



Urteil vom 29. März 2012

Besetzung

Richter Philippe Weissenberger (Vorsitz),
Richter Ronald Flury, Richter Stephan Breitenmoser,
Gerichtsschreiberin Patricia Egli.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Dr. Silvan Hauser und Dr. Ernst Inderbitzin,
Rechtsanwälte, SwissLegal (Zürich) AG,
Alfred Ulrich-Strasse 2, Postfach 575, 8702 Zollikon,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verwaltungsmassnahmen.

Sachverhalt:**A.**

A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) ist ein Verein mit Sitz in B._____ (Art. 1 und 2 der Statuten vom 4. April 2005). Er wurde im Jahre 2005 gegründet und stellt einen Zusammenschluss von Milchproduzenten mit einem Milchverarbeiter zu einer Produzenten-Milchverarbeiter-Organisation dar. Der Zweck bei Gründung des Vereins war der Ausstieg der zusammengeschlossenen Milchproduzenten ab dem 1. Mai 2006 aus der Milchkontingentierung des Bundes (Art. 3 der Statuten vom 4. April 2005).

Das Bundesamt für Landwirtschaft (nachfolgend: Vorinstanz, BLW) hat die in der Beschwerdeführerin zusammengeschlossenen Milchproduzenten mit Verfügung vom 4. Januar 2006 per 1. Mai 2006 vorzeitig aus der Milchkontingentierung entlassen.

Mit Verfügung vom 4. Juni 2010 stellte die Vorinstanz fest, dass die Beschwerdeführerin für das Milchjahr 2008/2009 über ein Produktionspotential von 103'994'827 kg Milch verfügte, jedoch 109'836'732 kg Milch vermarktete und damit eine Überschreitung des Produktionspotentials um 5'841'905 kg Milch stattfand. Unter Berücksichtigung eines Toleranzwertes von 2 % überschritt die Beschwerdeführerin ihr Produktionspotential für das Milchjahr 2008/2009 um 3'762'008 kg, wofür sie von der Vorinstanz zur Bezahlung einer Sanktion in der Höhe von Fr. 376'200.–, zuzüglich Gebühren von Fr. 300.–, verpflichtet wurde.

B.

Gegen diese Verfügung hat die Beschwerdeführerin am 7. Juli 2010 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben. Sie beantragt, die Verfügung der Vorinstanz vom 4. Juni 2010 sei vollumfänglich aufzuheben. Eventualiter sei eine den Umständen angemessene Verwaltungs-massnahme anzuordnen. Weiter seien die gesamten Akten der Vorinstanz beizuziehen und es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

C.

Die Vorinstanz liess sich mit Eingabe vom 27. August 2010 vernehmen. Sie beantragt, die Beschwerde sei unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin abzuweisen.

D.

Die Beschwerdeführerin reichte am 6. Oktober 2010 eine weitere Stellungnahme ein, in der sie an ihren Anträgen und Begründungen festhält.

E.

In ihrer Stellungnahme vom 29. November 2010 hält die Vorinstanz ihrerseits an den bisherigen Anträgen und Ausführungen fest.

F.

Am 15. März 2011 verlangte der Instruktionsrichter von der Vorinstanz Auskunft über ihre Sanktionspraxis bei Überschreitung des Produktionspotentials im Milchjahr 2008/2009, insbesondere über den Ansatz für die Grundsanktion sowie die Erhöhungs- und Minderungsgründe für die Abweichung von diesem Ansatz.

G.

Die Vorinstanz nahm mit Eingabe vom 24. März 2011 zu diesen Fragen Stellung.

H.

Die Beschwerdeführerin liess sich mit Eingabe vom 15. April 2011 zur vorinstanzlichen Darlegung ihrer Sanktionspraxis bei Überschreitung des Produktionspotentials im Milchjahr 2008/2009 vernehmen. Dabei hielt sie an ihren Anträgen und bisherigen Ausführungen vollumfänglich fest.

I.

