinigen*] Weinhändlern würde weder die Eigenheiten ihres Berufes noch ihrer sozialen Situation anerkennen («(...) *reviendrait à ne pas reconnaître les spécificités de leur profession et de leur situation sociale*»), was schlussendlich dem Diskriminierungsverbot widerspreche. Besonders unverständlich sei («*peinent à comprendre*»), wie die mit den Kontrollen einhergehende höhere administrative Belastung der Weinbetriebe zu Lasten ihrer eigentlichen Arbeit in den Weinbergen gehe («*alourdissement massif des démarches administratives, au détriment de la culture de la terre*»), um einem schlussendlich nur theoretischem Risiko beizukommen, noch im Interesse der Branche liegen könne («*servirait l'intérêt de la branche*»). Das BLW habe in keiner Weise weder den verstärkten Verwaltungsaufwand an sich genügend beachtet, noch diesen gegen die angeblichen Vorteile im Verhältnis zu den vormaligen Kontrollen [*überhaupt*] abgewogen.

Das BLW stellte sich auf den Standpunkt, dass die Weinverordnung hinsichtlich der Handelskontrolle weder vor noch nach der Revision 2017 (*s. Fn. 4*) zwischen den selbsteinkellernden Winzern einerseits und den Weinhändlern andererseits unterschieden hat. Die Kontrollorgane hätten dieselben Regeln anwenden müssen, Anforderungen und Kontrolle hätten daher gar nicht an die Selbsteinkellerer angepasst sein können. Es ist in einer vertieften Analyse des Weinkontrollsystems zum Schluss gekommen, dass einige Vorgehensweisen der Kontrollorgane nicht mit der Weinverordnung vereinbar gewesen sind. Das sei mithin ein Grund für seine Empfehlung gewesen, die Möglichkeit kantonaler gleichwertiger Kontrollen zugunsten einer einzigen Bundeskontrolle («*en faveur d'un contrôle unique fédéral*») abzuschaffen. Wenn die gleichwertige kantonale Kontrolle einen "lascheren" Vollzug der Weinverordnung zur Folge hatte, sei es umso mehr rechtens, dass mit der Revision wieder eine rechtskonforme Situation hergestellt werde («(...) *autorisait une exécution plus souple (...), c'est à juste titre que la révision (...) a rétabli une situation désormais conforme au droit*»). In Anbetracht der Veränderungen und Behandlungen, welche die Selbsteinkellerer bei ihren Weinen vornehmen dürften, bestehe ein realistisches Betrugsrisiko, weswegen sich eine Kellerbuchhandlung, wie sie Art. 34b Weinverordnung vorsieht, aufdränge, um den in Art. 64 LwG vorgeschriebenen Schutz von Bezeichnung und Kennzeichnung gewährleisten zu können, was auch den Interessen der Weinbranche dienen würde. Ferner sei die Tätigkeit der Weinhändler von derjenigen der Selbsteinkellerer mitumfasst, so dass nicht gesagt werden könne, die Tätigkeit Letzterer sei derjenigen der Händler angeglichen; die Selbsteinkellerer seien vielmehr selbst als Händler i.S.d. Weinverordnung zu verstehen. Sowohl das

¹³ Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG; [SR 910.1](#)).

BLW als auch die Schweizer Weinhandelskontrolle betonten, dass die einschlägigen Bestimmungen der Weinverordnung vom Bundesrat in Übereinstimmung mit Art. 64 LwG erlassen und in casi¹⁴ korrekt angewendet worden seien.

2. Erwägungen und Entscheid

Das BVGer hat zunächst im Detail die Entstehung der Rechtsetzungsdelegation der Bundesversammlung an den Bundesrat, gründend auf die Änderung vom 21. Juni 1996¹⁵ des Bundesbeschlusses über den Rebbaubau vom 19. Juni 1992¹⁶ umschrieben. Mit dieser hatte er mit den Art. 23a und 23b insbesondere die Kellerbuchhaltung und die "Buchführungspflicht" der Betriebe eingeführt (*wobei der Wortlaut dieser Normen von «Handel mit Wein» sprach*). Gleichsam einem Fährtenlesen hat das BVGer die chronologische Kette der Kompetenzdelegation der eidgenössischen Legislative zum Erlass unselbstständigen Bundesverordnungsrechts seit dem 1. Juli 1997 dargelegt. Mit Inkrafttreten des LwG per 1. Januar 1999 wurde der eingangs genannte Bundesbeschluss formell aufgehoben; dessen Art. 23b Abs. 3 galt jedoch materiell in Art. 68 Abs. 3 aLwG¹⁷ und gilt seit der Änderung vom 22. Juni 2007¹⁸ in Art. 64 Abs. 1 (*Satz 2*) LwG bis heute weiter. Mit Änderung vom 8. März 2002 führte der Bundesrat in Art. 5 lit. b der – vormaligen – Verordnung über die Kontrolle des Handels mit Wein¹⁹ einen Ausnahmetatbestand ein für «*Produzenten, die ihre eigenen Produkte verarbeiten und verkaufen und jährlich höchstens 20 hl aus dem gleichen Produktionsgebiet zukaufen, sofern sie einer gleichwertigen kantonalen Kontrolle unterstellt sind*». In der Folge hatten die Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura im Jahr 2003 ein gemeinsames Konkordat²⁰ zur Ausführung dieser gleichwertigen kantonalen Kontrollen in der Westschweiz abgeschlossen. Gestützt auf Art. 64 LwG wurde 2007 die totalrevidierte Weinverordnung vom Bundesrat erlassen.²¹ Den Ausführungen des BVGer zufolge hatten sich die Selbsteinkellerer bereits bei der Ausarbeitung der neuen Weinverordnung zunächst eine Unterstellung unter die Weinhandelskontrolle, bereits damals gegen die als zu teuer erachtete Kontrolle durch die Bundesbehörde («*refusé d'être contrôlés par l'organe de contrôle fédéral, jugé, trop onéreux*»), gewehrt, weswegen der Bundesrat als Kompromiss die gleichwertige kantonale Kontrolle eingeführt hatte (*E. 2.3 des Urteils*). Nach mehreren Betrugsaffären («*plusieurs affaires de fraude dans le secteur vitivinicole*») und einer vertieften Analyse des Weinkontrollsystems durch das BLW («*analyse approfondie du système du contrôle des*

¹⁴ Soweit ersichtlich erging ein einziger Beschwerdeentscheid gegen eine Vielzahl von angefochtenen Verfügungen (*Verfahrensvereinigung*).

¹⁵ [AS 1997 1216](#).

¹⁶ [AS 1992 1986](#).

¹⁷ Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 im [Stand vom 26. September 2006](#); aufgehoben mit Änderung vom 22. Juni 2007 ([AS 2007 6095](#)).

¹⁸ [AS 2007 6095](#).

¹⁹ [AS 2002 1382](#).

²⁰ Interkantonales Abkommen zur Ausführung koordinierter Kontrollen der Westschweizer Selbsteinkellerer vom 10. November 2004 (*im Kanton BE immer noch zweisprachig abrufbar: BSG 945.51-1; nicht mehr in Kraft*).

