



Urteil vom 22. Mai 2012

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz),
Richter Ronald Flury und Richter Philippe Weissenberger;
Gerichtsschreiber Michael Barnikol.

Parteien

Produzenten-Milchverarbeiter-Organisation

X. _____,

vertreten durch Rechtsanwalt Werner Marti,
Postgasse 27, Postfach 649, 8750 Glarus,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,

Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Überschreitung des Produktionspotentials im Milchjahr
2008/2009.

Sachverhalt:**A.**

Am 20. September 2005 wurde der Verein Produzenten-Milchverwerter-Organisation X._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gegründet. Mitglieder des Vereins sind die Milchverarbeiterin Y._____ AG und eine Vielzahl von Milchproduzenten. Es handelt sich um eine Produzenten-Milchverarbeiter-Organisation (PMO) im Sinne der Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung. Zweck des Vereins sind der Ausstieg der zusammengeschlossenen Milchproduzenten aus der Milchkontingentierung des Bundes ab dem 1. Mai 2006 sowie die bestmögliche Vermarktung der produzierten Milch bezüglich Preis und Bedingungen (Art. 3 der Statuten der Beschwerdeführerin vom 25. Oktober 2005).

B.

Die Vorinstanz hat die in der Beschwerdeführerin zusammengeschlossenen Milchproduzenten mit Feststellungsverfügung vom 16. Januar 2006 vorzeitig per 1. Mai 2006 aus der Milchkontingentierung entlassen.

C.

Am 24. Juni 2008 reichte die Y._____ AG in Zusammenarbeit mit verschiedenen Ausstiegsorganisationen – unter anderem der Beschwerdeführerin – bei der Vorinstanz ein Mehrmengenprojekt für das Milchjahr 2008/2009 ein (sog. "Muttergesuch"). Am 28. August 2008 entschied die Vorinstanz, dem Mehrmengenprojekt könne in der Höhe von 21'982'000 kg Milch zugestimmt werden. Mit Gesuch vom 21. Oktober 2008 beantragte die Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz für das Milchjahr 2008/2009 eine Mehrmenge von 3'300'000 kg Milch. Mit E-Mail vom 14. November 2008 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, dass das Mehrmengenprojekt ("Muttergesuch") in dem Sinne angepasst werde, dass die Mehrmenge von 21'982'000 kg auf 10'991'000 kg Milch halbiert werde. Mit Verfügung vom 1. Dezember 2008 bewilligte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin für das Milchjahr 2008/2009 die Vermarktung einer Mehrmenge von 1'650'000 kg Milch.

D.

Mit Verfügung vom 16. Juni 2010 verpflichtete die Vorinstanz die Beschwerdeführerin, einen Betrag in der Höhe von Fr. 233'600.- zu bezahlen. Zusätzlich auferlegte sie der Beschwerdeführerin eine Gebühr von Fr. 300.-. Zur Begründung führte sie an, die Beschwerdeführerin habe für das Milchjahr 2008/2009 über ein Produktionspotential von 83'196'367 kg Milch verfügt. Das Produktionspotential habe sich aus einer Basismenge

von 79'854'367 kg, einem Zusatzkontingent von 1'692'000 kg und der Mehrmenge von 1'650'000 kg Milch zusammengesetzt. Die Beschwerdeführerin habe im Milchjahr 2008/2009 87'197'149 kg Milch vermarktet und damit das Produktionspotential um 4'000'782 kg überschritten. Aufgrund der günstigen klimatischen Bedingungen und der verfügbaren Qualität der Futtermittel werde eine Überschreitung von 2 % des Produktionspotentials toleriert, so dass 2'336'855 kg Milch für die Verwaltungsmassnahme berücksichtigt würden. Angesichts der angespannten Lage auf dem Milchmarkt der Schweiz habe die vermarktete Milchmenge den Inlandmarkt besonders belastet, weshalb es gerechtfertigt und notwendig sei, gestützt auf Art. 169 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes einen Betrag von 10 Rappen pro kg Milch zu erheben. Da die für die Verwaltungsmassnahme berücksichtigte Milchmenge rund 2'336'000 kg betrage, werde ein Betrag von Fr. 233'600.- erhoben.

E.

Gegen diese Verfügung hat die Beschwerdeführerin am 17. August 2010 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben. Sie beantragt, die Verfügung der Vorinstanz vom 16. Juni 2010 vollumfänglich aufzuheben. Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie habe Kenntnis davon, dass die Z. _____ ebenfalls Beschwerde gegen eine ähnlich lautende Verfügung erhoben habe. In rechtlicher Hinsicht verweise sie auf die Ausführungen der Beschwerdeschrift der Z. _____ und schliesse sich deren Argumentation vollumfänglich an. Des Weiteren macht die Beschwerdeführerin geltend, gestützt auf die Bestimmungen ihres Mengenreglements habe sie von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Unter- bzw. Überlieferungen von Milch (sog. rollende Menge) bis zu einem bestimmten Betrag auf das jeweils folgende Milchjahr zu übertragen. Deshalb seien aus dem Vorjahr 1'407'380 kg Milch in Abzug zu bringen. Die Beschwerdeführerin sei davon ausgegangen, dass auch die sog. rollende Menge Bestandteil des Produktionspotentials sei und dass dieses daher nicht überschritten worden sei. Des Weiteren hätten die Produzenten der Beschwerdeführerin nach der Bewilligung des ersten "Muttergesuchs" vom 24. Juni 2008 ihre Produktion auf eine höhere Menge ausgerichtet und entsprechend gesteigert. Der Entscheid der Vorinstanz, mit welchem das "Muttergesuch" halbiert worden sei, sei erst im Dezember 2008 und damit rund vier Monate vor Ablauf des Milchjahres erfolgt. Die Beschwerdeführerin habe somit keinen Handlungsspielraum gehabt, die Produktion in der verbliebenen Zeit anzupassen. Auch habe sie keine Möglichkeit gehabt, die erfolgte Kürzung der bewilligten Milchmenge an ihre Produzenten weiterzugeben.

