

CH_VB JAAC 62.73 vom 22. Oktober 1997

Bundesverwaltung, 1997-10-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_62.73__

FR: CH_VB JAAC 62.73 du 22 octobre 1997

IT: CH_VB JAAC 62.73 del 22 ottobre 1997

Erwägungen

E. 2

Mit Beschwerde vom 21. Januar 1997 gelangt S. an die Rekurskommission EVD, beantragt unter Kosten- und Entschädigungsfolge die Aufhebung der vorinstanzlichen Entscheide sowie die Anwendung der 50%-Kürzungsregel. Aus den Erwägungen: (...) 4.1. Am 1. August 1995 trat unter anderem die Änderung vom 19. Juni 1995 des Art. 19 Abs. 2 Bst. b der Verordnung vom 26. April 1993 über die Milchkontingentierung im Talgebiet und in der Bergzone I (Milchkontingentierung-Talverordnung [MKTV 93], SR 916.350.101) in Kraft (AS 1995 3086). Danach entscheidet der Milchverband über die Kürzung des Milchkontingentes des Landabgebers, wenn sich Landabgeber und Landübernehmer über die zu übertragende Kontingentsmenge nicht einigen konnten. In dieser Bestimmung wird lediglich die Zuständigkeit des Milchverbandes festgehalten. Weder eine Regel noch irgendwelche Kriterien für die Kontingentskürzung lassen sich ihr entnehmen. Es stellt sich daher die Frage, ob in der Verordnung bewusst von einer ausdrücklichen Regelung für die Kontingentskürzung abgesehen wurde, sowie ob der Milchverband mangels einer konkreten Regelung schrankenlose Entscheidungsfreiheit hat. Aufgehoben wurde die sogenannte 50%-Kürzungsregel, welche besagte, dass der Milchverband das Kontingent je abgegebene Hektare in der Regel um 50% des Kontingents je Hektare massgebliche Nutzfläche kürzt, das dem Landabgeber am 1. Mai vor der Landabgabe zustand (Art. 19 Abs. 2 Bst. b MKTV 93 in der ursprünglichen Fassung, AS 1993 1631). Die 50%-Kürzungsregel hatte ursprünglich zum Ziel, die Pachtlandjagd zu verhindern, um vor allem kleinere und finanziell schlechter gestellte Betriebe vor zu grosser Existenzschmälerung (Land- und voller Kontingentsverlust) zu schützen. Die Formulierung «in der Regel» stellte einen unbestimmten Rechtsbegriff dar und dessen Auslegung ergab, dass nur in begründeten Ausnahmefällen von der Kürzungsregel abgewichen werden konnte. Da die Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffes eine Rechtsfrage darstellt, stand der rechtsanwendenden Behörde bei der Frage, ob im Einzelfall von der Regel abgewichen werden konnte, kein Ermessensspielraum zu (vgl. dazu REKO/EVD 93/8B-004 E. 9.2, publiziert in: VPB 59.90). Die Folge davon war, dass die Kontingente der Landabgeber generell um 50% des Hektarendurchschnitts gekürzt wurden (vgl. dazu eine Übersicht über die Rechtsprechung im unveröffentlichten Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 24. Januar 1996 i. S. Betriebszweiggemeinschaft X [95/8B-012], E. 4.3 ff.), was jedoch nicht in allen Fällen zu befriedigenden Resultaten geführt haben dürfte. 4.2. Die heute geltende Formulierung des Art. 19 Abs. 2 Bst. b MKTV 93 hält demgegenüber fest, dass der zuständige Milchverband zu entscheiden hat, wenn sich Landabgeber und Landübernehmer über die zu übertragende Kontingentsmenge nicht einigen oder das Kontingent des Landübernehmers aufgrund von Art. 20 Abs. 5 nicht erhöht werden darf.