²¹ [AS 2007 6267](#).

vins») unter Hervorhebung der “Irregularitäten“ bei den der kantonalen Kontrolle unterstehenden Betrieben, hat der Bundesrat, gestützt auf die Empfehlungen des BLW, die Weinverordnung per 1. Januar 2018 revidiert. Infolgedessen wurde die gleichwertige kantonale Kontrolle abgeschafft. Die Selbsteinkellerer unterstehen seither ebenfalls der Kontrolle durch eine einzige Bundesstelle, nämlich der SWK (Art. 36 Abs. 1 Weinverordnung), werden aber «in der Regel in eine tiefere Risikokategorie eingeteilt», sofern sie ausschliesslich eigene Produkte verkaufen und nicht mehr als 20hl aus demselben Produktionsgebiet zukaufen (Art. 35 Abs. 3 Weinverordnung). Dies scheint offenbar – zumindest aus Sicht des Verordnungsgebers – auf Selbsteinkellerer zuzutreffen. Aus den in Ziff. 1 hiervor genannten Gründen hätten sich die Beschwerdeführenden geweigert, sich der Kontrolle der Kellerbuchhaltung i.S.v. Art. 34b Weinverordnung zu unterwerfen («refusé de se soumettre»).

Besonders interessant ist, dass das BVGer in E. 5.3.1 bereits von Beginn weg klar gemacht hat, dass weder eine Prüfung des Wesens und des Ablaufs der Tätigkeiten der Selbsteinkellerer einerseits und der Weinhändler andererseits («l'essence et le déroulement des activités»), noch die Folgen des Wechsels des Kontrollverfahrens nach der Revision der Weinverordnung in irgendeiner Weise entscheidrelevant sind («nullement décisif»). Alsdann befasste es sich mit der Rechtskonformität der Weinverordnung im Allgemeinen und Art. 34b im Speziellen: Die Delegation von Legislativkompetenzen, d.h. Rechtsetzungskompetenzen, wird auf Bundesebene in Art. 164 Abs. 2 BV geregelt, wonach Rechtsetzungsbefugnisse durch Bundesgesetz übertragen werden können, soweit dies nicht durch die BV ausgeschlossen wird. Die Bundesversammlung hat den Bundesrat in Art. 64 LwG zum Erlass von Bestimmungen über die Kontrolle des Handels mit Wein ermächtigt, was nach dem BVGer in keinsten Weise («nullement») von Art. 104 BV ausgeschlossen wird. Die Delegation der Rechtsetzungskompetenz an den Bundesrat in Art. 64 LwG erweise sich als zulässig (E. 6.2). In Bezug auf die Art. 33 ff. Weinverordnung erachtete das BVGer, dass eine grammatikalische sowie historische Auslegung ergibt, dass Art. 64 Abs. 1 LwG in keiner Weise eine Differenzierung zwischen Selbsteinkellerern und Weinhändlern bei der Weinhandelskontrolle vorgibt («(...) n'impose nullement de distinguer (...)»; E. 6.3.2.3). Insbesondere seien die Selbsteinkellerer seit dem Inkrafttreten der Weinverordnung am 1. Januar 2008 ebenso von der Kontrollpflicht erfasst gewesen wie jedes andere Unternehmen, das mit Wein handelt; aArt. 36 Abs. 2 Weinverordnung gestattete ihnen einzig die Unterstellung unter eine gleichwertige kantonale Kontrolle, was aber mit der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Revision abgeschafft wurde (E. 6.3.2.1.2 ab medio). Die Weinkontrollbestimmungen der Art. 33 ff. Weinverordnung seien von der weitreichenden Delegation in Art. 64 Abs. 1 LwG erfasst («s'inscrivent dans le cadre de la large délégation accordée») und der Bundesrat habe in keiner Weise seinen vom Gesetzgeber gewährten Spielraum überschritten («Le Conseil fédéral n'a nullement outrepassé la marge de manœuvre octroyée par le législateur»). Ebenso wenig seien diese Verordnungsbestimmungen nicht mit dem Zweck des LwG, vor allem dem in Art. 64 Abs. 1 LwG festgelegten Schutz von Bezeichnung und Kennzeichnung, vereinbar. Des Weiteren seien sie mit der Wirtschaftsfreiheit vereinbar, da sie auf einer hinreichenden, formellgesetzlichen Delegationsnorm beruhen, die mit dem Schutz der Konsumenten sowie von Treu und Glauben im

Geschäftsverkehr im öffentlichen Interesse liegen. Das BVGer erblickte zum Vollzug der Weinhandelskontrolle kein milderes Mittel als die Pflicht zur Führung einer Kellerbuchhaltung i.S.v. Art. 34b Weinverordnung zur Erreichung der in Art. 64 Abs. 1 LwG niedergelegten Regelungsziele (*zum Ganzen E. 6.4.3.3*). Bezüglich der Rüge der Verletzung des Diskriminierungsverbotes entschied das Gericht, dass der Entscheid der Schweizer Weinhandelskontrolle, welcher die Beschwerdeführenden verpflichtete, eine den Verordnungsbestimmungen genügende Kellerbuchhaltung zu führen und einzureichen, an sich bereits gar keine Diskriminierung begründen kann, da aus dem Wortlaut von Art. 33 Abs. 2 Weinverordnung folgt, dass der Begriff des Weinhandels in einem weiten Sinne verstanden werden muss und die Selbsteinkellerer ebenfalls klar darunterfallen, wobei es betonte, dass die Verordnung trotzdem eine Differenzierung der Selbsteinkellerer zu anderen Weinhandelsunternehmen vornimmt, indem die Selbsteinkellerer nach Art. 35 Abs. 3 Weinverordnung in der Regel in eine tiefe Risikokategorie eingeteilt werden. Ebenso wies es darauf hin, dass die SWK ihre Gebühren per 1. Januar 2019 für Kontrollen kleiner und mittlerer Unternehmen²² gesenkt habe (*zum Ganzen überwiegend E. 7.2*).

Da nach dem Vorgenannten im Beschwerdeentscheid des BLW weder eine unzureichende oder unvollständige Feststellung des massgeblichen Sachverhalts noch eine Rechtsverletzung ausgemacht werden konnte, wies das BVGer die Beschwerde der Selbsteinkellerer hiergegen als unbegründet ab.

III. Kompetenzaufteilung im Weinwirtschaftsrecht

Im Folgenden sollen zunächst Begriff und Adressaten des Landwirtschaftsrechts skizziert werden, bevor auf die Kompetenzverteilung im Schweizerischen Landwirtschaftsrecht eingegangen wird.

1. Begriff und Adressaten des Landwirtschaftsrechts

Was überhaupt «Landwirtschaft» und damit «Landwirtschaftsrecht» ist, wird in der Bundesverfassung nicht definiert.²³ Eine Begriffsbildung hat hierzulande, im Gegensatz zu Frankreich oder Deutschland, bisher auch nicht stattgefunden, weshalb das im Ausland entwickelte Begriffspaar «*droit agro-alimentaire*», d.h. das Agrar-Lebensmittelrecht (*ökonomische Seite der Landwirt-*

²² Vgl. [Tätigkeitsbericht und Rechnung 2019](#) der Schweizer Weinhandelskontrolle vom 26. März 2020, S. 18 in medio.