F.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 24. September 2010 die Abweisung der Beschwerde. Sie macht geltend, der generelle Verweis auf die rechtlichen Ausführungen in einem anderen Beschwerdeverfahren sei nicht genügend substantiiert, zudem sei die Beschwerde der anderen PMO nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Des Weiteren gelte die Möglichkeit der Anrechnung einer Über- bzw. Unterlieferung gemäss dem Mengenreglement der Beschwerdeführerin nur im Verhältnis einer PMO zu ihren Produzenten. Demgegenüber könne eine solche Anrechnung nicht durch eine PMO gegenüber der Vorinstanz erfolgen. Ferner sei die Zustimmung zum "Muttergesuch" der Y._____ AG keine rechtlich verbindliche Abmachung, welche ein schutzwürdiges Vertrauen in die Bewilligung ihres Mehrmengengesuchs begründet habe. Bei dieser Zustimmung handle es sich nicht um eine Mehrmengenvorfügung, da als Adressat einer solchen nur Ausstiegsorganisationen, nicht aber einzelne Milchverwerter in Betracht kämen. Die Beschwerdeführerin habe zudem davon Kenntnis gehabt, dass die Zuteilung einer Mehrmenge auf die Produzenten nicht vorgenommen werden könne, bevor der Organisation ein positiver Entscheid der Vorinstanz vorliege. Die Beschwerdeführerin habe ausserdem die Verfügung der Vorinstanz vom 1. Dezember 2008, in der die Mehrmenge bewilligt worden sei, nicht angefochten.

G.

Mit Replik vom 26. Oktober 2010 und Duplik vom 29. November 2010 halten sowohl die Beschwerdeführerin als auch die Vorinstanz vollumfänglich an ihren Anträgen und Ausführungen fest.

H.

Mit Instruktionsverfügung vom 10. März 2011 lud das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz ein, ihre Praxis zu den Verwaltungssanktionen nach Art. 169 Abs. 2 LWG darzulegen und die unterschiedlichen Ansätze zur Bemessung der Beiträge bei Mehrmengenüberschreitungen zu begründen. Es stellte fest, dass die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung für die Bemessung der Verwaltungssanktion einen Betrag von 10 Rappen pro kg Milch angesetzt habe; in anderen beim Bundesverwaltungsgericht anhängigen Beschwerden habe sie einen Betrag von 8 Rappen pro kg Milch angesetzt. Es sei nicht ersichtlich, auf welche Grundlage sich diese unterschiedlichen Ansätze stützten, welche Verwaltungspraxis die Vorinstanz für die Bemessung der Sanktionen habe und ob diese einheitlich sei.

I.

In ihren Stellungnahmen vom 24. März 2011 und 12. Mai 2011 führt die Vorinstanz aus, sie sei von einem Grundansatz von 10 Rappen pro kg zu Unrecht vermarkteter Milch ausgegangen. Die Höhe dieses Betrags stütze sich auf den Ansatz für die Überlieferungsabgabe für Sömmerungsbetriebe. In gewissen Fällen habe die Vorinstanz den Grundansatz von 10 auf 8 Rappen reduziert. Als Minderungsgründe habe sie eine zu lange Behandlungsdauer von Mehrmengengesuchen, das Vorliegen von speziellen Bemühungen zur Verwertung der überschüssigen Milch oder nicht vorhersehbare Exportschwierigkeiten anerkannt. Die Minderungsgründe habe sie in den jeweiligen Verfügungen entsprechend dargelegt. Eine Erhöhung des Grundbetrags von 10 Rappen habe sie aber in keinem Fall vorgenommen.

J.

Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Stellungnahme vom 2. Mai 2011 insbesondere vor, die Überlieferungsabgabe für Sömmerungsbetriebe sei ein Instrument aus der Zeit der Kontingentierung. Es fehle eine gesetzliche Grundlage, um eine Massnahme aus dem alten System in die neue Ordnung zu übertragen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

Der Entscheid der Vorinstanz vom 16. Juni 2010 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Nach Art. 31 und 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) i.V.m. Art. 5 VwVG sowie Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) können Verfügungen der Vorinstanz mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung durch diese berührt. Sie hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung dieser Verfügung und ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt, insbesondere enthält die Beschwerdeschrift konkrete Rechtsbegehren und eine substantiierte Begründung (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG; vgl. insofern auch die Ausführun-

gen in E. 2), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und es liegt eine rechtsgültige Vollmacht des Rechtsvertreters vor. Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt (Art. 47 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin verweist in rechtlicher Hinsicht auf die Ausführungen der Beschwerdeschrift der Z. _____ vom 7. Juli 2010 betreffend das Beschwerdeverfahren B-4976/2010 und schliesst sich deren Argumentation vollumfänglich an. Verweise auf andere Eingaben und Schriftstücke im Rahmen einer Beschwerdeschrift sind allenfalls dann zulässig, wenn der Verweis zumindest so genau spezifiziert ist, dass er ein gegen die angefochtene Verfügung gerichtetes Vorbringen klar erkennen lässt oder sich auf eindeutig bezeichnete Teile der betreffenden Eingabe bezieht (vgl. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. Bern 1983, S. 197; FRANK SEETHALER/FABIA BOCHSLER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 52 Rz. 72). Der Verweis erscheint zwar unsubstantiiert, da sich die Beschwerdeführerin mit den Ausführungen der anderen Beschwerdeschrift inhaltlich nicht auseinandersetzt und nur insofern einen Bezug zum vorliegenden Verfahren herstellt, als sie vorbringt, die beiden Fälle seien "zwar nicht identisch, aber ähnlich gelagert". Immerhin nimmt sie konkret Bezug auf die Seiten 4-6 der Beschwerdeschrift des Parallelverfahrens. Die Beschwerdeführerin verweist indessen allein auf die rechtlichen Ausführungen der Beschwerdeschrift.