E. 3

Da der geänderten Bestimmung keine Anhaltspunkte entnommen werden können, welche Kontingentsmenge zu übertragen ist, verfügt der Milchverband neu über einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Festsetzung der Übertragungsmenge. 4.2.1. Liegt Ermessen vor, so besteht im Gegensatz zu unbestimmten Rechtsbegriffen ein Entscheidungsspielraum der Verwaltung hinsichtlich der anzuordnenden Rechtsfolge, so dass mehrere rechtlich zulässige Lösungen denkbar sind (Francesco Bertossa, Der Beurteilungsspielraum: zur richterlichen Kontrolle von Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen im Verwaltungsrecht, Diss. Bern 1984, S. 83 ff.). Die Verwaltung hat innerhalb des Entscheidungsspielraums unter Berücksichtigung der Rechtsgrundsätze der Ermessensverwaltung die zweckmässigste Lösung zu treffen (Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 154). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass mit zunehmendem Ermessensspielraum, welcher der Behörde eingeräumt wird, die Anforderungen an die Begründung eines Entscheides steigen und die Auseinandersetzung mit dem Tatbestand und den Rechtsfolgen detaillierter und konkreter ausfallen muss. Das bedeutet, dass die Behörde ihre Verfügung genau und umfassend zu begründen hat, damit der Betroffene weiss, aus welchen Gründen sich die Behörde, im Rahmen ihrer Ermessensausübung, für die eine Lösung entschieden hat und nicht für eine andere (vgl. Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, Rz. 156; Pierre Moor, droit administratif, Bern 1991, 2. Band, S. 198; BGE 112 Ia 107 E. 2 mit Hinweisen). 4.2.2. Im Rahmen der Ermessensausübung ist zu beachten, dass Sinn und Zweck der Verordnungsänderung hauptsächlich darin zu sehen ist, die Regel, wonach das Kontingent des Landabgebers um 50% des Hektarendurchschnitts zu kürzen ist und nur ausnahmsweise davon abgewichen werden kann, aufzuheben. Bei der Anwendung der neuen Bestimmung dürfte demnach der bereits in der Milchkontingentierung-Talverordnung festgehaltene Grundsatz, wonach das Kontingent an das Land gebunden ist und diesem folgt, im Vordergrund stehen. Dieser Grundsatz ist beispielsweise in den Bestimmungen über die Betriebsteilung (Art. 22 MKTV 93) und die Abgabe von Land mit Ökonomiegebäude (Art. 19 Abs. 2 Bst. e MKTV 93) umschrieben. Diese sehen vor, dass das ursprünglich mit dem übernommenen Land übertragene Kontingent zusammen mit der Fläche wieder abzugeben ist oder - wenn das Land bereits vor Einführung der Milchkontingentierung vom Landabgeber bewirtschaftet wurde - das Kontingent gestützt auf den Hektarendurchschnitt des landabgebenden Betriebes und entsprechend der abgegebenen Nutzfläche zu übertragen ist (vgl. dazu ausführlich REKO/EVD 95/8C-010, publiziert in: VPB 61.53). Dass eine bestimmte Kontingentsmenge mit einer Teilfläche des Betriebes verbunden sein kann, geht im übrigen auch aus Art. 19 Abs. 1 MKTV 93 hervor, wonach dem Verpächter die Möglichkeit offen steht, bei Pachtantritt zu bestimmen, welche Kontingentsmenge nach Pachtende zu übertragen ist. Ebenso hält Art. 20 Abs. 2 MKTV 93 fest, dass bei der Rücknahme von Land zur erneuten Selbstbewirtschaftung dem Eigentümer die ursprünglich gekürzte Menge wieder zuzuteilen ist. Hat demnach die rechtsanwendende Behörde einen Entscheid gestützt auf Art. 19 Abs. 2 Bst. b MKTV 93 zu fällen, wäre vorab zu prüfen - wie auch Ziff. 3 der Weisungen des Bundesamtes vom 26. April 1993 zu Art. 19 MKTV 93 festhält - ob eine bestimmte Kontingentsmenge mit dem abgegebenen Land

E. 4

verbunden ist. Falls nicht, würde sich eine anteilmässige Kürzung des Betriebskontingents entsprechend dem Hektarendurchschnitt und der abgegebenen Nutzfläche aufdrängen, was insbesondere der Fall sein dürfte, wenn der Landabgeber die abgegebene Fläche bereits vor