²³ OESCH MATTHIAS, in: Waldmann B./Belser E. M./Epiney A. (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung [BSK-BV], Basel 2015, Art. 104 N 4; VALLENDER KLAUS A./HETTICH PETER, in: Ehrenzeller B./Egli P./Hettich P./Hongler P./Schindler B./Schmid S./Schweizer R. (Hrsg.), St. Galler Kommentar Bundesverfassung [SG-Komm. BV], 4. Aufl., Zürich 2023, Art. 104 N 7 sprechen von «*nicht abschliessend definiert*»; zum Ganzen eingehender: KEHRLI JEANETTE, Der Begriff der Landwirtschaft im Raumplanungsrecht des Bundes, Bedeutung und Entwicklung, Diss. Luzern, Zürich 2015.

schaftsproduktion), und «*droit rural*», d.h. das Recht des ländlichen Raumes (*sowohl ökonomische als auch nicht [unmittelbar] ökonomische Aspekte, bspw. Landschafts- und Umweltschutz*), in der Schweiz zwar Eingang gefunden hat, aber weitgehend synonym verwendet wird.²⁴

Obschon als Folge davon im Endeffekt *ex ante* nie restlos klar ist, welche Tätigkeiten unter die Landwirtschaftsgesetzgebung fallen oder nicht, besteht diese Gefahr in praktischer Hinsicht im Bereich der Weinproduktion (*Weinwirtschaft und Weinbau*) nicht. Die Weinproduktion ist Bestandteil der Schweizer Landwirtschaft,²⁵ was seinen Ausdruck im [fünften Kapitel](#) des LWG findet, obschon die Bundesverfassung²⁶ das Wort «Wein» an keiner Stelle explizit erwähnt.²⁷ Adressaten des Landwirtschaftsrechts sind die Landwirtschaft als Wirtschaftssektor und als Bevölkerungsgruppe,²⁸ besser gesagt als Landwirte. Dasselbe müsste demnach auch für die Akteure der Weinwirtschaft gelten (*transitive Relation*).

Nachfolgend soll das Instrument der Weinhandelskontrolle näher beleuchtet werden, die generell die Weinhändler betrifft und somit grundsätzlich auch die eigentlichen Weinproduzenten als Wirtschaftsakteure mitumfasst. Mit Blick auf die von den Selbsteinkellerern im Urteil des BVGer aufgeworfenen Rügen hinsichtlich der Regelung ihnen gegenüber, kann aber nicht davon Umgang genommen werden, die Weinproduzenten allgemein und die Selbsteinkellerer im Speziellen hier ebenso als eigene «Bevölkerungsgruppe» des Landwirtschaftsrechts zu verstehen.

2. Landwirtschaft: Eine umfassende Bundeskompetenz

a) Sachlicher Umfang

Gemäss Art. 104 Abs. 1 BV sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung (*lit. a*), zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft (*lit. b*) sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes (*lit. c*; *vgl. auch Art. 1 Abs. 2 lit. c RPG*²⁹) leistet. Nach Art. 104 Abs. 3 BV richtet der Bund seine Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt (*Satz 1*), wozu ihm die BV nicht abschliessend («*insbesondere*») sechs «*Befugnisse und Aufgaben*» überträgt. Diese begründen wiederum nachträglich derogatorische Kompetenzen zu Gunsten des Bundes (*vgl. Art. 42 Abs. 1*

²⁴ RICHLI PAUL, Agrarrecht, in: SBVR Band XIII, Wirtschaftsstrukturrecht, Richli P. (Hrsg.), 2. Aufl., Basel 2018, Rz. 367-370.

²⁵ DONZALLAZ YVES, *Traité de droit agraire suisse: droit public et droit privé*, Band 1, Bern 2004, Rz. 1304 in initio.

²⁶ Einzig der Kanton VS erwähnt den Rebbau in seiner Verfassung ausdrücklich: Art. 15 lit. c [KV-VS](#).

²⁷ Ebenso wie in den Kantonen VD (*mit Ausnahme des Art. 52a Abs. 3 [Cst-VD](#)*), NE, BE, FR, TI, BS, BL GR, LU, SH, AG, SG, TG, UR, ZH, JU.

²⁸ RICHLI PAUL, Agrarrecht, a.a.O., Rz. 372.

²⁹ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; [SR 700](#)).

BV).³⁰ Im vorliegenden Kontext ist v.a. Art. 104 Abs. 3 lit. c BV relevant, wonach der Bund Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel erlässt.

Das mit der Marginalie «*Weinwirtschaft*» intitulierte 5. Kapitel des LwG (Art. 60-64) regelt den Rebbau an sich (Art. 60-62 LwG), die Qualitätsabstufung des Weins (Art. 63 LwG) und schlussendlich die Kontrollen über die Weinwirtschaft (Art. 64 LwG),³¹ wobei sich die Regelungen des LwG auf zentrale Grundsätze des Weinwirtschaftsrechts beschränken und deren Konkretisierung dem Verordnungsgeber überlassen (Art. 177 LwG).

b) *Vollzugsföderalismus*

Von seiner Regelungskompetenz hat der Bund mit dem Erlass einer detaillierten Ausführungsgesetzgebung, insbesondere des LwG, sehr umfassend Gebrauch gemacht. Den Kantonen verbleibt angesichts dessen «*kaum Raum für eigenständige Massnahmen*», womit sich ihre Kompetenz grundsätzlich auf den Vollzug des Bundeslandwirtschaftsrechts beschränkt.³² Dies findet in der Gesetzgebung explizit Niederschlag: Gemäss Art. 178 Abs. 1 LwG obliegt der Vollzug [des LwG] den Kantonen, soweit dieser nicht dem Bund zugewiesen ist. Bereits Art. 46 Abs. 1 BV bestimmt, dass die Kantone das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umsetzen. Materiellrechtlich handelt es sich beim Landwirtschaftsrecht überwiegend um Bundesrecht, die Kantone sind lediglich in verfahrensrechtlicher Hinsicht mit der Umsetzung und Durchsetzung, sprich dem Vollzug, des Bundeslandwirtschaftsrecht betraut, wobei die Kantone als Folge davon nach Art. 178 Abs. 3 LwG verpflichtet sind, die zuständigen Vollzugsbehörden zu bezeichnen.³³ Gemäss Art. 179 Abs. 1 LwG beaufsichtigt der Bundesrat den Vollzug des LwG durch die Kantone.

Nichts anderes gilt folglich umfassend für das Weinwirtschaftsrecht und damit für die Weinkontrolle (*Lese- wie Handelskontrolle*).

IV. Weinkontrolle: Begriff, Arten, Hintergrund

Gemäss Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LwG erlässt der Bundesrat zum Schutz der Bezeichnungen und Kennzeichnungen Vorschriften betreffend die Weinlesekontrolle und die Kontrolle des Handels mit Wein. Dabei setzt er die Anforderungen fest, welche u.a. die Produzenten, die Einkellerer

³⁰ OESCH MATTHIAS, BSK-BV, Art. 104 N 36; VALLENDER KLAUS A./HETTICH PETER, SG-Komm. BV, Art. 104 N 6.

³¹ VALLENDER KLAUS A., in: Norer R. (Hrsg.), SHK-LwG, Bern 2019, Vorb. Zu Art. 60-69 N 5.

³² OESCH MATTHIAS, BSK-BV, Art. 104 N 37; VALLENDER KLAUS A./HETTICH PETER, SG-Komm. BV, ibd. in initio.

³³ VALLENDER KLAUS A./HETTICH PETER, SG-Komm. BV, Art. 104 N 6 in medio; allg. BRUNNER ELVIRA, SHK-LwG, Art. 178 N 1 und 5.

und die Weinhändler einzuhalten haben, insbesondere betreffend Kellerbuchhaltung, Inventare, etc. (Art. 64 Abs. 1 Satz 2 LwG).