Rechtsfragen prüft das Gericht von Amtes wegen. Dabei ist es weder an die rechtlichen Ausführungen der Parteien noch an diejenigen der Vorinstanz(en) gebunden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1705/2006 vom 14. Januar 2008 E. 1.3; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2010, Rz. 1632). Eine Substantiierung der Beschwerde in rechtlicher Hinsicht ist nicht zwingend erforderlich. So muss ein Beschwerdeführer beispielsweise weder irgendwelche oder gar die richtigen gesetzlichen Bestimmungen bezeichnen, noch muss er ein bestimmtes Gesetz oder eine konkrete Norm zitieren (vgl. SEETHALER/BOCHSLER, a.a.O., Art. 52 Rz. 68). Die an die Begründung einer Beschwerdeschrift nach Art. 52 Abs. 1 VwVG zu stellenden Minimalanforderungen (vgl. SEETHALER/BOCHSLER, a.a.O., Art. 52 Rz. 73 ff.) sind vorliegend jedenfalls erfüllt, zumal die Beschwerdeführerin auf die Argumenta-

tion der angefochtenen Verfügung konkret Bezug nimmt und klar erkennbar ist, aus welchen Gründen sie diese nicht als stichhaltig erachtet. Einer umfassenden Überprüfung aller relevanten Rechtsfragen durch das Gericht steht somit nichts im Wege.

3.

Da im Zusammenhang mit dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung Rechtsänderungen stattgefunden haben, ist zunächst zu prüfen, welches Recht im vorliegenden Fall Anwendung findet. Gemäss Art. 187 Abs. 1 LwG bleiben aufgehobene Bestimmungen auf alle während ihrer Geltungsdauer eingetretenen Tatsachen anwendbar, mit Ausnahme der Verfahrensvorschriften. Dies entspricht dem allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsatz, wonach beim Fehlen einer ausdrücklichen Übergangsbestimmung diejenigen materiellen Rechtssätze massgebend sind, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben. Da sich die angefochtene Verfügung auf einen Sachverhalt bezieht, der sich im Milchjahr 2008/2009 zugetragen hat, kommen somit die in diesem Zeitraum geltenden Normen zur Anwendung. Dies gilt insbesondere für die Verordnung des Bundesrats über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung vom 10. November 2004 (VAMK, AS 2004 4915 ff.), welche gemäss Art. 23 VAMK am 1. Januar 2005 in Kraft trat und bis 30. April 2009 galt.

4.

Mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes wurde im Rahmen der Agrarpolitik 2007 beschlossen, die seit 1977 eingeführte öffentlich-rechtliche Milchkontingentierung aufzuheben. Dieser Ausstieg aus der Milchkontingentierung sollte schrittweise abgewickelt werden, um die Mengenanpassung sowie die Umstrukturierung von Betrieben leichter zu gestalten (vgl. Botschaft des Bundesrats zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2007] vom 29. Mai 2002, BBI 2002 4721 ff., 4800 ff. [nachfolgend: Botschaft AP 2007]; Zusatzbotschaft vom 16. Oktober 2002, BBI 2002 7234 ff., sowie Botschaft des Bundesrats zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2011] vom 17. Mai 2006, BBI 2006 6337 ff., 6416 ff. [nachfolgend Botschaft AP 2011]). Das Konzept für den Ausstieg aus der Milchkontingentierung wurde in Art. 36a LwG konkretisiert (vgl. Botschaft AP 2007, a.a.O., S. 4803).

4.1. 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 Or-

ganisation zusammengeschlossen sind, frühestens auf den 1. Mai 2006 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."

Gemäss Art. 36a Abs. 1 LwG blieben die Normen über die Milchkontingentierung (Art. 30-36 LwG) bis zum 30. April 2009 anwendbar. Die Möglichkeit des vorzeitigen Ausstiegs aus der Milchkontingentierung bestand zunächst als Alternative zum Verbleib unter der Kontingentierung.

4.2. Mit der VAMK erliess der Bundesrat gestützt auf Art. 36a Abs. 2 und Art. 177 Abs. 1 LwG die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zum Ausstieg aus der Milchkontingentierung. Der 3. Abschnitt der VAMK umfasst die Bestimmungen zur Milchmenge. Die Milchmenge, die eine Organisation vermarkten darf (Produktionspotential), setzt sich aus der Basismenge (Art. 6 VAMK), den Anpassungen der Basismenge nach Art. 7-10 VAMK und allfälligen Mehrmengen (Art. 12 VAMK) zusammen. Art. 6 Abs. 1 VAMK bestimmt als Basismenge die Summe der Kontingente, welche den Produzentinnen und Produzenten im letzten Milchjahr vor dem Ausstieg zugeteilt waren, wobei die Zusatzkontingente nach Art. 11 der Milchkontingentierungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (aMKV, AS 1999 1209) nicht angerechnet werden. Die so definierte Basismenge erhöht oder vermindert sich durch Anpassungen beim Zukauf zusatzkontingentsberechtigter Tiere (Art. 7 VAMK), bei Kontingentsübertragung (Art. 8 VAMK), beim Ablauf eines Aufzuchtvertrags (Art. 9 VAMK) und bei Austritt oder Ausschluss aus der Organisation (Art. 10 VAMK). Gemäss Art. 12 Abs. 1 VAMK kann die Organisation mit Zustimmung des Bundesamts eine zusätzliche Milchmenge (Mehrmenge) vermarkten. Das Bundesamt erteilt die Zustimmung, wenn die Organisation den Bedarf für die Mehrmenge ausweisen kann. Die Zustimmung gilt für ein Milchjahr (Art. 12 Abs. 2 VAMK).

