

BVGer B-6412/2010 vom 11. Oktober 2012

Bundesverwaltungsgericht, 2012-10-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-6412_2010

FR: TAF B-6412/2010 du 11 octobre 2012

IT: TAF B-6412/2010 del 11 ottobre 2012

Regeste

Verwaltungsmassnahmen

Erwägungen

E. 1.1

Mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes im Rahmen der Agrarpolitik 2007 (vgl. Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik vom 29. Mai 2002, Agrarpolitik 2007, BBl 2002 4721 ff.) wurde beschlossen, die seit 1977 eingeführte öffentlich-rechtliche Milchkontingentierung auf den 1. Mai 2009 aufzuheben. Mit Beschluss des Bundesrates vom 25. Juni 2008 wurde die Milchkontingentierungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (aMKV, SR 916.350.1, AS 1999 1209) auf den 1. Mai 2009 aufgehoben (AS 2008 3837).

E. 1.2

Art. 36a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) hält ausdrücklich fest, dass die Art. 30-36 bis zum 30. April 2009 anwendbar bleiben. Des Weiteren sieht Art. 187 Abs. 1 LwG vor, dass die aufgehobenen Bestimmungen des LwG mit Ausnahme der Verfahrensvorschriften auf alle während ihrer Geltungsdauer eingetretenen Tatsachen anwendbar sind. Die angefochtene Verfügung bezieht sich auf einen Sachverhalt, welcher sich zur Zeit der Geltungsdauer der Bestimmungen über die Milchkontingentierung, d.h. vor dem 1. Mai 2009, ereignet hat. Die Art. 30-36 LwG sind somit auf den vorliegenden Fall anwendbar. 2. Nach Art. 36a Abs. 2 LwG kann der Bundesrat Produzenten und Produzentinnen, die Mitglied einer Organisation nach Art. 8 LwG oder zusammen mit einem bedeutenden regionalen Milchverwerter in einer Organisation zusammengeschlossen sind, frühestens auf den 1. Mai 2006 vorzeitig von der Milchkontingentierung ausnehmen, wenn die Organisation: "a) eine Mengenregelung auf Stufe der Milchproduktion beschlossen hat; b) Sanktionen für den Fall festgelegt hat, dass die individuell vereinbarten Mengen überschritten werden; und c) Gewähr dafür besteht, dass das Wachstum der produzierten Milchmenge nicht grösser ist als jenes des Mengenbedarfs der hergestellten Produkte." Mit der Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung vom 10. November 2004 (aVAMK, SR 916.350.4, in Kraft bis 30. April 2009) erliess der Bundesrat die entsprechenden Ausführungsbestimmungen. Zudem erliess die Vorinstanz in der Folge die "Weisungen und Erläuterungen vom 1. Juli 2005 zur Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung (VAMK)" zur Erläuterung der aVAMK (nachfolgend: "Weisungen aVAMK"). Mit Feststellungsverfügung vom 21. Dezember 2005 entliess die Vorinstanz die Beschwerdeführerin auf den 1. Mai 2006 vorzeitig aus der Milchkontingentierung.

E. 3.1

Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021) von Vorinstanzen im Sinne von Art. 33 VGG, sofern keine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG vorliegt. Die angefochtene Verfügung vom 13. Juli 2010 stützt sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes. Sie stellt somit grundsätzlich ein zulässiges Anfechtungsobjekt dar. Umstritten ist, ob gegen die Verfügung der Vorinstanz die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht im Sinne von Art. 166 Abs. 2 LwG oder aber die Beschwerde an die regionale Rekurskommission im Sinne von Art. 167 Abs. 1 LwG einzulegen ist.