1. Weinlesekontrolle

Die Weinlesekontrolle erfasst grundsätzlich die gesamte für die Weinbereitung bestimmte Traubenernte bis zum Verarbeitungsstadium der Pressung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Weinverordnung). Sie ist von Bundesrechts wegen Sache der Kantone (Art. 64 Abs. 3 Satz 1 LwG), wobei dies lediglich den Vollzugsgrundsatz von Art. 178 Abs. 1 LwG bekräftigt. Darüber hinaus ist dies insofern nur konsequent, als dass die Kantone, unter Einhaltung des bundesrechtlich festgelegten Minimalstandards («im Übrigen»), die Anforderungen an ihre AOC³⁴ und Landweine selbst festlegen dürfen (Art. 63 Abs. 3 LwG). Die konkreten Pflichten der Einkellerer sind – beeindruckend detailliert – in Art. 29 Weinverordnung aufgelistet.

2. Weinhandelskontrolle

Die Weinhandelskontrolle wiederum erfasst gemäss Art. 33 Abs. 1 Weinverordnung die Geschäftstätigkeit aller Betriebe, die im Weinhandel tätig sind, wobei die Legaldefinition in Abs. 2 den Handel als gewerbsmässigen Ankauf und Verkauf bestimmter Produkte sowie deren Behandlung und Lagerung zwecks Vertrieb oder Vermarktung erfasst.³⁵ Die von der Handelskontrolle erfassten Betriebe müssen über ihre «gesamte Tätigkeit» eine Kellerbuchhaltung führen (Art. 34a Abs. 1 lit. a Weinverordnung) und zuhänden der Schweizer Weinhandelskontrolle (nachfolgend: SWK) ein Vorratsinventar der Weinwirtschaftsprodukte erstellen (Art. 34a Abs. 1 lit. b Weinverordnung). Eine eng bestimmte Gruppe von Betrieben ist nach Art. 34 Abs. 2 Weinverordnung von der Handelskontrolle befreit. Art. 34b Weinverordnung legt die Mindestanforderungen an die Kellerbuchhaltung fest. Gemäss VALLENDER sind diese Anforderungen «für eine zweckmässige Kontrolle unerlässlich».³⁶

3. Hintergrund der Abschaffung der gleichwertigen kantonalen Kontrollen

2016 hatte das BLW in einem Bericht³⁷ bereits einleitend festgehalten, dass im Jahr 2013 «mehrere Betrugsfälle in der Weinwirtschaft publik gemacht» wurden. Als Reaktion darauf hat das Bundesamt eine Untersuchung des damals geltenden Weinkontrollsystems in (internen) Auftrag

³⁴ AOC: Appellation d'origine contrôlée / DOC: Denominazione d'origine controllata / KUB: kontrollierte Ursprungsbezeichnung.

³⁵ Der Ordnungsgeber hat den Begriff des Weinhandels damit weit umschrieben: VALLENDER KLAUS A., SHK-LwG, Art. 64 N 43.

³⁶ VALLENDER KLAUS A., SHK-LwG, Art. 64 N 50.

³⁷ [Bericht über das Weinkontrollsystem](#), Weinlese- und Weinhandelskontrolle, vom 23. März 2016 [im Folgenden: *BLW-Weinkontrollbericht*]; Eine Kurzfassung des Berichtsinhalts findet sich in der [Medienmitteilung](#) des BLW vom 23. März 2016.

gegeben und den eben vorerwähnten Bericht verfasst, um die Wirksamkeit des implementierten Kontrollsystems beurteilen und Verbesserungen vorschlagen zu können.³⁸

a) *Rechtslage vor der Revision 2017*

Bereits vor der Ordnungsrevision 2017 war die SWK das gesetzlich vorgesehene primäre Kontrollorgan über den Weinhandel i.S.d. Weinverordnung. Zuständig war bereits damals demnach ein bundesweit tätiges Organ, was bereits im Wortlaut von aArt. 36 Abs. 1 Weinverordnung³⁹ mit dem Begriff «*eidgenössische Kontrollstelle*» seinen Ausdruck fand. Gegenüber den Selbst-einkellern konnte das BLW gemäss aArt. 36 Abs. 2 Weinverordnung «*eine gleichwertige in der Verantwortung der Kantone liegende Kontrolle*» anerkennen. Obschon als Kann-Bestimmung formuliert, welche dem BLW einen weiten Ermessensspielraum über den Entscheid der Gleichwertigkeitsanerkennung einräumte,⁴⁰ war diese Bestimmung als bundesrechtliche Erlaubnis der Kantone zu verstehen, ihre heimischen Weinproduzenten einer vom Bund losgelösten Kontrolle zu unterziehen, sofern diese den vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen Kontrollzweck erfüllte (s. auch aArt. 36 Abs. 2 Sätze 2 und 4 Weinverordnung). Dies sollte durch die Anerkennung solcher kantonaler Kontrollstellen durch das BLW erreicht werden. Der Entscheid, ob eine solche geschaffen werden sollte, oblag aber allein den Kantonen (vgl. aArt. 36 Abs. 2 Satz 3 Weinverordnung). Insofern gab der Bundesverordnungsgeber den Kantonen somit mehr Gestaltungsspielraum beim Vollzug der Weinhandelskontrolle.

Ganze 18 Kantone kannten zuletzt solche im Verhältnis zur SWK gleichwertigen Kontrollorgane, wobei nur die Kantone Aargau und Thurgau eine "eigene" Kontrollbehörde hatten bzw. bezeichneten; alle übrigen 16 Kantone haben gemeinsam ein jeweiliges Kontrollorgan bezeichnet.⁴¹ In mehreren Westschweizer Kantonen wurde der Vollzug der Interkantonalen Zertifizierungsstelle (*IZS / organisme intercantonal de certification: OIC*) übertragen.⁴² Auch im sonst fast ausschliesslich auf den Vollzug beschränkten Gebiet des Landwirtschaftsrechts wurde somit der kooperative Föderalismus⁴³ gelebt.

³⁸ [BLW-Weinkontrollbericht](#), S. 4 in initio.

³⁹ In der Fassung vom 1. Mai bis zum 31. Dezember 2017 ([AS 2007 6267](#)).

⁴⁰ Vgl. grundlegend: HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 398 ff.; TSCHANNEN PIERRE/MÜLLER MARKUS/KERN MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022, Rz. 585 ff. m.w.H.; in der bundegerichtlichen Praxis scheint der Begriff der «Kann-Bestimmungen» augenscheinlich von besonders praktischer wie illustrativer Bedeutung zu sein: BGer, Urteile [5D_55/2015](#) vom 1. Dezember 2015, E. 2.3.1-2.3.3; [5A_775/2018](#) vom 15. April 2019, E. 1.3.3; [2D_31/2021](#) vom 4. August 2021, E. 3.2.

⁴¹ [BLW-Weinkontrollbericht](#), S. 18 in initio.

⁴² Art. 3.3 Abs. 1 interkantonales Abkommen zur Ausführung koordinierter Kontrollen der Westschweizer Selbst-einkellerer, vgl. Fn 20 hiervor.