Im 4. Abschnitt der VAMK werden sodann die Mengenaufteilung und Aufgaben der Organisation geregelt. Art. 14 Abs. 1 VAMK bestimmt, dass die Organisation die Basis- und die Mehrmenge auf ihre Mitglieder aufteilt und die Anpassungen vornimmt. Zusätzlich obliegen ihr nach Art. 14

Abs. 2 VAMK das Erfassen, Kontrollieren, Weiterleiten und Archivieren der Daten über die vermarktete Milch der Mitglieder (Bst. a), das Nachführen der Basismenge nach den im Laufe eines Milchjahres vorgenommenen Anpassungen (Bst. b), das Bereitstellen der Unterlagen je Quartal für das Controlling der Mehrmenge (Bst. c) und das Erfassen, Nachführen und Weiterleiten von Vertragsmenge und -dauer der Mitglieder, mit denen die Organisation Milchkaufverträge abgeschlossen hat (Bst. d). Zur Durchsetzung ihrer Bestimmungen muss die Organisation die von ihr beschlossenen Sanktionen ergreifen, die in einem Reglement enthalten sein müssen (Art. 15 VAMK). Art. 16 Abs. 2 VAMK auferlegt der Organisation zudem eine Meldepflicht. Sie hat der vom Bundesamt beauftragten Stelle bis zum 10. Tag des folgenden Monats die in einem Monat vermarktete Milch je Produzentin und Produzent (Bst. a), zu Beginn eines Milchjahres die mit den Produzentinnen und Produzenten vereinbarten Mengen und die Laufzeit der abgeschlossenen Milchkaufverträge (Bst. b) sowie die im Laufe des Milchjahres vereinbarten Änderungen und die neuen Milchkaufverträge (Bst. c) zu melden.

Nach Art. 21 Abs. 1 VAMK vereinbart die Vorinstanz mit den Organisationen die Einzelheiten über eine gemeinsame periodische Beurteilung ihrer Produktions- und Absatzsituation. Verstösse der Organisationen gegen Bestimmungen der VAMK werden gemäss Art. 21 Abs. 2 VAMK mit Verwaltungsmassnahmen geahndet.

4.3. Als Auslegungshilfe und zur Erläuterung der VAMK hat die Vorinstanz die Weisungen und Erläuterungen zur Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung vom 1. Juli 2005 (nachfolgend: Weisungen zur VAMK) erlassen. Bei den Weisungen zur VAMK handelt es sich – wie bei Merkblättern oder Kreisschreiben – um Verwaltungsverordnungen. Als solche sind sie für die Durchführungsorgane verbindlich, begründen indessen im Gegensatz zu Rechtsverordnungen keine Rechte und Pflichten für Private. Ihre Hauptfunktion besteht vielmehr darin, eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis – vor allem im Ermessensbereich – zu gewährleisten. Auch sind sie in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung einer Fachstelle. Das Bundesverwaltungsgericht ist als verwaltungsunabhängige Instanz (Art. 2 VGG) nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden, sondern bei deren Prüfung und Anwendung frei. In der Rechtspraxis werden Verwaltungsverordnungen von den Gerichten bei der Entscheidungsfindung in der Regel gleichwohl mitberücksichtigt, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und sinnvolle Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen ermöglichen (vgl.

BGE 132 V 200 E. 5.1.2., BGE 130 V 163 E. 4.3.1.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 123 ff.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 41 N. 11 ff.).

5.

Gestützt auf Art. 49 Bst. a-c VwVG kann die Beschwerdeführerin mit der Beschwerde eine Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung rügen.

5.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Erhebung eines Geldbetrags von Fr. 233'600.- verstosse gegen das Legalitätsprinzip. Da die Vorinstanz sich auf die Bestimmungen über die Überlieferungsabgabe für Sömmerungsbetriebe stütze, habe sie eine Massnahme aus dem alten System der Milchkontingentierung in die neue Ordnung übertragen, ohne dass hierfür eine gesetzliche Grundlage bestehe.

5.1.1. Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht (Art. 5 Abs. 1 BV der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV, SR 101); Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 S. 1 BV). Der sich insbesondere aus diesen Normen ergebende Grundsatz der Gesetzmässigkeit staatlichen Handelns, das Legalitätsprinzip, besagt, dass jedes staatliche Handeln – sowohl im Rahmen der Eingriffs- als auch der Leistungsverwaltung (vgl. BGE 103 Ia 369 E. 5 f.) – einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedarf (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., 3. Aufl., Bern 2009, § 19 Rz. 1 und 24). Daraus folgt erstens, dass die wichtigen Rechtsnormen, auf denen die Verwaltungstätigkeit beruht, in einem formellen Gesetz geregelt sein müssen, das vom Parlament, gegebenenfalls unter Mitwirkung des Volkes, erlassen worden ist. Zweitens darf die Staatstätigkeit nur aufgrund von generell-abstrakten Rechtsnormen ausgeübt werden, die genügend bestimmt sind (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 381 und 393). Fehlt eine bundesrechtliche Rechtsgrundlage für die angefochtene Verfügung, so ist darin eine Verletzung von Bundesrecht zu erblicken (vgl. OLIVER ZIBUNG/ELIAS HOFSTETTER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], a.a.O., Art. 49, Rz. 12).

5.1.2. Das aus dem Legalitätsprinzip abzuleitende Bestimmtheitsgebot besagt, dass die zur Anwendung kommenden Rechtsnormen so formuliert sein müssen, dass das Handeln der Verwaltungsbehörden im Einzelfall voraussehbar und rechtsgleich sein muss. Die Anforderungen an die Bestimmtheit eines Rechtssatzes folgen aus der rechtsstaatlichen Funktion des Gesetzmässigkeitsprinzips, konkret aus der Forderung nach Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns und rechtsgleicher Behandlung (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 387; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 309). Das Gesetz muss so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach einrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann (vgl. BGE 125 I 361 E. 4a; HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 308). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass jedes Gesetz als generell-abstrakte Regelung naturgemäss einen gewissen Grad an Unbestimmtheit aufweist und insbesondere die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe an sich noch keinen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot begründet (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 388). Offene Normen lassen sich vor allem dort kaum vermeiden, wo die Vielgestaltigkeit der zu regelnden Verhältnisse gross ist oder die aufgrund der betreffenden Normen im Einzelfall zu treffende Entscheidungen voraussichtlich besonders komplex sein werden (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 19 Rz. 20, mit Hinweisen).