Am 12. Mai 2011 reichte die Vorinstanz eine Ergänzung zu ihrer Stellungnahme vom 24. März 2011 bezüglich ihrer Sanktionspraxis bei Überschreitung des Produktionspotentials im Milchjahr 2008/2009 ein.

J.

Mit Eingabe vom 15. April 2011 beantragt die Beschwerdeführerin, die Eingabe der Vorinstanz vom 12. Mai 2011 sei aus dem Recht zu weisen und es sei der Beschwerdeführerin die Frist für eine allfällige Stellungnahme bis zum Entscheid des vorstehenden Antrags abzunehmen. Eventualiter sei der Beschwerdeführerin Frist für eine allfällige Stellungnahme anzusetzen.

K.

Die Vorinstanz führt mit Schreiben vom 30. Mai 2011 aus, ihre Eingabe vom 12. Mai 2011 sei nicht aus dem Recht zu weisen und beantragt die Abweisung des entsprechenden Antrags der Beschwerdeführerin.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gestützt auf Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Die Beschwerde ist u.a. zulässig gegen Verfügungen der den Departementen unterstellten Dienststellen der Bundesverwaltung (Art. 33 Bst. d VGG). Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.1. Bei der angefochtenen Verfügung handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. a VwVG und das Bundesamt für Landwirtschaft ist eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts gemäss Art. 33 Bst. d VGG. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der Beschwerde zuständig.

1.2. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sie ist als Adressatin vom Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Sie ist damit nach Art. 48 Abs. 1 VwVG beschwerdeberechtigt.

1.3. Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Damit ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.4. Die angefochtene Verfügung betrifft einen Sachverhalt, der sich im Milchjahr 2008/2009 zugetragen hat. Gemäss Art. 36a Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) waren die Art. 30 - 36 LwG bis zum 30. April 2009 anwendbar. Die Übergangsbestimmung von Art. 187 Abs. 1 LwG sieht vor, dass die aufgehobenen Bestimmungen auf alle während ihrer Geltungsdauer eingetretenen Tatsachen anwendbar bleiben, mit Ausnahme der Verfahrensvorschriften. Diese übergangsrechtliche Bestimmung gilt ebenfalls für die Verordnung vom 10. November 2004 über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung (aVAMK, AS 2004 4915), welche per 30. April 2009 aufgehoben wurde.

2.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt die Beschwerdeführerin, die gesamten Akten der Vorinstanz seien beizuziehen und der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

2.1. Soweit sich das Begehren auf den Beizug der gesamten Akten der Vorinstanz bezieht, stellt es einen Beweisantrag dar. Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens, das vom Untersuchungsprinzip (Art. 12 VwVG) beherrscht wird, ist über Beweisanträge nicht in allgemeiner, von konkreten Sachfragen losgelöster Weise zu befinden. Vielmehr sind Beweisanträge immer nur bezogen auf bestimmte Fragestellungen und konkret zu bezeichnende Unterlagen zu prüfen, wenn die Erwägungen zur Sache anzustellen sind. Im Übrigen ist festzuhalten, dass das Bundesverwaltungsgericht die gesamten Akten der Vorinstanz im Sinne des Beweisantrags der Beschwerdeführerin beigezogen hat, womit dem Antrag entsprochen worden ist.

2.2. Nach Art. 55 Abs. 1 VwVG kommt der Beschwerde aufschiebende Wirkung zu. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen anderer Bundesgesetze, nach denen eine Beschwerde keine aufschiebende Wirkung hat (Art. 55 Abs. 5 VwVG). Spezialgesetzliche Regelungen im Sinne von Art. 55 Abs. 5 VwVG sind vorliegend nicht einschlägig, weshalb die Beschwerde von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung hat. Einer besonderen Anordnung bedarf es hierzu nicht (vgl. HANSJÖRG SEILER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 55, N. 7).

3.