⁴³ Zum Begriff bspw.: KLEY ANDREAS, Verhältnis von Föderalismus und Demokratie, in: Diggelmann O./Hertig Randall M./Schindler B. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Band I, Kap. III./4. Rz. 1 f, S. 621 f.

b) *Der Anlass*

Der Anfang vom Ende des föderalistisch aufgeteilten Vollzugs des Weinhandelskontrollrechts begann mit dem BLW-Weinkontrollbericht. Nach einer relativ ausführlichen Darlegung der erhobenen Daten und dem *modus operandi* des bisherigen *status quo*, schloss das BLW hinsichtlich der Weinhandelskontrolle u.a. Folgendes: Mit der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle würde sich die «*Abgrenzung*» zwischen Selbsteinkellerern und «*anderen Weinunternehmen*» vermischen, weshalb die «*fragmentierten Kontrollstrukturen*»⁴⁴ die wirtschaftliche Realität nicht mehr abbilden; die «*heterogene Darstellung*» der Kontrolltätigkeiten (*Inspektion, Verzeigungen, etc.*) «*führt zur falschen Auslegung entlang der Vollzugs- und Überwachungskette*»; die Kantone BS, BL und SO hätten nach einem gesetzlich nicht vorgesehenen und damit rechtswidrigen Kriterium die Kontrollhäufigkeit bestimmt (*dieses Problem bestand aber ab dem 1. Januar 2016 nicht mehr, da seither die OIC auch in diesen Kantonen die Weinhandelskontrolle nach rechtskonformer Risikoanalyse durchführte, was das BLW in seinem Bericht auch explizit hervorhob*); die Gebührenhöhe der verschiedenen Kontrollbehörden würde stark variieren (*gerade, da die SWK ausschliesslich gebührenfinanziert ist*).⁴⁵ «*Die Aufsicht über die Kontrollen der einzelnen Akteure und die Kontrollen selbst bauen (...) auf einer komplexen Struktur auf, die sich oftmals aus mehreren Kontrollstellen und Behörden innerhalb desselben Kantons sowie mehrerer Bundesbehörden zusammensetzt, die alle nach ihren eigenen Regeln und Prozessen vorgehen*».⁴⁶ Damit spielte das BLW auf die unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Kontrollbehörden von Verstössen an. Zentral scheint auch eine im Bericht getroffene Aussage hinsichtlich des Informationsaustauschs unter den Kontrollbehörden: Diesen Austausch könne man u.a. «*mittels einer Reduzierung der Anzahl Kontrollstellen*» verbessern.⁴⁷

Obschon sich der Bundesrat in seiner Botschaft zur Agrarpolitik 2011⁴⁸ noch dafür ausgesprochen hatte, dass die Kantone weiterhin die Möglichkeit haben sollen, «*bei Selbsteinkellerern, die nur ihre eigene Ernte vermarkten*», eine mit der SWK gleichwertige eigene Kontrolle einrichten und durchführen zu können⁴⁹ und sich sechs Kantone damals sogar ausdrücklich gegen deren Aufhebung ausgesprochen hatten,⁵⁰ hat er bei der Revision 2017 den «*Forderungen*» des BLW im Weinkontrollbericht weitestgehend Folge geleistet und die Rechtsgrundlage zur Anerkennung und damit zur Einführung einer gleichwertigen kantonalen Weinhandelskontrolle gänzlich abgeschafft.⁵¹ Der bis dahin bestehende Vollzugsföderalismus sowie die als Folge davon entstandene interkantonale Zusammenarbeit waren damit – bis auf Weiteres – Geschichte.

⁴⁴ Aus dem Kontext der vorangehenden Feststellung im Bericht kann geschlossen werden, dass das BLW damit die Aufteilung auf schweizweit sieben Kontrollstellen meinte.

⁴⁵ [BLW-Weinkontrollbericht](#), S. 43 f.

⁴⁶ [BLW-Weinkontrollbericht](#), S. 4 in fine.

⁴⁷ [BLW-Weinkontrollbericht](#), S. 45.

⁴⁸ Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (*Agrarpolitik 2011*) vom 17. Mai 2006 ([BBl 2006 6337](#)).

⁴⁹ [BBl 2006 6337](#), 6404 in initio.

⁵⁰ [BBl 2006 6337](#), 6575 in medio.

⁵¹ [AS 2017 6123](#); vgl. Fn. 8 hiervor.

c) Einordnung des Hintergrunds

Vor ungefähr zehn Jahren stand die Schweizer Weinwirtschaft tatsächlich mit gewissen Negativschlagzeilen im medialen Rampenlicht. Im Weingebiet La Côte wurde 2013/2014 ein Betrugsfall mit zu hohen Erträgen bekannt (*welcher aber bundesrechtlich in den Bereich der Weinlesekontrolle fällt*).⁵² Besondere Aufmerksamkeit erhielt, teilweise noch bis heute, die sog. Affäre Giroud: Unter den zahlreich gegen ihn, Dominique Giroud, erhobenen Anschuldigungen stand auch der Vorwurf, dass die von ihm geführte vormalige Giroud Vins SA⁵³ 100'000 Flaschen Chaselas aus der AOC *Saint-Saphorin*⁵⁴ illegalerweise mit Traubengut aus dem Wallis (*Fendant*) verschnitten hätte; das hierzu eingeleitete Strafverfahren wurde aber eingestellt, da sich dann doch kein entsprechender Tatverdacht erhärtet hatte.⁵⁵ Es lassen sich noch wenige Medienmeldungen finden, die als direkte Reaktion auf diese Affäre zurückgeführt werden können: So titelte das St. Galler Tagblatt, dass die SWK 2013 18 Betriebe wegen einem oder mehreren Verstössen bei den Kantonen gemeldet hatte.⁵⁶ Das SRF vermeldete im Titel zunächst etwas reisserisch, dass die Kontrolleure *«mehr Panscher»* erwischt hätten, im eigentlichen Artikel war dann aber keine Rede mehr von Panschen i.S.e. nicht rechtskonformen Weinverschnitts.⁵⁷ Es gab im Nachgang zu dieser Affäre allerdings auch Pressestimmen, die sich positiv zur verbesserten Kontrolle als Folge der Affäre äusserten.⁵⁸

Seitens der SWK sind Tätigkeitsberichte nur bis zum Kontrolljahr 2019 und somit nach Inkrafttreten der Weinverordnungsrevision von 2017 abrufbar.⁵⁹ Gemäss diesen Berichten wurden 2019 18 Betriebe an andere Behörden verzeigt sowie gegen 20 Betriebe eigene Massnahmen ergriffen,⁶⁰ 2020 wurden 98 Betriebe verzeigt sowie gegen 114 Massnahmen durch die SWK ergriffen (*wobei darin die 97 Betriebe enthalten waren, «welche die Kontrolle verweigerten»*),⁶¹ 2021 wurde nur 1 Betrieb verzeigt,⁶² 2022 wurden 4 Betriebe verzeigt (*bei den Massnahmen wurde die Zahl der betroffenen Betriebe nicht genannt*)⁶³ und 2023 seien überwiegend *«keinerlei oder nur sehr geringfügige Beanstandungen»* verzeichnet worden; allerdings erachtete die SWK die Mängel in 14 *«Fällen»* derart schwer, dass sie gegen 14 Betriebe Verwarnungen aussprach

⁵² [Les vins vaudois de La Côte touchés par une vaste escroquerie](#), RTS vom 5. Februar 2014; [Illegal produzierter Wein belastet Waadtländer Winzer](#), SRF vom 6. Februar 2014; [L'interprofession des vins vaudois demande davantage de contrôle](#), RTS vom 23. Dezember 2014.

⁵³ Gemäss [Zefix-Eintrag](#) seit 2016 BARWERTTAFELN SA, mit Sitz in Genf.