5.1.3. Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin durch Verfügung zur Zahlung einer erheblichen Geldsumme verpflichtet, weshalb sie insbesondere in deren Rechte auf Eigentum und auf Wirtschaftsfreiheit (Art. 26, 27 und 94 BV) eingegriffen hat. Es handelt sich dabei um eine Verwaltungssanktion, die in den Bereich der Eingriffsverwaltung fällt, in welchem das Legalitätsprinzip unbestritten und uneingeschränkt gilt (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., §19 Rz. 24). Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit muss insbesondere dort, wo es um die Schaffung öffentlichrechtlicher Pflichten der Bürger geht, strikt eingehalten werden (vgl. BGE 103 Ia 369 E. 6c). Für die angefochtene Verwaltungsmassnahme ist deshalb eine gesetzliche Grundlage zwingend erforderlich. Fehlt eine solche, ist der Grundsatz der Gesetzmässigkeit staatlichen Handelns – und damit Bundesrecht – verletzt.

5.1.4. Die angefochtene Verfügung stützt sich auf Art. 169 Abs. 2 LwG i.V.m. Art. 6 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 2 VAMK. Art. 169

Abs. 2 LwG sieht vor, dass die Vorinstanz, wenn unrechtmässig Produkte in Verkehr gebracht werden, einen bestimmten Geldbetrag erheben kann, der höchstens dem für die Produkte erzielten Bruttoerlös entspricht. Art. 6 Abs. 1 VAMK definiert die Summe der Kontingente, die den Produzenten im letzten Milchjahr vor dem Ausstieg zugeteilt waren, als Basismenge. Nach Art. 12 Abs.1 VAMK kann "die Organisation [...] mit Zustimmung des Bundesamtes eine zusätzliche Milchmenge (Mehrmenge) vermarkten". Verstösse gegen die Vorschriften der VAMK können mit Verwaltungsmassnahmen geahndet werden (Art. 21 Abs. 2 VAMK). Daraus folgt, dass nach den Bestimmungen der VAMK auch eine Ausstiegsorganisation nach der Ausnahme von der Milchkontingentierung bei der Vermarktung der während eines Milchjahres produzierten Milch eine bestimmte Menge – nämlich das sog. Produktionspotential, welches die Basismenge und gegebenenfalls darüber hinaus eine bewilligte Mehrmenge einschliesst – einhalten muss.

5.1.5. Auch Verordnungsbestimmungen wie jene der VAMK kommen als gesetzliche Grundlage für eine Verwaltungsmassnahme in Frage, sofern die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation erfüllt sind oder es sich um blosse Vollziehungsverordnungen handelt, deren Funktion sich darauf beschränkt, den Inhalt des Gesetzes zu verdeutlichen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 394; PAUL RICHLI, Wirtschaftsstrukturrecht, Basel 2005, S. 262, Rz. 724; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 14 Rz. 21 und § 19 Rz. 43). Die Delegation muss sich auf eine bestimmte Materie beziehen und in einem formellen Gesetz vorgesehen sein. Das formelle Gesetz hat die Grundzüge der delegierten Regelung zu umschreiben, sofern sie die Rechtsstellung der Normadressaten schwerwiegend berührt. Zudem darf die Delegation gesetzlich nicht ausgeschlossen sein (vgl. PIERRE TSCHANNEN, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf/St. Gallen 2008, Art. 164 Rz. 35, mit Hinweis auf BGE 128 I 122 E. 3c.). Das Landwirtschaftsgesetz enthält in Art. 177 LwG eine formelle gesetzliche Delegationsnorm für den Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen. Die Normen der VAMK ergänzen und konkretisieren Art. 36a LWG, wonach Gewähr dafür bestehen muss, dass das Wachstum der produzierten Milchmenge nicht grösser ist als jenes des Mengenbedarfs der hergestellten Produkte (Art. 36a Abs. 2 Bst. c LwG). Daraus kann abgeleitet werden, dass die Menge der von den Produzenten hergestellten Milch auch während des Ausstiegs aus der Milchkontingentierung noch reguliert ist. Die Regulierung erfolgt in der Weise,

dass es den Organisationen ermöglicht wird, auf Vertragsbasis eine Mengenregelung einzuführen, die sie nach der Übergangsphase weiterführen können (vgl. Botschaft AP 2011, a.a.O., S. 6421), denn es entspricht dem Konzept des Ausstiegs aus der Milchkontingentierung, wenn an die Stelle der staatlichen Kontrolle die Selbstkontrolle durch die in Art. 8 und Art. 36a Abs. 2 LwG genannten Organisationen treten soll. Die Mitwirkung der Organisationen steht gemäss Art. 180 Abs. 2 Satz 1 LwG und Art. 22 Abs. 4 VAMK unter Aufsicht des Bundes. Zudem sind die Grundzüge der Sanktion, namentlich das unrechtmässige Inverkehrbringen von Produkten und eine Obergrenze für den zu erhebenden Betrag, in Art. 169 Abs. 2 LwG zumindest grob umschrieben. Das Erfordernis einer formellen gesetzlichen Grundlage ist somit erfüllt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5839/2010 vom 28. Februar 2012 E. 4.1 ff.).

5.1.6. Im Hinblick auf die Frage, ob die Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage (E. 5.1.2) erfüllt sind, ist zu berücksichtigen, dass eine Organisation aufgrund von Art. 169 Abs. 2 LwG i.V.m. Art. 6 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 2 VAMK erkennen und somit vorhersehen konnte, dass sie mit der Erhebung eines Geldbetrags sanktioniert werden kann, wenn sie das Produktionspotential überschreitet. Art. 169 Abs. 2 LwG nennt auch die Obergrenze des Betrags, nämlich den Brutto-Erlös der zu Unrecht vermarkteten Produkte. In Anbetracht der bisherigen Praxis zu den Art. 30-36 LwG sowie des Umstands, dass das interne Sanktionsregime der jeweiligen Organisation (Art. 36a Abs. 2 Bst. b LwG und Art. 15 VAMK) auch darauf ausgerichtet sein soll, den Organisationen zu ermöglichen, den gegen sie ausgesprochenen Verwaltungsmassnahmen nachzukommen, kann davon ausgegangen werden, dass auch die allfälligen Rechtsfolgen einer Mengenüberschreitung den Organisationen bekannt waren (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5839/2010 vom 28. Februar 2012 E. 4.4.5).