Einführung der Milchkontingentierung bewirtschaftet hat. Dies steht im übrigen mit der sogenannten Ausgleichsthese im Einklang. Danach verteilt sich das einem Betrieb zugewiesene Kontingent aufgrund des Umstandes, dass bei Einführung der Einzelkontingente auf die Milchablieferungen des Betriebes in den Vorjahren und nicht auf die Ertragsfähigkeit einzelner Parzellen abgestellt wurde, gleichmässig auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche des Betriebes (Philipp Spörri, Milchkontingentierung, Freiburg 1992, S. 143; vgl. REKO/EVD 95/8B-009 E. 6.1, publiziert in: VPB 60.58). Bei der Abgabe einer Teilfläche hätte demnach der darauf liegende Kontingentsanteil dem Land zu folgen. Der rechtsanwendenden Behörde steht jedoch im Rahmen der Ermessensausübung auch die Möglichkeit offen, gestützt auf ihre Zweckmässigkeitsüberlegungen abweichend vom Grundsatz, wonach das Kontingent mit dem Land geht, zu entscheiden, falls sich eine andere, dem Sachverhalt adäquatere Lösung aufdrängt. Wie bereits Ziff. 3 der Weisungen des Bundesamtes zu Art. 19 MKTV 93 festhält, können sachgerechte Kriterien, welche dazu führen, dass nicht das auf der Fläche liegende Kontingent übertragen wird, in der Interessenlage der Parteien oder in einer Härte auf seiten des Landabgebers durch die Kündigung des Pachtverhältnisses begründet sein. Als weiterer Grund ist denkbar, dass die Ertragsfähigkeit der abgegebenen Fläche in die Entscheidung einbezogen wird, können doch die Erträge einzelner Parzellen eines Betriebes aufgrund der klimatischen Verhältnisse und der Oberflächengestaltung stark differieren, so dass beispielsweise eine bestimmte Fläche aus natürlichen Gründen nicht anders als extensiv genutzt werden kann. In einem solchen Fall könnte bei der Kontingentsfestsetzung die verminderte Ertragskraft der abgegebenen Fläche im Vergleich mit der verbleibenden Betriebsfläche berücksichtigt werden. Vom Ergebnis her würde damit erreicht, dass jener Kontingentsanteil der abgegebenen Nutzfläche zu folgen hat, welcher der Verminderung der Produktionsgrundlage entspricht, die aus der Flächenabgabe resultiert (vgl. REKO/EVD 95/8B-034 E. 5.3.3, publiziert in: VPB 61.47, mit Hinweisen). 4.2.3. Was die Kognition der Rekurskommission EVD im Beschwerdeverfahren angeht, so umfasst diese grundsätzlich auch die Prüfung eines angefochtenen Entscheides auf dessen Unangemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Bei einer unzulässigen Kognitionsbeschränkung könnte eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör und allenfalls eine formelle Rechtsverweigerung vorliegen. Kommen jedoch der Vorinstanz spezielle Sachkenntnisse oder besondere Kenntnisse der örtlichen oder persönlichen Verhältnisse zu, so dass eine bestimmte Frage nur schwer überprüfbar ist, weicht die Rechtsmittelinstanz nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab und setzt nicht ihr Ermessen anstelle desjenigen der Vorinstanz (Kölz/Häner, a. a. O., Rz. 269 und 276, mit Hinweisen; Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, Rz 386).

E. 5

Der Milchverband ist ohne weitere Begründung von einer Kürzung des Kontingents des Landabgebers gemäss Hektarendurchschnitt (100%) ausgegangen. Die Rekurskommission Nr. 13 erachtete für die abgetretene Fläche von 0,77 ha eine Kürzung um 100% des Hektarendurchschnittes und für die restlichen 0,08 ha eine solche um 70% des Hektarendurchschnittes als angemessen, was gesamthaft einer Kürzung von (...) kg entspricht. Es fragt sich, ob die Vorinstanz damit den ihr zustehenden Ermessensspielraum pflichtgemäss ausgeübt hat.