⁵⁴ Vgl. Art. 8 Ziff. 3-5 Règlement sur les vins vaudois (RVV) vom 27. Mai 2009 (BLV 916.125.2) i.V.m. Art. 21 Abs. 2 lit. a Weinverordnung.

⁵⁵ [Affäre Giroud](#), in: Jusletter vom 18. Mai 2015; [Schweizer Staatsanwaltschaft beendet Untersuchung der «Affäre Giroud»](#), in: Vinum vom 10. Dezember 2014; weitergehend zum Thema: [Giroud war gestern](#), in: NZZ vom 23. Juni 2014; [Entscheid b.718](#) der UBI vom 25. August 2016; BGer, [2C_125/2017](#) vom 15. Februar 2018.

⁵⁶ [Weinhändler werden stärker kontrolliert](#), in: St. Galler Tagblatt vom 6. Mai 2014.

⁵⁷ [Schweizer Wein: Kontrolleure erwischen mehr Panscher](#), in: SRF vom 5. Mai 2014.

⁵⁸ [36 Weinhändler angezeigt](#), in: NZZ vom 4. Juni 2015.

⁵⁹ S. Sparte *«Tätigkeitsberichte»* in der Rubrik *«Dokumente»* auf der [Internetseite](#) der SWK.

⁶⁰ [Tätigkeitsbericht und Rechnung 2019](#) der SWK vom 26. März 2020, S. 15 f.

⁶¹ [Tätigkeitsbericht und Rechnung 2020](#) der SWK vom 25. März 2021, S. 12 f.

⁶² [Tätigkeitsbericht und Rechnung 2021](#) der SWK vom 25. März 2021, S. 12 f.

⁶³ [Tätigkeitsbericht und Rechnung 2022](#) der SWK vom 23. März 2023, S. 10 f.

und gegen 4 Betriebe wegen wiederholt unterlassener Kellerbuchführung bzw. Inspektionsverweigerung Strafanzeige bei der zuständigen Staatsanwaltschaft erhob.⁶⁴

d) *Zwischenwürdigung*

Noch im Rahmen der Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2011 sprachen sich zwar nicht alle, aber doch eine Mehrheit der Kantone für die Beibehaltung der gleichwertigen kantonalen Kontrolle beim Vollzug der Weinhandelskontrolle gegenüber den Selbsteinkellerern aus. Ganze 18 Kantone, d.h. gut 69% aller Schweizer Stände, hatten die auf ihrem Gebiet tätigen Selbsteinkellerer dieser kantonalen Handelskontrolle unterstellt, unter ihnen die weinwirtschaftlich bedeutendsten Kantone in der Schweiz.

Mit einigen aufkommenden Negativschlagzeilen in den frühen 2010^{er}-Jahren traten die Branche sowie ihre Kontrollaufsicht unfreiwillig ins mediale Rampenlicht und gerieten in der Folge offensichtlich unter einen gewissen Handlungsdruck. Ein Produkt dieses Drucks war der am 23. März 2016 publizierte BLW-Weinkontrollbericht. Dieser erwähnt gleich zu Beginn, dass die 2013 publik gemachten «*Betrugsfälle in der Weinwirtschaft*» die Geschäftsleitung des BLW dazu veranlasst hatten, sein Finanzinspektorat (FBFI) die Kontrollverfahren der SWK überprüfen zu lassen und sodann das Weinkontrollsystem selbst (*bzw. durch einen internen Direktionsbereich*) einer eingehenden Analyse zu unterziehen (*vgl. Ziff. 4 in initio hiervor*).

Die vom BLW festgestellten Informationsaustauschdefizite sowie die nicht einheitliche und teilweise nicht hinreichend mit der damals geltenden Weinverordnung konforme Rechtsumsetzung und -durchsetzung führte u.a. zu dessen Empfehlung, das Massnahmeninstrumentarium der Weinhandelskontrolle auszuweiten und zugleich ihren Vollzug neu generell einer bundesweit agierenden Stelle zu übertragen.

In der Folge hob der Bundesrat mit der Änderung der Weinverordnung vom 18. Oktober 2017 die Möglichkeit des BLW, eine der SWK gleichwertige in der Verantwortung der Kantone liegende Kontrolle des Weinhandels von Selbsteinkellerern⁶⁵ anerkennen zu können, auf. Damit entzog der Bundesrat den Kantonen direkt die eigentliche Möglichkeit, das Weinhandelskontrollrecht gegenüber den (*allermeisten*) auf ihrem Gebiet tätigen Selbsteinkellerern selbst zu vollziehen. Folglich war auch die daraus gewachsene diverse interkantonale Zusammenarbeit zwangsläufig beendet.

Darüber hinaus hat der Bundesrat bei der Revision 2017 auch der Forderung des BLW, die Untersuchungsmöglichkeiten im Rahmen der Weinhandelskontrolle auf die «*Betriebs- und Finanzbuchhaltung*»⁶⁶

⁶⁴ Tätigkeitsbericht und Rechnung 2023 der SWK vom 20. März 2024, S. 15 in fine.

⁶⁵ aArt. 36 Abs. 2 Weinverordnung in der letzten Fassung bis zum 31. Dezember 2017: «(...) Produzenten, die ausschliesslich ihre eigenen Produkte verarbeiten und verkaufen und jährlich höchstens 20 hl aus demselben Produktionsgebiet zukaufen (...)».

⁶⁶ Vgl. BLW-Weinkontrollbericht, S. 51 in medio.

und auf Probenentnahmen auszuweiten, in [Art. 34e](#) Weinverordnung Folge gegeben.⁶⁷ Eine solche mag prima facie zwar geeignet sein, um die Handelskontrolle möglichst korrekt durchzuführen und damit den Schutzzweck der Kontrolle umso mehr zu sichern, erscheint aber bereits aus praktischen Gründen höchstens in absoluten Ausnahmefällen erforderlich: Die in der Kellerbuchhaltung enthaltenen Daten zum getätigten Handel (vgl. im weitesten Sinne [Art. 34b Abs. 1 lit. a-d und Abs. 2 lit. c-e](#) Weinverordnung) lassen sich zwar mit Daten aus der Finanzbuchhaltung der Betriebe querkontrollieren (so versteht die SWK die Kellerbuchhaltung als «die Gesamtheit der Sortenkarten mit den dazugehörigen Belegen» wie auch Rechnungen oder Debitoren- bzw. Kreditoren aus der Finanzbuchhaltung), aber nicht wirklich brauchbar verifizieren oder falsifizieren, da weder das Eine noch das Andere deren jeweilige Korrektheit (i.S.e. Wahrheitswerts) nachzuweisen vermag (zugleich müssten beide Arten Buchführung dafür zeitlich auf demselben Stand sein, damit überhaupt eine kontrollierbare Relation zwischen den beiden Datensätzen entsteht). Wie weit man mit Laborproben die in [Art. 34b Abs. 1 und 2](#) Weinverordnung zu erfassenden Daten überhaupt technisch objektiviert feststellen kann, wird an sich im Bericht nicht erwähnt; sie scheint viel mehr unter die Lebensmittelkontrolle zu fallen und im vorliegenden Kontext weiter nur zur Weinlesekontrolle (v.a. mit Blick auf [Art. 29](#) Weinverordnung) tauglich und damit geeignet zu sein. Kommen bei diesen Kontrollen Irregularitäten zum Vorschein, kann die Inspektion im Zuge der Handelskontrolle solche Irregularitäten mit den Einträgen in der Kellerbuchhaltung abgleichen; eine Probenahme speziell und allein im Rahmen der Handelskontrolle scheint ohne erhärtete Verdachtsmomente eher in einem administrativen Leerlauf zu münden und würde sich dann klar als nicht erforderlich erweisen.⁶⁸ Der dadurch ansteigende Inspektionsaufwand führt zwangsläufig zu höheren Gebühren ([Art. 38 Abs. 1](#) Weinverordnung). Ob diese im konkreten Einzelfall dann mit Blick auf die vorgenannten Gedanken für den Betrieb noch als zumutbar erachtet werden können, ist ebenfalls fraglich.