Die Beschwerdeführerin beantragt in verfahrensrechtlicher Hinsicht mit Eingabe vom 15. April 2011 weiter, die Eingabe der Vorinstanz vom 12. Mai 2011 sei aus dem Recht zu weisen und es sei ihr die Frist für eine allfällige Stellungnahme abzunehmen. Eventualiter sei der Beschwerdeführerin eine neue Frist zur Stellungnahme anzusetzen. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, die Vorinstanz sei aufgefordert worden, bis 24. März 2011 ihre Sanktionspraxis bei Überschreitung des Produktionspotentials im Milchjahr 2008/2009 darzulegen. Die Vorinstanz habe sodann nach Ablauf der gerichtlich angesetzten Frist mit Eingabe vom 12. Mai 2011 Ergänzungen zu ihrer Sanktionspraxis vorgenommen, die ohne Weiteres mit ihrer Eingabe vom 24. März 2011 hätten vorgebracht werden können. Es sei nicht zu erkennen, weshalb die Ergänzungen der Vorinstanz verspätet und trotz Verspätung zu berücksichtigen seien. Die Ergänzungen der Vorinstanz seien für die Abklärung des Sachverhalts oder die richtige Rechtsanwendung zudem nicht ausschlaggebend.

3.1. Die Behörde würdigt gemäss Art. 32 Abs. 1 VwVG alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien, bevor sie verfügt. Verspätete Parteivorbringen, die ausschlaggebend erscheinen, kann sie gestützt auf Art. 32 Abs. 2 VwVG trotz der Verspätung berücksichtigen. Ob verspätet eingereichte Parteivorbringen ausschlaggebend im Sinne von Art. 32 Abs. 2 VwVG sind, ist im Lichte der vom Untersuchungsgrundsatz geforderten richtigen und vollständigen Sachverhaltsabklärung sowie des Grundsatzes der richtigen Anwendung des objektiven Rechts zu beurteilen (BERNHARD WALDMANN/JÜRIG BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger, a.a.O., Art. 32, N. 15).

3.2. Mit Eingabe vom 24. März 2011 führt die Vorinstanz im Wesentlichen aus, der Ansatz von 10 Rappen pro Kilogramm zu Unrecht vermarkteter Milch stütze sich auf den Ansatz für die Überlieferungsabgabe für Sömerungsbetriebe. Als Minderungsgründe habe sie die vom Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 4. März 2010 (B-2625/2009) als zu lang beurteilte Behandlungsdauer von Mehrmengengesuchen, das Vorliegen von speziellen Bemühungen zur Verwertung der überschüssigen Milch (insbesondere Käseersatzprojekte im Export) oder nicht voraussehbare Exportschwierigkeiten (höhere Gewalt) anerkannt. In der Eingabe vom 12. Mai 2011 legt die Vorinstanz zum einen dar, dass im vorliegenden Fall der Betrag von 10 Rappen ein angemessener Ansatz zur Berechnung der Verwaltungsmassnahme darstelle. Zum anderen führt sie aus, in welchen Fällen der Minderungsgrund der speziellen Bemühungen zur Verwertung der überschüssigen Milch anerkannt wurde. Mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, nach der bei der Sanktionsbemessung im Falle einer Überschreitung des vorgängig definierten Produktionspotentials von einem Grundansatz von 10 Rappen pro zu Unrecht vermarktetem Kilogramm Milch auszugehen ist (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-5839/2010 vom 28. Februar 2012 E. 5.1 sowie B-6848/2008 vom 2. Juni 2010 E. 6.1.1 und B-6199/2007 vom 15. Oktober 2008 E. 8.3.2), und den bereits in der Eingabe vom 24. März 2011 vorgebrachten Angaben zur Sanktionspraxis sind die lediglich ergänzenden Ausführungen der Vorinstanz in der Eingabe vom 12. Mai 2011 für das vorliegende Urteil nicht ausschlaggebend, weshalb sie antragsgemäss nicht zu berücksichtigen sind.

4.

4.1. Mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes im Rahmen der Agrarpolitik 2007 wurde 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, BBl 2002 4721 ff., 4800 ff. [nachfolgend: Botschaft AP 2007] sowie Zusatzbotschaft vom 16. Oktober 2002, BBl 2002 7234 ff.). Das Konzept für den Ausstieg aus der Milchkontingentierung wurde in Art. 36a LwG konkretisiert (vgl. Botschaft AP 2007 4803).