5.1.7. Die Vorinstanz hat zur Bemessung der Höhe der Verwaltungsmassnahme Art. 36 Abs. 1 S. 3 LwG herangezogen, wonach ein Sömmerungsbetrieb, der ein Milchkontingent überschritten hat, eine Abgabe von höchstens 10 Rappen pro kg Milch bezahlen muss. Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe damit auf eine gesetzliche Grundlage abgestellt, die auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar sei, da die Norm für Sömmerungsbetriebe gelte, die der Milchkontingentierung unterstehen. Dem kann insoweit gefolgt werden, als im vorliegenden Fall die Erhebung eines Geldbetrags für die Überschreitung des Produktionspotentials nicht allein auf Art. 36 Abs. 1 S. 3 LwG gestützt werden könnte. Bei

der Beschwerdeführerin handelt es sich weder um einen Sömmerungsbetrieb, noch untersteht sie der Milchkontingentierung. Die gesetzliche Grundlage für die im vorliegenden Fall verhängte Verwaltungssanktion bildet jedoch nicht Art. 36 Abs. 1 S. 3 LwG, sondern Art. 169 Abs. 2 LwG i.V.m. Art. 6 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 2 VAMK. Die Vorinstanz hat sich bei der Bemessung des zu erhebenden Betrags allein deshalb an der Überlieferungsabgabe für Sömmerungsbetriebe orientiert, weil weder in der VAMK noch im LwG Bestimmungen über die Bemessungen des Betrags, der von einer Produzenten-Milchverwerter-Organisation wegen der Überschreitung des Produktionspotentials erhoben werden kann, enthalten sind. Indem die Vorinstanz auf die Überlieferungsabgabe für Sömmerungsbetriebe – und somit auf einen bewusst niedrigen Ansatz – abgestellt hat, wurde sichergestellt, dass sich die Sanktionen sich im Rahmen des Vorhersehbaren hielten und zudem deutlich geringer ausfielen als die im Rahmen der Milchkontingentierung erhobenen Abgaben, die grundsätzlich auf einen Ansatz von höchstens 60 Rappen pro kg Milch beruhen.

5.1.8. Die gesetzliche Grundlage erweist sich somit als hinreichend bestimmt. Es liegt insgesamt kein Verstoss gegen das Legalitätsprinzip vor.

5.2. Die Beschwerdeführerin macht des Weiteren geltend, gestützt auf die Bestimmungen ihres Mengenreglements seien Unter- bzw. Überlieferungen von Milch (sog. rollende Menge) bis zu einem bestimmten Betrag auf das jeweils folgende Milchjahr zu übertragen. Deshalb seien aus dem Vorjahr 1'407'380 kg Milch in Abzug zu bringen. Die Beschwerdeführerin sei davon ausgegangen, dass auch die sog. rollende Menge Bestandteil des Produktionspotentials sei und dass dieses daher nicht überschritten worden sei.

5.2.1. Das Reglement der Beschwerdeführerin (Beilage 2 der Beschwerdeschrift) enthält in Art. 10 Abs. 2 und 3 zwar Bestimmungen, die es den in der Beschwerdeführerin zusammengeschlossenen Produzenten ermöglichen, eine bestimmte Menge Milch auf das nächste Milchjahr zu übertragen, wenn es zu einer Überschreitung des Anteils an der Basis- bzw. Mehrmenge, der ihnen zugeteilt wurde, gekommen ist. Die Beschwerdeführerin kann ein Recht zur Anrechnung einer Rollmenge jedoch nicht aus ihrem eigenen Mengenreglement herleiten. Das Mengenreglement einer Organisation nach Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 VAMK ist lediglich zur Regelung der Milchmenge innerhalb der Organisation bestimmt. Es legt für das Innenverhältnis die Kriterien für die Aufteilung der Basis- und

der Mehrmenge auf die Mitglieder der Organisation fest und umfasst Bestimmungen zur Übertragung und Anpassung von Anteilen an der Basis- und der Mehrmenge innerhalb der Organisation (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und b VAMK). Das Mengenreglement enthält darüber hinaus jedoch keine Rechte und Pflichten der Organisation im Ausserverhältnis; diese lassen sich allein aus den Bestimmungen der VAMK ableiten.

5.2.2. Ein Recht zur Übertragung einer Rollmenge ergibt sich im Übrigen auch nicht aus dem Musterreglement, das in Anhang 3 der Weisungen zur VAMK enthalten ist und folgenden Wortlaut hat:

"Art. 10 Übertragungen

¹ Wird der Anteil überschritten, so wird die zuviel gelieferte Menge, höchstens jedoch 5'000 kg, als Einlieferung auf das nächste Milchjahr übertragen.

² Schöpfen Produzenten das Kontingent nicht aus, so steht ihnen die nicht ausgeschöpfte Milchmenge, höchstens jedoch 5'000 kg, als zusätzliche Einlieferung im folgenden Milchjahr zur Verfügung.

³ Wechselt auf einem Betrieb am 1. Mai der Produzent, so wird die sich nach Absatz 1 ergebende Menge nur mit Einwilligung des neuen Produzenten auf das neue Milchjahr übertragen."

Aus dem Wortlaut und einer systematischen Auslegung dieser Bestimmung ergibt sich, dass sich die darin geregelten Übertragungen von Milchmengen von einem Milchjahr auf das nächste nur auf die einzelnen Produzentinnen und Produzenten bezieht und nicht auf die Organisation als Ganzes. So richten sich Art. 10 Abs. 2 und Abs. 3 des Musterreglements explizit nur an Produzenten. Mit Blick auf Art. 10 Abs. 2 und 3 des Musterreglements kann auch Abs. 1 der entsprechenden Bestimmung nur dahingehend verstanden werden, dass einzelne Produzenten bei Überschreitung ihres Anteils berechtigt sind, die zu viel gelieferte Menge, höchstens 5'000 kg, auf das nächste Milchjahr zu übertragen. Art. 10 des Musterreglements betrifft daher, wie die entsprechende Bestimmung in Art. 10 Abs. 2 und 3 des Mengenreglements der Beschwerdeführerin, allein die Ebene der einzelnen Produzenten und nicht die Ebene der Organisation. Im Übrigen gilt es in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass die Vorinstanz allfälligen Schwankungen im Mengenmanagement innerhalb der Organisation dadurch Rechnung getragen hat, dass sie eine Überproduktion von 2 % des Produktionspotentials toleriert und der Verwaltungsmassnahme eine entsprechend reduzierte Milchmenge zu Grun-

de gelegt hat (vgl. das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4976/2010 vom 29. März 2012, E. 5.3.4).