Auffälligerweise bezeichnete das BLW selbst die begriffliche «Trennung der «Handelsbetriebe» und der «Selbsteinkellerinnen und -einkellerer»» als “künstlich”, die u.a. Inspektionen erschwere und somit die Effizienz der Handelskontrolle beeinträchtige. Warum das BLW die vom Verordnungsgeber bewusst gewählte und von den Kantonen mehrheitlich begrüßte Differenzierung dieser Gruppen weinwirtschaftlicher Akteure für “künstlich” hält und was sie mit “künstlich” präzise meint, lässt sich dem BLW-Weinkontrollbericht m.E. nicht direkt entnehmen.

⁶⁷ Vgl. die Dokumente «[Kellerbuchhaltung Produktion und Handel](#)» sowie «[Selbsteinkellerer – Hinweise zur Kontrolle](#)» der SWK; ersterem kann aber auf den S. 3 f. immerhin entnommen werden, dass die SWK in der Praxis offenbar nur begrenzte Einsicht in die Finanzbuchhaltung verlangt, womit diese m.E. nicht zwangsläufig unverhältnismässig ist. Ebenso wenig geht eine solche – begrenzte – Finanzbuchhaltungskontrolle noch nicht eo ipso über den in [Art. 64 Abs. 1](#) LWG festgelegten Schutz von Bezeichnung und Kennzeichnung hinaus.

⁶⁸ Es gibt zumindest gewisse Meldungen, wonach sich die Herkunft des Weins mittels chemischer Analyse hinreichend nachweisen lässt: Identifier les grands crus grâce à leur signature chimique, in: [myScience](#) vom 5. Dezember 2023; Chemische Analytik belegt: Jeder Wein hat ein unverwechselbares Profil, in: [chemie.de](#) vom 27. Juni 2001. Ohne fachlich zu diesen Meldungen Stellung nehmen zu können oder zu wollen, müssen Probenahmen i.S.v. [Art. 34e lit. d](#) Weinverordnung m.E. bereits aus Gründen der Verhältnismässigkeit die – gut begründete – Ausnahme sein, da die Kontrollen sonst die gesamte Weinwirtschaft unter Generalverdacht auf deren eigene Kosten stellen würden.

In der Botschaft zur Agrarpolitik 2022⁶⁹ finden sowohl diese Rechtsänderung als auch die Selbst-einkellerer nur noch marginale Erwähnung: Da die durch die Kantone eingesetzten Kontrollorgane, welche für die Selbsteinkellerer zuständig waren, abgeschafft wurden, soll ihre Erwähnung in Art. 172 Abs. 1 in fine LwG gestrichen werden.⁷⁰

⁶⁹ Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) vom 12. Februar 2020 ([BBl 2020 3955](#)).

⁷⁰ [BBl 2020 3995](#), 4100 in initio.

V. Würdigung

Auf den ersten Blick hat die Verordnungsänderung vom 18. Oktober 2017 im Weinwirtschaftsrecht materiell wie formell nur wenig verändert: Dem Bund kam bereits zuvor und kommt nach wie vor eine umfassende, nachträglich derogatorische Regelungskompetenz zu und die Kantone sind nach Art. 178 Abs. 1 LwG ohnehin nur so weit für den Vollzug sämtlichen Bundeslandwirtschaftsrechts zuständig, als dass das Bundesrecht selbst den Vollzug nicht (*explizit*) dem Bund zuweist.

Im Weinwirtschaftsrecht präsentiert sich die Situation indes etwas verworrener: Die Weinverordnung hat die bestehenden Vollzugskompetenzen zwar klar, aber viel ausdifferenzierter zwischen Bund und Kantonen. Das BVGer hat eingehend dargelegt, dass die vom Bundesrat in der Weinverordnung und deren Vorgängererlasse auf einer sauberen Delegation von Rechtssetzungskompetenzen seitens des Bundesgesetzgebers auf den Bundesrat beruht und folglich auch die vom Bundesrat im Verordnungsrecht vorgenommene Kompetenzverteilung an sich rechtmässig ist. Zum Vollzug der Weinhandelskontrolle war *ipso iure* ohnehin schon vor der Revision 2017 in erster Linie die SWK (*bzw. die vormalige eidgenössische Kontrollstelle*) zuständig.

Das war allerdings nur der Regelfall: Die Möglichkeit der Implementierung eines der eidgenössischen Handelskontrolle äquivalenten kantonalen Kontrollvollzugs war *de iure* die bundesrechtliche Ausnahme von der vorgenannten Regel. Bereits in der Vernehmlassung zum Agrarpaket 95 haben die Kantone dies gemäss dem Botschaftstext⁷¹ «*mehrheitlich begrüsst*». ⁷² Zehn Jahre später hatten bereits über $\frac{2}{3}$ der Kantone, in fast allen Fällen zusammen mit mindestens einem weiteren Kanton, eine anerkannte gleichwertige Handelskontrolle über ihre Selbsteinkellerer. In der Vollzugspraxis hat sich demnach der rechtliche Ausnahmefall schnell zum faktischen Regelfall entwickelt.

Aufgrund der zuvor dargelegten Entwicklung wurde im Wesentlichen gefordert, die Kontrolltätigkeit effektiver zu gestalten, und der Bundesrat hat durch seine Verordnungsänderung den tatsächlichen Vollzug der Weinhandelskontrolle gegenüber den Selbsteinkellerern wieder mit dem rechtlich festgelegten Regelfall "vereinheitlicht", damit aber den Kantonen zwangsläufig eine Vollzugskompetenz entzogen und in der Folge einer während über zwei Jahrzehnten entwickelten und gelebten föderalen Kooperation ein Ende bereitet. Dies erfolgte kompetenzmässig und folglich rechtens. Aber war dies auch stringent?

Gemäss [Art. 5a](#) BV ist bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten. Nach dem, ebenfalls in der [Volksabstimmung](#) vom 28. November 2004 zur NFA von Volk und Ständen angenommenen, [Art. 43a Abs. 1](#) BV übernimmt der Bund nur Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung

⁷¹ Botschaft zum Agrarpaket 95 vom 27. Juni 1995, Teil V: Kontrolle des Handels mit Wein: Ergänzung des Rebbau-beschlusses ([BBl 1995 IV 629](#)).