4.2. 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 Milchverarbeiter in einer Organisation 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."

4.3. Mit der aVAMK erliess der Bundesrat die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zum Ausstieg aus der Milchkontingentierung. Der 3. Abschnitt der aVAMK umfasst die Bestimmungen zur Milchmenge. Die Milchmenge, die eine Organisation vermarkten darf (Produktionspotential), setzt sich aus der Basismenge (Art. 6 aVAMK), den Anpassungen der Basismenge nach Art. 7-10 aVAMK und allfälliger Mehrmengen (Art. 12 aVAMK) zusammen. Art. 6 Abs. 1 aVAMK 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 bei Zukauf zusätzkontingentsberechtigter Tiere (Art. 7 aVAMK), bei Kontingentsübertragung (Art. 8 aVAMK), beim Ablauf eines Aufzuchtvertrages (Art. 9 aVAMK) und bei Austritt oder Ausschluss aus der Organisation (Art. 10 aVAMK). Gemäss Art. 12 Abs. 1 aVAMK kann die Organisation mit Zustimmung des Bundesamtes eine zusätzliche Milchmenge (Mehrmenge) vermarkten. Das Bundesamt erteilt die Zu-

stimmung, wenn die Organisation den Bedarf für die Mehrmenge ausweisen kann. Die Zustimmung gilt für ein Milchjahr (Art. 12 Abs. 2 aVAMK).

Im 4. Abschnitt der aVAMK werden sodann die Mengenaufteilung und Aufgaben der Organisation geregelt. Art. 14 Abs. 1 aVAMK 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 aVAMK 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 aVAMK). Art. 16 Abs. 2 aVAMK 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.

4.4. Als Auslegungshilfe und zur Erläuterung der aVAMK hat die Vorinstanz die Weisungen und Erläuterungen zur Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung vom 1. Juli 2005 (nachfolgend: Weisungen zur aVAMK) erlassen. Bei diesen Weisungen handelt es sich dem Inhalte nach, wie bei Merkblättern oder Kreisschreiben, um Verwaltungsverordnungen. Verwaltungsverordnungen sind 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 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 gerecht

werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen ermöglichen (vgl. BGE 132 V 200 E. 5.1.2., BGE 130 V 163 E. 4.3.1.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 41 N. 11 ff.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2010, N. 123 ff.).

5.

Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, die Vorinstanz habe das Legalitätsprinzip verletzt. Unbestritten sei zwar, dass Art. 169 LwG eine generell-abstrakte, genügend bestimmte Rechtsnorm darstelle und damit dem Erfordernis des Rechtssatzes entspreche. Diesem Erfordernis würden jedoch Art. 6, Art. 14 und Art. 16 aVAMK nicht genügen, welche die Beschwerdeführerin mit ihrem Verhalten nach Auffassung der Vorinstanz verletzt habe. Diesen Bestimmungen sei nicht – und schon gar nicht genügend bestimmt – zu entnehmen, dass das Produktionspotential insgesamt, befristet auf das entsprechende Milchjahr und ohne Möglichkeit der Übertragung einer amtlich genehmigten "Rollmenge" eingehalten werden müsse. Nachdem die im Reglement der Beschwerdeführerin statuierte Bestimmung über die "rollende Menge" von der Vorinstanz nicht nur mit Feststellungsverfügung bewilligt, sondern im Rahmen des in den Weisungen und Erläuterungen zur VAMK abgedruckten Musterreglements selbst noch ein Jahr vor der vollständigen Aufhebung der Milchkontingentierung geradezu ausdrücklich empfohlen worden sei, erwiesen sich die der Verwaltungsmassnahme zugrunde gelegten Rechtsnormen in keiner Weise derart präzise formuliert, dass es der Organisation möglich gewesen wäre, ihr Verhalten danach einzurichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit zu erkennen.