5.2.3. Ferner enthalten weder das LwG noch die VAMK eine Bestimmung, welche die Möglichkeit der Anrechnung einer Rollmenge im Hinblick auf das Produktionspotential vorsieht. Aus dem Wortlaut der Art. 6 ff. VAMK ergibt sich vielmehr, dass sich die Verpflichtung der Organisation zur Einhaltung der Milchmenge auf ein Milchjahr bezieht. So definiert Art. 6 Abs. 1 VAMK die Basismenge als Summe der Kontingente, welche den Produzentinnen und Produzenten im letzten Milchjahr vor dem Ausstieg zugeteilt waren. Aus dieser Formulierung kann bereits der Schluss gezogen werden, dass sich die im 3. Abschnitt in Art. 6-12 VAMK festgelegte Milchmenge einer Organisation analog auf den Zeitraum eines Milchjahres bezieht. Diese Schlussfolgerung wird zum einen durch Art. 12 Abs. 2 VAMK bestätigt, nach dem die Zustimmung des Bundesamtes für eine Mehrmenge explizit nur für ein Milchjahr gilt. Zum anderen bezieht sich auch die in Art. 14 Abs. 2 Bst. b VAMK verankerte Verpflichtung der Organisation zum Nachführen der Basismenge auf die Anpassungen, die im Laufe eines Milchjahres vorgenommen werden. Ebenso stellt die Meldepflicht in Art. 16 Abs. 2 Bst. b und c VAMK wesentlich auf die Dauer eines Milchjahres ab (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4976/2010 vom 29. März 2012, E. 5.3.1 f.).

5.2.4. Des Weiteren ergibt sich aus Art. 12 Abs. 1 VAMK, dass eine Mehrmenge – d.h. eine Milchmenge, welche die Basismenge überschreitet – nur mit Zustimmung der Vorinstanz vermarktet werden darf. Eine Rollmenge kann nicht gestützt auf Art. 6 ff. VAMK als Teil der Basismenge angesehen werden, da sie nicht der Summe aller Kontingente der Produzenten im letzten Milchjahr zugerechnet werden kann (Art. 6 Abs. 1 VAMK) und auch nicht von den Bestimmungen über die Anpassung der Basismenge (Art. 7 ff. VAMK) erfasst wird. Deshalb handelt es sich bei der Milchmenge, deren Anrechnung als Rollmenge die Beschwerdeführerin begehrt, in der Sache um eine Mehrmenge. Die Anerkennung eines generellen Rechts zur Anrechnung einer Rollmenge würde somit darauf hinauslaufen, dass diese Menge der Zustimmungspflicht nach Art. 12 Abs. 1 VAMK entzogen wäre. Dies würde im Widerspruch zu der in Art. 12 Abs. 1 enthaltenen gesetzgeberischen Wertung stehen, wonach eine generelle Zustimmungspflicht für die Vermarktung von Mehrmengen besteht (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4976/2010 vom 29. März 2012, E. 5.3.3).

5.3. Aus dem Vorstehenden ergibt sich somit, dass eine Organisation gestützt auf die Bestimmungen der VAMK keine Möglichkeit hat, eine Rollmenge von einem Milchjahr auf das nächste zu übertragen.

5.4. Des Weiteren macht die Beschwerdeführerin geltend, sie habe im Vertrauen auf die Bewilligung des ersten "Muttermesuchs" vom 24. Juni 2008 ihren Produzenten die entsprechende Mehrmenge in Aussicht gestellt. Diese hätten ihre Produktion auf eine höhere Menge ausgerichtet und entsprechend gesteigert. Der Entscheid der Vorinstanz, mit welchem das "Muttermesuch" halbiert worden sei, sei erst im Dezember 2008 und damit rund vier Monate vor Ablauf des Milchjahres erfolgt. Die Beschwerdeführerin habe keinen Handlungsspielraum gehabt, die Produktion in der verbliebenen Zeit anzupassen. Zudem fehle der Beschwerdeführerin ein rechtliches Mittel, die erfolgte Kürzung an ihre Produzenten weiterzugeben.

Diesbezüglich muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Vorinstanz die Höhe der Mehrmenge mit Verfügung vom 1. Dezember verbindlich festgelegt hat. Die Beschwerdeführerin hat diese Verfügung nicht angefochten und damit akzeptiert. Rügen, welche die Festlegung der Mehrmenge und somit des Produktionspotentials betreffen, können deshalb im vorliegenden Verfahren nicht mehr gehört werden. Das Anfechtungsobjekt der vorliegenden Beschwerde, das gleichzeitig den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt, bildet vielmehr die Verfügung vom 16. Juni 2010, in der eine Verwaltungssanktion wegen der Überschreitung des Produktionspotentials angeordnet wird. Im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens kann sich die Beschwerdeführerin gegen die Anordnung bzw. Bemessung der Sanktion, nicht aber gegen die Festlegung der Mehrmenge wehren. Die Rüge, die Mehrmenge sei basierend auf der Anpassung des "Muttermesuchs" zu Unrecht reduziert worden, hätte die Beschwerdeführerin vielmehr gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 1. Dezember 2008 vorbringen müssen.

5.5. Die Verwaltungssanktion muss – wie jedes staatliche Handeln – verhältnismässig sein (vgl. z.B.: BGE 126 II 111 E. 5b/bb). Sie darf mit anderen Worten nicht über das hinausgehen, was zur Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erforderlich ist. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen eines im übergeordneten öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet, erforderlich und für den Betroffenen zumutbar ist. Zulässigkeitsvoraussetzung bildet mithin eine vernünftige Zweck-Mittel-

Relation (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.274/2004 vom 13. April 2005 E. 4.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6837/2007 vom 17. September 2008 E. 3.2).