⁷² [BBl 1995 IV 629](#), 731.

durch den Bund bedürfen. Beide Normen betreffen den Grundsatz der Subsidiarität, richten sich primär an den Bundesgesetzgeber (*aber auch an dessen Vollzugsbehörden*) und sind nach überwiegender Auffassung nicht justiziabel.⁷³

In Anbetracht der bestehenden mehrheitlichen Zustimmung der Kantone zur gleichwertigen kantonalen Handelskontrolle über die Selbsteinkellerer erscheint zumindest fraglich, ob und inwieweit dem Grundsatz der Subsidiarität seitens des BLW bei seiner Berichtsempfehlung und seitens des Bundesrats als Verordnungsgeber beim Entzug dieser Vollzugskompetenz hinreichend Beachtung gegeben wurde. Die eingangs erwähnte Reaktion der Selbsteinkellerer zeigt zumindest auf, dass der Wechsel zum reinen Bundesvollzug von den Kontrolladressaten auf breiter Front nicht goutiert worden ist.⁷⁴ Das könnte aber ebenso an mangelnder Kommunikation des Vollzugswechsel gelegen haben.⁷⁵ Es stellt sich in diesem Kontext dennoch die Frage, ob die Empfehlung des BLW, eine bundesweit unifizierte Handelskontrolle ohne Ausnahme vorzusehen, im Lichte des Subsidiaritätsgrundsatzes in dem Sinne notwendig gewesen wäre, als dass der Vollzug der gleichwertigen kantonalen Kontrolle die Möglichkeiten der Kantone überstiegen hat oder eine effektive Handelskontrolle nur durch eine einzige (*Bundes-*)Behörde durchführbar ist.

Dem BLW-Kontrollbericht ist vornehmlich zu entnehmen, dass die föderale Ausgestaltung des Kontrollvollzugs in erster Linie die Kommunikation von Daten erschwerte und dass, zunächst, nicht alle kantonalen Kontrollstellen die Vorgaben der Weinverordnung rechtens umgesetzt hatten (*vgl. das in Ziff. IV./3./b. hiervoor genannte Bsp. betr. die Kantone BS, BL und SO*). Dass dies aber ein systeminhärentes, breites Problem gewesen wäre, lässt sich dem Bericht nicht entnehmen. Dem Bericht lässt sich aber viel mehr entnehmen, dass das BLW durch Vereinfachung der Vollzugsstruktur auf möglichst einfachem Wege eine Effizienz- und Massnahmenverstärkung in die Wege leiten wollte. Da die gleichwertigen kantonalen Kontrollen aber breit abgestützt waren und den Vollzug nicht nachgerade vernachlässigt hatten, hätten auch konkrete Verbesserungsvorschläge zum Datenaustausch sowie der Datenaufnahme seitens des Bundes an die Adresse der Kantone m.E. ohne Weiteres genügen können. Dies hätte in jedem Fall der bestehenden kantonalen Vollzugskompetenz mehr Beachtung zuteil kommen lassen. Das erweiterte Instrumentarium zur Verbesserung bzw. Zwecksicherung des Handelskontrolle hätte auch diesen Vollzugsorganen nach der Rechtsänderung zur Verfügung gestanden.

⁷³ BIAGGINI GIOVANNI, BSK-BV, Art. 5a N 1-7 sowie N 16 ff. und Art. 43a N 1 und 11 ff.; MÜLLER LUCIEN, SG-Komm. BV, Art. 43a N 8 ff., je m.w.H.

⁷⁴ Hierbei gilt es m.E. zu bedenken, dass in tatsächlicher Hinsicht offenbar v.a. die Kontrollgebühren der SWK deutlich höher ausgefallen sind, als dies bei der gleichwertigen kantonalen Kontrolle der Fall war; das indiziert, dass die vormaligen (*inter-*)kantonalen Kontrollorgane ihre Tätigkeit über anderweitige Einnahmen, insbesondere durch den Steuerzahler, finanziert wurden, was die vormalig tieferen Gebühren erklären würde (*die SWK scheint ebenfalls dieser Ansicht zu sein: vgl. Tätigkeitsbericht und Rechnung 2019, S. 18 in medio*).

⁷⁵ Die SWK hat jedoch die betroffenen Betriebe mit [Rundschreiben vom 29. Januar 2018](#) offenbar zeitnah informiert.

Insgesamt scheint demzufolge dem Grundsatz der Subsidiarität nach Art. 5a und 43a Abs. 1 BV bei der Abschaffung der gleichwertigen kantonalen Kontrollen nur unzureichend Beachtung geschenkt worden zu sein, dies sowohl bereits in den Schlussfolgerungen des BLW-Kontrollberichts als auch bei der Änderung der Weinverordnung vom 18. Oktober 2017. Der Subsidiaritätsgrundsatz ist aber auch beim «blossen» Vollzugsföderalismus zu beachten.⁷⁶

VI. Ausblick

Der seitens der Privatwirtschaft von der ASVEI angeführte Widerstand gegen die Unterstellung unter die Handelskontrolle (*durch die SWK und an sich*) hat, trotz des Urteils des BVGer, *de lege ferenda* bereits Früchte getragen: Bereits am 15. Dezember 2021 wurde im Nationalrat das [Postulat 21.4446 NANTERMOD](#) «*Lockerung der Weinhandelskontrolle für kleine Kellereien*» eingereicht. Trotz Ablehnungsantrags des Bundesrats hat der Nationalrat dem Postulat zugestimmt. Damit gilt das Postulat als angenommen (*Art. 124 Abs. 2 ParlG*⁷⁷). Der entsprechende Ergebnisbericht des Bundesrates steht zurzeit noch aus.

Doch bereits vor dem BVGer-Fall wurde am 22. März 2019 die [Motion 19.3397 RUPPEN](#) «*Zwischen Selbsteinkellern und Weinhändlern unterscheiden. Die Selbsteinkellerer wieder als Produzenten anerkennen*» eingereicht, welche allerdings als erledigt abgeschrieben wurde, weil sie nicht innert zwei Jahren vom Erstrat behandelt wurde.

Am 15. März dieses Jahres wurde zusätzlich die [Motion 24.3375 SOMMARUGA](#) «*Einkellernde Winzerinnen und Winzer. Unbürokratische und dem Beruf angepasste Kontrollen*» im Ständerat eingereicht. Auch bei dieser hat der Bundesrat, diesmal mit Verweis auf die Motion RUPPEN sowie das noch hängige Postulat NANTERMOD als auch das BVGer-Urteil, in seiner Stellungnahme vom 8. Mai 2024 die Ablehnung beantragt. Am 28. Mai 2024 hat der Ständerat jedoch auch diese Motion angenommen. Das Geschäft ist nun beim Nationalrat zur Behandlung hängig (*Art. 121 Abs. 2 Satz 2 ParlG*). Auch der ASVEI hat die Motion SOMMARUGA bereits zur Kenntnis genommen und in unmissverständlicher Weise seine Unterstützung für die Motion kundgetan.⁷⁸

Nur die Motion SOMMARUGA erwähnte die «*kostengünstigen kantonalen Kontrolle[n]*». Sie verlangt im Wesentlichen erneut eine Verordnungsänderung, mit welcher das Gesetz wieder zwischen den Selbsteinkellern und anderen Weinhändlern unterscheiden soll.

Von einer Wiederbelebung des zuvor existierenden kooperativen Vollzugsföderalismus scheint bisher aber zumindest nicht konkret die Rede zu sein. Gleichgültig, wie der Bericht zum Postulat

⁷⁶ BIAGGINI GIOVANNI, BSK-BV, Art. 5a N 4; im weiteren Sinne Art. 46 Abs. 3 BV.

⁷⁷ Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; [SR 171.10](#)).

⁷⁸ [Pressemitteilung](#) der ASVEI vom 28. Mai 2024.

NANTERMOD und der Entwurf zur Motion SOMMARUGA ausfallen werden: Es scheint, dass die Kantone auch hier eine Vollzugskompetenz an den Bund verloren haben – und dies eventuell so bleiben wird.