5.1. Aus dem Legalitätsprinzip folgt, dass die Staatstätigkeit nur auf Grund und nach Massgabe von generell-abstrakten Rechtsnormen ausgeübt werden darf, die genügend bestimmt und vorhersehbar sind. Grundanliegen des Bestimmtheitsgebotes ist die Gewährleistung von Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 386 ff.). Das Gebot nach Bestimmtheit rechtlicher Normen darf jedoch nicht in absoluter Weise verstanden werden. So kann der Gesetz- und Verordnungsgeber nicht völlig darauf verzichten, allgemeine Begriffe zu verwenden, die formal nicht eindeutig generell umschrieben werden können. Darüber hinaus sprechen die Komplexität der im Einzelfall erforderlichen Entscheidung, die Notwendigkeit einer erst bei der Konkretisie-

zung möglichen Wahl sowie die nicht abstrakt erfassbare Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte im Einzelfall für eine gewisse Unbestimmtheit der Normen (vgl. BGE 109 Ia 284 E. 4d mit Hinweisen). Verlangt ist eine den jeweiligen Verhältnissen angemessene optimale Bestimmtheit bzw. eine unter Berücksichtigung aller massgebenden Gesichtspunkte, namentlich auch der Vorsehbarkeit der Verhältnisse, optimale Determinierung (vgl. BGE 127 V 431 E. 2b.aa).

5.2. Bei der Beurteilung der Bestimmtheit von Normen ist zu beachten, dass Sinn und Tragweite derselben im Verfahren der Auslegung zu ermitteln sind. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht eindeutig und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist dabei namentlich abzustellen "auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt" (BGE 131 II 697 E. 4.1 mit Hinweisen). Eine verbindliche Rangfolge der zu berücksichtigenden Auslegungselemente ist weder in der Rechtsprechung noch in der Lehre erarbeitet worden (vgl. ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 3. Aufl., Bern 2010, S. 170 ff. mit Hinweisen). Vielmehr bekennen sich das Bundesgericht und die herrschende Lehre zum Methodenpluralismus, der keiner Auslegungsmethode einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt (vgl. BGE 134 I 184 E. 5.1, BGE 134 II 249 E. 2.3, BGE 133 V 57 E. 6.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 216 ff.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N. 127 ff.). Es sollen jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 217 mit Hinweisen).

5.3. Die von der Vorinstanz der Verwaltungsmassnahme zu Grunde gelegten Art. 6 und Art. 14-16 aVAMK weisen eine den konkreten Verhältnissen angemessene Bestimmtheit auf. Insbesondere ist diesen Normen entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin nach den im Rahmen des Methodenpluralismus zu berücksichtigenden Auslegungselementen zu entnehmen, dass eine Organisation ihr Produktionspotential insgesamt, befristet auf das entsprechende Milchjahr und ohne Möglichkeit der Übertragung einer "Rollmenge" einhalten muss.