E. 3.2

Der allgemeine Rechtsweg im Landwirtschaftsrecht sieht vor, dass gemäss Art. 166 Abs. 1 LwG gegen Verfügungen von Organisationen und Firmen nach Art. 180 LwG beim zuständigen Bundesamt Beschwerde erhoben werden kann. Art. 166 Abs. 2 LwG führt des Weiteren aus, dass gegen Verfügungen der Bundesämter, der Departemente und letzter kantonaler Instanzen in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden kann. Von diesem allgemeinen Rechtsweg ausgenommen sind kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, die mit Beiträgen unterstützt werden (Art. 166 Abs. 2 zweiter Satzteil LwG). Demgegenüber sieht Art. 167 Abs. 1 LwG als Spezialfall vor, dass erstinstanzliche Verfügungen über die Milchkontingentierung zuerst der Beschwerde an eine regionale Rekurskommission unterliegen. Diese Entscheide können daraufhin an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden.

E. 3.3

Im Rahmen der Auslegung gelten für die Normen des Verwaltungsrechts die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung. Zur Anwendung gelangen somit die grammatikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleologische Auslegungsmethode. Zwar wird heute von Lehre und Rechtsprechung auch im Verwaltungsrecht der Methodenpluralismus bejaht, der keiner Auslegungsmethode einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt, doch steht gemäss der bundesgerichtlichen Praxis auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts die teleologische Auslegungsmethode im Vordergrund (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 216 ff.).

E. 3.4

Gemäss Art. 27 Abs. 1 aMKV oblag der Vollzug der Verordnung dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement EVD, der Vorinstanz, den Kantonen sowie den Administrationsstellen im Rahmen ihrer Kompetenzen. Die Verwaltung der Kontingente fiel dabei in den Kompetenzbereich der Administrationsstellen (Art. 2 aMKV). Letztere hatten Verfügungen jeweils der Vorinstanz, dem Milchverwerter sowie gegebenenfalls dem Kanton zu melden (Art. 10 Abs. 2 aMKV) und unterstanden der Aufsicht der Vorinstanz (Art. 26 aMKV). Während der Milchkontingentierung waren die Administrationsstellen unter anderem auch zuständig für die Berechnung und Erhebung sowie allenfalls auch die Einziehung der Überlieferungsabgaben (Art. 17 und 22 aMKV). Der Rechtsweg richtete sich in der Folge nach Art. 167 Abs. 1 LwG. Dieser Rechtsweg wurde im Rahmen der Agrarpolitik 2002 als Speziallösung in das Gesetz aufgenommen. Dies, damit die Gesuchs-

und Beschwerdeerledigung möglichst noch im Laufe der betreffenden Kontingentsperiode erfolgen konnte (vgl. Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002] vom 26. Juni 1996, BBl 1996 277). Im Zusammenhang mit dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung kam es zu einem Systemwechsel, welcher insbesondere auch Auswirkungen auf den Sanktionsmechanismus sowie den Rechtsweg hatte. Organisationen, die aus der Milchkontingentierung ausstiegen, unterstanden ab dem Zeitpunkt des Ausstiegs (i.c. 1. Mai 2006) den Regelungen der aVAMK und nicht mehr denjenigen der aMKV (Art. 19 Abs. 2 aVAMK). So hält denn auch Ziff. 5 der Feststellungsverfügung vom 21. Dezember 2005 ausdrücklich fest, dass die Produzentinnen und Produzenten der Beschwerdeführerin wie auch die Beschwerdeführerin selbst ab dem 1. Mai 2006 der aVAMK unterstellt waren und die daraus entstehenden Pflichten zu erfüllen hatten. Die Ausstiegsorganisationen haben sich somit insbesondere auch den neuen Vollzugs- und Verfahrensregelungen der aVAMK unterworfen. So waren neu für den Vollzug ausschliesslich die Vorinstanz sowie die Organisationen im Rahmen ihrer Kompetenzen zuständig, wobei Letztere der Aufsicht der Vorinstanz unterstanden (Art. 22 Abs. 1 und 4 aVAMK). Verstösse gegen die Bestimmungen der aVAMK wurden neu mit Verwaltungsmassnahmen im Sinne von Art. 169 Abs. 2 LwG i.V.m. Art. 21 Abs. 2 aVAMK sanktioniert, wodurch neu auch der allgemeine Rechtsweg im Landwirtschaftsrecht gemäss Art. 166 Abs. 2 LwG Anwendung fand (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_845/2008 vom 18. Juni 2009 E. 3.4). Auch die "Weisungen aVAMK" halten mehrfach ausdrücklich fest, dass sich der Rechtsweg gegen Verfügungen der Vorinstanz neu nurmehr nach Art. 166 Abs. 2 LwG richtet und Art. 167 Abs. 1 LwG lediglich noch bei Entscheiden der Administrationsstellen Anwendung findet (vgl. "Weisungen aVAMK", S. 21 u. 26). In seinem Urteil B-5839/2010 vom 28. Februar 2012 hat das Bundesverwaltungsgericht in Bestätigung und Präzisierung seiner bisherigen Rechtsprechung (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-6199/2007 vom 15. Oktober 2008 E. 8.3.2 sowie B-6848/2008 vom 2. Juni 2010 E. 6.1.1) das Vorgehen der Vorinstanz bei der Frage der nicht projektkonformen Verwendung einer Mehrmenge sowie einer Überschreitung des Produktionspotentials im Milchjahr 2008/09 grundsätzlich für rechtmässig befunden. Dabei hat es insbesondere auch festgestellt, dass die von der Vorinstanz gestützt auf Art. 169 Abs. 2 LwG i.V.m. Art. 21 Abs. 2 aVAMK ausgesprochenen Verwaltungsmassnahmen auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen (vgl. E. 4 des erwähnten Urteils).