E. 5.1

Aus der Begründung des angefochtenen Entscheides geht hervor, dass die Rekurskommission Nr. 13, ebenso wie der Milchverband, grundsätzlich das auf der Fläche liegende Kontingent übertrug, da trotz der Kündigung der Pacht für den Landabgeber dadurch keine Härte entstehe und die gekündigte Fläche sowie das abzugebende Kontingent im Vergleich mit der Restfläche (...) und dem verbleibenden Gesamtkontingent (...) gering seien. Indessen reduzierte sie - gestützt auf die Erhebungen anlässlich eines Augenscheins - für jene Teilfläche, die vom Kanton als Magerwiese in den kantonalen Schutzzonenplan aufgenommen worden war (0,08 ha), die Kürzung auf 70% des Hektarendurchschnittes mit der Begründung, der Ertrag sei im Vergleich mit der übrigen Nutzfläche des Betriebes des Landabgebers massiv eingeschränkt. Die Rekurskommission Nr. 13 berücksichtigte somit einerseits den Grundsatz, dass das auf der Fläche liegende Kontingent zu übertragen sei und verneinte eine besondere Interessenlage oder eine Härte beim Landabgeber, welche eine davon abweichende Kontingentskürzung zuliesse. Weiter trug sie dem Umstand der verminderten Ertragsfähigkeit einer Teilfläche von 8 Aren, welche nur extensiv genutzt werden könne, Rechnung.

E. 5.2

Der Beschwerdeführer stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, es sei sein Kontingent lediglich um (...) kg (47% seines Hektarendurchschnitts) zu kürzen. Seiner Begründung kann jedoch nicht gefolgt werden. Denn soweit er einwendet, die Eigentümerin habe bei der Pachtkündigung Eigengebrauch geltend gemacht und die Fläche nicht mehr zur Verkehrsmilchproduktion nutzen wollen und in einem solchen Fall werde das Kontingent praxismässig um 50% gekürzt, verkennt er, dass nicht die Eigentümerin sondern der Beschwerdegegner als neuer Bewirtschafter der 0,85 ha und demnach als Landübernehmer gilt. Da die übernommene Nutzfläche unbestritten zur Verkehrsmilchproduktion genutzt wird, kann sich der Beschwerdeführer nicht sinngemäss auf die Anwendung von Art. 19 Abs. 2 Bst. c MKTV 93 (Abgabe von Land an einen Nichtverkehrsmilchproduzenten) berufen. Ebenso sind die Gründe, welche zur Kündigung der Pacht geführt haben, sowie die gerichtlichen Verfahren zwischen dem Beschwerdeführer und der Eigentümerin im Rahmen der Pächterstreckung vorliegend unerheblich. Denn der Beschwerdeführer vermag daraus nichts zu seinen Gunsten hinsichtlich einer Härte aufgrund der Kündigung der Pacht abzuleiten. Im Gegenteil ist zu berücksichtigen, dass dem Beschwerdeführer die Pacht

E. 6

der 0,85 ha rund sechs Jahre vor deren Abgabe per 1. Mai 1996 gekündigt worden ist und die abgegebene Fläche sowie eine Kontingentskürzung um 100% des Hektarendurchschnitts nicht einmal 4% der Gesamtnutzfläche beziehungsweise des Betriebskontingents ausmachen. Bei dieser Sachlage von einer Härte durch die Pachtkündigung zu sprechen, entbehrt jeglicher Grundlage. Auch das Vorbringen des Beschwerdeführers, die Betriebsstrukturen von Landabgeber und Landübernehmer würden eine Kürzung um bloss 50% des Hektarendurchschnitts rechtfertigen, da er im Gegensatz zum Betrieb des Landübernehmers im Sommer auf eine zusätzliche Arbeitskraft angewiesen sei, vermag nicht zu überzeugen. Denn beide Betriebe sind der Bergzone I zugeteilt und weisen hinsichtlich Nutzflächen (...), Betriebskontingente (...) und Hektarendurchschnitte (...) keine grossen Differenzen auf. Im Gegenteil fallen die Unterschiede hinsichtlich der angeführten Betriebsdaten eher zugunsten des Betriebes des Beschwerdeführers aus. Allein der Umstand, dass er auf eine zusätzliche Arbeitskraft angewiesen ist, vermag daran nichts zu ändern. Dem weiteren Einwand des