5.3.1. Die Verpflichtung der Organisation, ihr Produktionspotential insgesamt einzuhalten, ergibt sich zwar nicht aus dem Wortlaut von Art. 6 und Art. 14-16 aVAMK. Jedoch geht bereits aus der Entstehungsgeschichte der aVAMK hervor, dass ein vorzeitiger Ausstieg von Produzenten und Produzentinnen aus der Milchkontingentierung nur dann ermöglicht werden sollte, wenn ein Beschluss zur Mengenregelung vorlag, der innerhalb der Organisation mittels festgelegter Sanktionen auch durchgesetzt werden konnte und Gewähr dafür bestand, dass keine Mehrproduktion zu Lasten der nicht über die betreffende Organisation laufenden Milchverwertung entstand (vgl. Botschaft AP 2007 4805). Nach dem Willen des Gesetzgebers blieben die von der Milchkontingentierung ausgenommenen Produzenten und Produzentinnen daher während der drei Übergangsjahre bis zur endgültigen Aufhebung der Milchkontingentierung per 30. April 2009 in Bezug auf ihre Milchmengen gewissen Einschränkungen unterworfen, um eine unkontrollierte Milchmengenausdehnung zu vermeiden (vgl. PAUL RICHLI, in: Heinrich Koller et al. [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XIII, Wirtschaftsstrukturrecht, Basel/Genf/München 2005, § 25, Rz. 547). Die Erreichung dieses Ziels bedingt jedoch, dass die Organisation, in der die Produzenten zusammengeschlossen sind, das ihr zugeteilte Produktionspotential strikte einhält und nicht überschreitet. Diese bereits den Materialien zu entnehmende Zielsetzung fand sowohl in Art. 36a Abs. 2 LwG als auch in den diese Norm weiter konkretisierenden Artikeln der aVAMK ihren Ausdruck. Ziel der im 3. Abschnitt der aVAMK verankerten Normen besteht darin, die gesamte Milchmenge einer Organisation (Produktionspotential), bestehend aus der Basismenge (Art. 6 aVAMK), Anpassungen (Art. 7-10 aVAMK) und einer allfälligen Mehrmenge (Art. 12 aVAMK) klar festzulegen. Im 4. Abschnitt der aVAMK werden sodann der Organisation in Art. 14 und Art. 16 aVAMK vielfältigste Aufgaben zum Erfassen, Kontrollieren und Melden von Daten auferlegt, um die Einhaltung der in Art. 6-12 aVAMK definierten gesamten Milchmenge der Organisation zu überprüfen und damit die vom Gesetzgeber formulierte Zielsetzung der Verhinderung einer unkontrollierten Ausdehnung der Milchmenge zu gewährleisten. Diese in Art. 14 und Art. 16 aVAMK statuierten Kontroll- und Meldepflichten in Bezug auf die Milchmenge einer Organisation würden jedoch keinen Sinn ergeben, wenn nicht eine Verpflichtung der Organisation zur Einhaltung der ihr zugeteilten Milchmenge vorausgesetzt wäre. Vielmehr ergibt sich mit einem Schluss vom Kleineren auf das Grössere (*argumentum a minori ad maius*), dass die Organisation erst recht verpflichtet ist, die ihr zugeteilte Milchmenge einzuhalten, wenn sie schon zum Erfassen, Kontrollieren und Melden von Daten in Bezug auf die Milchmenge ver-

pflichtet ist. Unter Einbezug der Materialien und einer vorwiegend an Sinn und Zweck der Bestimmungen orientierten Auslegung ergibt sich daher aus Art. 6 und Art. 14-16 aVAMK eine hinreichend bestimmte Verpflichtung der Organisation, die ihr zukommende Milchmenge strikte einzuhalten. Ohne eine solche Verpflichtung der Organisationen könnte die vom Gesetzgeber bezweckte Verhinderung einer unkontrollierten Ausdehnung der Milchmenge nicht verwirklicht werden.

5.3.2. Dass die Verpflichtung der Organisation zur Einhaltung ihrer Milchmenge insgesamt auf das entsprechende Milchjahr befristet ist, ergibt sich bereits aus dem Wortlaut und einer systematischen Auslegung der entsprechenden Normen der aVAMK. So definiert Art. 6 Abs. 1 aVAMK 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 aVAMK festgelegte Milchmenge einer Organisation analog auf den Zeitraum eines Milchjahres bezieht. Diese Schlussfolgerung wird zum einen durch Art. 12 Abs. 2 aVAMK 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 aVAMK 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 aVAMK wesentlich auf die Dauer eines Milchjahres ab. Da sich die vorerwähnten Normen alle auf den Zeitraum eines Milchjahres beziehen, ist a minori ad maius zu folgern, dass sich auch die Verpflichtung der Organisation zur Einhaltung der Milchmenge insgesamt auf ein Milchjahr bezieht.

5.3.3. Im Weiteren ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 6-12 aVAMK und ihrer Bedeutung im Kontext mit den anderen Normen der aVAMK, dass für eine Organisation keine Möglichkeit der Übertragung einer "Rollmenge" von einem Milchjahr auf das nächste besteht. So setzt sich die im 3. Abschnitt definierte Milchmenge einer Organisation (Produktionspotential) nur aus der Basismenge (Art. 6 aVAMK), Anpassungen der Basismenge (Art. 7-10 aVAMK) und einer allfälligen vom Bundesamt zu bewilligenden Mehrmenge (Art. 12 aVAMK) zusammen. In den Bestimmungen des 3. Abschnitts der aVAMK findet sich jedoch kein Verweis auf eine "übertragbare Rollmenge", die einen zusätzlichen Bestandteil der Milchmenge einer Organisation bilden würde. Da sich auch in anderen Abschnitten der aVAMK keine weiteren Normen zur Bestimmung der Milch-