5.5.1. Gemäss Art. 169 Abs. 2 LwG kann, wenn unrechtmässig Produkte in Verkehr gebracht oder Beiträge verlangt oder bezogen werden, ein Beitrag erhoben werden, der höchstens dem Brutto-Erlös der zu Unrecht in Verkehr gebrachten Produkte oder der Höhe der unrechtmässig verlangten oder bezogenen Beiträge entspricht. Vorliegend wurden 10 Rappen pro kg Milch erhoben, was nach dem unwidersprochen gebliebenen Vorbringen der Vorinstanz (Ziff. 3.2.3.2 der Vernehmlassung) erheblich unter dem Bruttoerlös für die über das Produktionspotential hinaus vermarktete Milch liegt. Eine Abgabe für Überlieferungen war auch im früheren Art. 36 LwG festgeschrieben. Sie ist Branchenusus und in der Milchwirtschaft bestens bekannt und vertraut (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-5839/2010 vom 28. Februar 2012 E. 5.1). Der Ansatz der Überlieferungsabgabe, welche gestützt auf Art. 36 Abs. 1 S. 2 LwG im Rahmen der Milchkontingentierung erhoben wurde, betrug grundsätzlich 60 Rappen pro kg Milch. Nur für Sömmerungsbetriebe wurden ausnahmsweise 10 Rappen pro kg Milch erhoben (Art. 36 Abs. 1 S. 3 LwG). Die Vorinstanz hat somit bewusst einen Ansatz gewählt, der die Beschwerdeführerin vergleichsweise wenig belastet. Sie hat damit auch dem Umstand Rechnung getragen, dass die Beschwerdeführerin aus der Milchkontingentierung ausgestiegen ist.

5.5.2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe die Mehrmenge zu einem so späten Zeitpunkt bewilligt, dass es nicht mehr möglich gewesen sei, die Milchproduktion bis zum Ende des Milchjahres anzupassen. Wie bereits dargelegt, kann diese Rüge nicht im Hinblick auf das der Verwaltungssanktion zugrundezuliegende Produktionspotential berücksichtigt werden (vgl. oben, E. 5.4). Das Bundesverwaltungsgericht hat indessen anerkannt, dass eine überlange Verfahrensdauer bei der Bewilligung einer Mehrmenge im Hinblick auf die Bemessung der Sanktion berücksichtigt werden kann, sofern hierdurch der betreffenden Organisation die Möglichkeit entzogen wird, weniger Milch zu produzieren und dadurch einer Sanktion zu entgehen (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-2625/2009 vom 4. März 2010, E. 7.2 und B-8779/2010 vom 24. April 2012, E. 8.2). Zu berücksichtigen ist allerdings, dass über die Mengengesuche im Verfahren B-2625/2009 erst im Zeitraum zwischen dem 27. März 2009 und dem 20. Mai 2009 entschieden wurde. In Anbetracht des Umstands, dass das Milchjahr jeweils am 1. Mai be-

ginnt bzw. endet (Art. 18 VAMK), bestand in jenem Fall tatsächlich keine Möglichkeit mehr, auf die Ablehnung der Gesuche hinreichend zu reagieren. Vorliegend hat die Vorinstanz indessen bereits im Dezember 2008 eine Verfügung betreffend die Höhe der Mehrmenge erlassen, so dass die Beschwerdeführerin mehr als vier Monate Zeit hatte, ihre Produktion anzupassen. Die Beschwerdeführerin hat nicht näher substantiiert, weshalb es ihr verwehrt gewesen sein sollte, die Milchproduktion in diesem Zeitraum entsprechend zu reduzieren. Weitere Gründe, welche eine Minderung des Ansatzes von 10 Rappen pro kg Milch rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich und werden von der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht. Da die natürlichen Schwankungen in der Milchproduktion zudem bereits im Rahmen des praxisgemässen Toleranzabzugs von 2 % des Produktionspotentials berücksichtigt sind (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5839/2010 vom 28. Februar 2012 E. 5.1), erscheint der von der Vorinstanz zugrundegelegte Ansatz von 10 Rappen pro kg Milch insgesamt als angemessen.

5.6. Es liegt somit kein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit vor.

6.

Die Beschwerde erweist sich somit insgesamt als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Bei diesem Verfahrensausgang sind der Beschwerdeführerin als unterliegender Partei die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese setzen sich zusammen aus der Gerichtsgebühr sowie den Auslagen (Art. 63 Abs. 5 VwVG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Stehen, wie hier, Vermögensinteressen auf dem Spiel, bemisst sich die Gerichtsgebühr grundsätzlich nach dem Streitwert sowie nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, der Art der Prozessführung und der finanziellen Lage der Parteien (Art. 2 i.V.m. Art. 4 VGKE). In Anbetracht der Streitsumme und des Umfangs der Akten wird die geschuldete Gerichtsgebühr auf Fr. 5'000.– festgesetzt und mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– verrechnet. Der den Kostenvorschuss übersteigende Betrag von Fr. 2'000.– ist von der Beschwerdeführerin innert 30 Tage nach Eröffnung des Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

Eine Parteientschädigung ist ihr als unterliegende Partei nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

7.

Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden. Er ist endgültig (Art. 83 Bst. s Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Art. 83 Bst. s Ziff. 1 BGG erfasst sämtliche Entscheide, welche die Milchkontingentierung betreffen, und schliesst Entscheide im Zusammenhang mit dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung ein (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C.845/2008 vom 18. Juni 2009 E. 2.4 und 3.5).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 5'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– verrechnet. Der den Kostenvorschuss übersteigende Betrag von Fr. 2'000.– ist von der Beschwerdeführerin innert 30 Tage nach Eröffnung des Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben; Beilagen zurück; Beilage: Einzahlungsschein);
- die Vorinstanz (Einschreiben; Ref-Nr. [...]; Vorakten zurück).

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Stephan Breitenmoser

Michael Barnikol

Versand: 24. Mai 2012