Beschwerdeführers, er habe das Pachtland 1975 ohne Kontingent übernommen, weshalb ihm mindestens die Hälfte des von ihm erwirtschafteten Kontingents zu belassen sei, ist entgegen zu halten, dass in jenem Zeitpunkt noch gar keine Einzelkontingente existierten. Dabei ist unerheblich, ob die Vorgänger des Beschwerdeführers die fraglichen 0,85 ha Nutzfläche ihrerseits milchwirtschaftlich genutzt haben oder nicht. Mit Einführung der Milchkontingentierung per 1. Mai 1979 (Art. 1 der Verordnung vom 28. Februar 1979 über die Milchkontingentierung im Talgebiet, in der voralpinen Hügelzone und in der Zone I des Berggebietes, AS 1979 270) wurde ihm gestützt auf die gesamte von seinem Betrieb aus bewirtschaftete Nutzfläche, mithin auch für die fraglichen 0,85 ha, ein Einzelkontingent zugeteilt. Damit gelten die 0,85 ha als kontingenttragende Nutzfläche und bei deren Abgabe ist der darauf liegende Kontingentsanteil grundsätzlich abzugeben (vgl. REKO/EVD 95/8B-009 E. 3.1 f., publiziert in: VPB 60.58). Einzig der Umstand, dass der Beschwerdeführer die Fläche im Zeitpunkt der Einführung der Einzelkontingente bewirtschaftet hat, gewährt ihm somit keinen Anspruch auf Rückbehalt eines Teils des auf der abgegebenen Fläche liegenden Kontingents. Da zudem die 0,85 ha bereits vor Einführung der Milchkontingentierung vom Beschwerdeführer bewirtschaftet worden sind, hat er mit deren Pacht kein Kontingent übernommen. Gestützt auf die Ausgleichsthese liegt damit eine dem Hektarendurchschnitt des Betriebes und der Fläche entsprechende Kontingentsmenge von (...) kg auf den 0,85 ha. Was schliesslich die Frage angeht, ob und wie eine allfällige Beeinträchtigung des Ertrages der abgegebenen Fläche bei der Kontingentskürzung berücksichtigt werden kann, so hat die Rekurskommission Nr. 13 einen Augenschein durchgeführt. Schon aus diesem Grund hat sich die Rekurskommission EVD als Rechtsmittelinstanz eine gewisse Zurückhaltung bei der freien Überprüfung der Beurteilung der Eigenschaften der 0,85 ha aufzuerlegen und sie hat nicht ohne Not von der Ermessensausübung der Vorinstanz abzuweichen. Die Rekurskommission Nr. 13 berücksichtigte bei ihrem Entscheid, dass die abgegebene Fläche als extensiv genutztes Wiesland beziehungsweise als Magerwiese gemäss kantonalen Vorschriften vom Beschwerdeführer genutzt wurde, von der Form und Zerstückelung her für die Bewirtschaftung aufwendig sei, ertragsmässig aber vermutlich

E. 7

als normal eingestuft werden könne. Einzig hinsichtlich 8 Aren kam die Vorinstanz zum Ergebnis, dass der Ertrag im Vergleich mit der übrigen Fläche des Beschwerdeführers massiv eingeschränkt sei. Der Beschwerdeführer hält demgegenüber fest, aus den von ihm beigelegten Unterlagen gehe klar hervor, dass die Fläche nicht gleichviel abwerfe wie eine normale Fettwiese. Da jedoch dieser Einwand sowie die von ihm ins Recht gelegten Unterlagen (Protokoll des Obergerichts von Appenzell-Ausserrhoden vom 14. März 1991 sowie Beurteilung des kantonalen Landwirtschaftssekretariats vom 11. Juni 1991) nicht im Widerspruch zu den Feststellungen der Vorinstanz stehen, sind keine Anhaltspunkte erkennbar, wonach die Beurteilungen der Rekurskommission Nr. 13 nicht sachgerecht wären. (...) (Die Rekurskommission EVD weist die Beschwerde, soweit sie darauf eintritt, ab)

E. 8

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 62.73 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid vom 22. Oktober 1997 in Sachen S. gegen N., Milchverband St. Gallen-Appenzell und Regionale Rekurskommission

Nr. 6 i. S. Milchkontingentierung; 97/8B-009 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza
delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1998 Année Anno Band 62 Volume
Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 004 016 Das Dokument wurde durch das
Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été
digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è
stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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