menge einer Organisation finden, muss die im 3. Abschnitt der aVAMK durch Art. 6-12 definierte Milchmenge als abschliessend verstanden werden. Für diese Auslegung der aVAMK spricht zudem, dass eine Organisation mit einer übertragbaren Rollmenge ihr Produktionspotential pro Milchjahr im Ergebnis erhöhen und damit faktisch eine unbewilligte Mehrmenge generieren könnte. Eine solche faktische, unbewilligte Mehrmenge steht jedoch klar im Widerspruch zu Art. 12 aVAMK, nach dem die Organisation eine Mehrmenge nur mit Zustimmung des Bundesamtes vermarkten darf. Aus dem Vorstehenden ergibt sich somit, dass eine Organisation gestützt auf die aVAMK keine Möglichkeit hat, eine "Rollmenge" von einem Milchjahr auf das nächste zu übertragen.

5.3.4. An diesem Auslegungsergebnis vermag der Einwand der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe die in ihrem Mengenreglement enthaltene Bestimmung über die "rollende Menge" mit Feststellungsverfügung nicht nur bewilligt, sondern in ihren Weisungen und Erläuterungen zur aVAMK eine solche Bestimmung geradezu empfohlen, nichts zu ändern. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das Mengenreglement einer Organisation nach Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 aVAMK lediglich zur Regelung der Milchmenge innerhalb der Organisation bestimmt ist. Das Reglement bestimmt für das Innenverhältnis die Kriterien für die Aufteilung der Basis- und der Mehrmenge auf die Mitglieder der Organisation 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 aVAMK). Das Mengenreglement enthält darüber hinaus jedoch keine Rechte und Pflichten der Organisation im Aussenverhältnis; diese werden allein von der aVAMK festgelegt. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus der Auslegung der von der Beschwerdeführerin herangezogenen Bestimmung im Musterreglement (vgl. Anhang 3 der Weisungen zur aVAMK, S. 28 ff.), die folgenden Wortlaut aufweist:

"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. 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. Wie die Vorinstanz daher zu Recht ausführt, bezieht sich die von der Beschwerdeführerin erwähnte Bestimmung im Musterreglement nur auf die Übertragung von "rollenden Mengen" auf der Ebene der einzelnen Produzenten, nicht jedoch auf der Ebene der Organisation. Gleiches hat für Art. 12 des Mengenreglements der Beschwerdeführerin betreffend "rollende Menge" zu gelten, der nach den Ausführungen der Beschwerdeführerin in Anlehnung an Art. 10 des Musterreglements formuliert wurde. Weder aus ihrem Mengenreglement noch aus dem Musterreglement kann die Beschwerdeführerin daher eine Berechtigung der Organisation zur Übertragung einer "rollenden Menge" von einem Milchjahr auf das nächste herleiten. 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 Grunde gelegt hat (vgl. E. 10.2).

5.4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich nach den allgemeinen Auslegungsregeln aus Art. 6 sowie Art. 14-16 aVAMK mit genügender Bestimmtheit ergibt, dass eine Organisation ihre Milchmenge insgesamt, befristet auf das entsprechende Milchjahr und ohne Möglichkeit der Übertragung einer Rollmenge einhalten muss. Der Beschwerdeführerin wäre es daher möglich gewesen, die Folgen ihres Vorgehens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit zu erkennen. Eine Verletzung des Legalitätsprinzips liegt dementsprechend nicht vor.

6.

Die Beschwerdeführerin stellt zwar nicht in Abrede, dass sie ihr Produktionspotential für das Milchjahr 2008/2009 um 5'841'905 kg überschritten habe. Allerdings macht sie geltend, bei ihrem Vorgehen sämtliche zu beachtenden rechtlichen Bestimmungen eingehalten zu haben.