E. 3.5

Wenn die Beschwerdeführerin nun geltend macht, dass es nicht auf die verfügende Behörde ankomme, sondern lediglich auf das Themengebiet, so verkennt sie, dass der von ihr aufgezeichnete Instanzenweg unzweifelhaft nicht der Intention des Gesetzgebers entsprechen kann. Dies würde nämlich unter anderem zur systemwidrigen Lösung führen, dass die Rekurskommissionen Verfügungen ihrer Aufsichtsbehörden überprüfen könnten (vgl. Art. 180 Abs. 2 LwG; Philipp Spöri, Milchkontingentierung, Bern 1993, S. 66). Auch darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass sich grundsätzliche Fragen hinsichtlich der faktischen Durchführbarkeit einer Prüfung der sich stellenden Fragen durch die regionalen Rekurskommissionen stellen. So führt denn auch die vom Antrag 1 der Beschwerdeführerin betroffene regionale Rekurskommission Nr. [...] aus, dass die Kommission (und allenfalls auch andere Kommissionen) nicht beschlussfähig wären, da die Kommissionsmitglieder entweder Mitglied der betroffenen PMO oder aber Mitglied einer Konkurrenzorganisation seien. Diese Bedenken und die sich daraus ergebenden, ernst zu nehmenden

organisatorischen Schwierigkeiten sind begründet.

E. 3.6

Der Vollständigkeit halber ist auch darauf hinzuweisen, dass entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin mitnichten von "neuen Erkenntnissen und damit verbundenen Zweifeln an der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts" gesprochen werden kann. Das Urteil 2C_845/2008 des Bundesgerichts datiert vom 18. Juni 2009. 2010 hat das Bundesverwaltungsgericht zudem in drei Fällen unter expliziter Erwähnung des bundesgerichtlichen Urteils seine Zuständigkeit gestützt auf Art. 166 Abs. 2 LwG bejaht (vgl. Urteile B-2625/2009 vom 4. März 2010, B-6848/2008 vom 2. Juni 2010 sowie B-3980/2009 vom 8. Juni 2010). Alle diese Entscheide hätten der Beschwerdeführerin bei genügender prozessualer Sorgfalt bekannt gewesen sein müssen. So hilft der Beschwerdeführerin denn auch die Argumentation nicht, dass sie vom bundesgerichtlichen Entscheid nicht bewusst Kenntnis hatte, da dieser nicht in der amtlichen Sammlung, sondern lediglich im Internet publiziert worden sei. In der heutigen multimedialen Gesellschaft kann von einem Rechtsvertreter erwartet werden, dass er im Rahmen einer Beschwerde einfache und rasche Internet-Basisrecherchen durchführen kann und dies auch tut. Dies betrifft insbesondere auch die einschlägige bisherige Kasuistik im entsprechenden Sachgebiet der zu erhebenden Beschwerde. Die entsprechenden Urteile wären denn auch mit sehr wenig Aufwand auffindbar gewesen und es wäre der Beschwerdeführerin zumutbar gewesen, die Zuständigkeit bereits bei der Beschwerdeeinreichung am 7. September 2010 zu rügen. In jedem Falle entschuldigt es nicht, dass zwischen Beschwerdeeinreichung und erstmaligem Aufbringen der Zuständigkeitseinrede beinahe zwei Jahre zugewartet wird. Die Argumentation hinsichtlich "neuer Erkenntnisse" aufgrund der jüngst ergangenen Urteile zur Thematik erscheint daher als blosser Schutzbehauptung. Dies insbesondere auch deshalb, weil sich in keinem der sieben angesprochenen Urteile Erkenntnisse finden lassen, welche in dieser Frage von denjenigen der Urteile aus dem Jahre 2010 abweichen (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-5839/2010 vom 28. Februar 2012, B-4976/2010 vom 29. März 2012, B-8779/2010 vom 24. April 2012, B-5150/2010 vom 24. April 2012, B-5840/2010 vom 22. Mai 2012, B-3922/2010 vom 31. Mai 2012 sowie B-7844/2010 vom 14. August 2012). Im vorliegenden Fall strapaziert die Beschwerdeführerin den Grundsatz des Rechtsmissbrauchsverbots, wenn sie solche elementaren Einreden erst kurz vor Urteilsspruch und nach Ankündigung einer möglichen "reformatio in peius" erhebt. Es wäre denn auch bei einem solchen Verfahrensstand - nicht zuletzt auch aus prozessökonomischen Gründen - grundsätzlich zulässig, über die Frage der Zuständigkeit direkt im Urteil zu entscheiden (vgl. Thomas Flückiger, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 9 N 5; Michel Daum, in: Christoph Auer et al. [Hrsg.], VwVG-Kommentar, Art. 9 N 2).

4. Zusammenfassend ist festzustellen, dass vorliegend nicht der Rechtsweg nach Art. 167 Abs. 1 LwG, sondern der allgemeine Rechtsweg im Landwirtschaftsrecht gemäss Art. 166 Abs. 2 LwG Anwendung findet. Das Bundesverwaltungsgericht ist demzufolge für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig und der Antrag der Beschwerdeführerin auf Überweisung der Beschwerdesache abzuweisen. In Anbetracht dieses Ergebnisses ist der Beschwerdeführerin nochmals Frist anzusetzen, um zur Zwischenverfügung vom 6. Juni 2012 abschliessend Stellung nehmen zu können. Diese Stellungnahme hat zu erfolgen bis zum 2. November 2012. Ein allfälliger Rückzug der Beschwerde müsste schriftlich erklärt werden. Ohne Stellungnahme innerhalb der gesetzten Frist wird aufgrund der Akten entschieden (Art. 23 VwVG).

5. Nach dem Grundsatz der

Einheit des Prozesses ist die Beschwerde gegen einen Zwischenentscheid ausgeschlossen, wenn die Beschwerde gegen den Endentscheid unzulässig ist (vgl. BGE 133 III 645 E. 2.2 mit Hinweisen; Thomas Geiser/Felix Uhlmann, in: Thomas Geiser et al. [Hrsg.], Prozessieren vor Bundesgericht, N. 1.133 mit Hinweisen). Da das Bundesverwaltungsgericht die sich im vorliegenden Fall stellenden Rechtsfragen - wie die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe vom 31. Juli 2012 selber zutreffend ausführt - endgültig entscheidet (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_845/2008 vom 18. Juni 2009), kann der vorliegende Zwischenentscheid nicht mit Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden. Er ist endgültig. 6. Über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorliegenden Zwischenentscheides wird mit dem Endentscheid entschieden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.