6.1. Zusätzlich zu den bereits in E. 5 behandelten Rügen bringt die Beschwerdeführerin vor, sie habe in ihrem Reglement Bestimmungen zur Übertragung von Unter- und Überlieferungen der Vertragsmenge auf das jeweils nächste Milchjahr aufgenommen, die von der Vorinstanz bewilligt worden seien. Da kein Ende der Geltung des Reglements festgehalten worden sei, habe sie von einer über das Ende des staatlich kontrollierten Ausstiegs aus der Milchkontingentierung ausgehenden Geltung der Rollmengen-Bestimmung ausgehen dürfen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund der politischen Stossrichtung einer kontinuierlichen Ausdehnung der Milchmenge und weil die Produzenten, welche durch den Anschluss an eine Ausstiegsorganisation von der Milchkontingentierung ausgenommen worden seien, bereits im Rahmen der rechtlich vorgesehenen Schlussabrechnung eine Abgabe auf der gesamten, das damalige Kontingent übersteigenden Menge geleistet hätten.

6.2. In Bezug auf die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte, von der Vorinstanz bewilligte unbefristete Bestimmung zur Übertragung von Unter- und Überlieferungen auf das nächste Milchjahr ist mit Blick auf das vorstehende Auslegungsergebnis davon auszugehen, dass nicht die Organisation, sondern lediglich der einzelne Produzent Adressat der Bestimmung ist (vgl. E. 5.3.4.). Die Organisation als Ganzes kann sich daher nicht auf diese Bestimmung berufen, um eine Übertragung von Unter- und Überlieferungen auf das nächste Milchjahr zu rechtfertigen. Insbesondere gilt es darauf hinzuweisen, dass die von der Beschwerdeführerin betonte kontinuierliche Ausdehnung der Milchmenge lediglich Folge, nicht aber Zweck der aVAMK darstellt und somit für die teleologische Interpretation der Bestimmungen der aVAMK unbeachtlich ist. Überschreitet die Organisation die ihr zugewiesene Milchmenge, verstösst sie gegen ihre Verpflichtung aus der aVAMK. Weder die unbefristete Geltung des Mengenreglements, das lediglich zwischen der Organisation und ihren Mitgliedern Anwendung findet, noch der Umstand, dass die Produzenten bei Ausstieg aus der Milchkontingentierung auf Grund einer Schlussabrechnung eine Abgabe auf der das Kontingent übersteigenden Milchmenge zahlen mussten, vermögen an dieser Rechtslage etwas zu ändern.

6.3. Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, die Rechtmässigkeit der Überschreitung ihres Produktionspotentials ergebe sich aus der Durchlässigkeit des Sanktionensystems. Sie weist darauf hin, dass weder im Musterreglement der Vorinstanz noch in ihrem Mengenreglement eine Sanktionsmöglichkeit für den Fall vorgesehen gewesen sei, dass per 30. April 2009 eine Überlieferung der "rollenden Menge" verbliebe. Zu-

dem sei im Mengenreglement der Beschwerdeführerin lediglich für den Fall der Einstellung der Milchablieferung eines Produzenten eine Schlussabrechnung vorgesehen. Nach dieser Bestimmung sei nur eine Abgabe für den die Rollmenge übersteigenden Anteil geschuldet. Der Sanktionskatalog auf Stufe Organisation habe zudem die Grundlage für die Erfüllung einer allfälligen Verwaltungsmassnahme gebildet.

6.4. Aus den Vorbringen der Beschwerdeführerin kann nicht auf die Rechtmässigkeit ihres Vorgehens geschlossen werden. Sowohl im Musterreglement der Vorinstanz als auch im Mengenreglement der Beschwerdeführerin sind Sanktionsmöglichkeiten für den Fall vorgesehen, dass die vermarktete Milch eines Produzenten seinen Anteil übersteigt (Art. 11 des Musterreglements; Art. 13 des Reglements der Beschwerdeführerin vom 4. April 2005). Wie die Beschwerdeführerin selber ausführt, wurde keine Befristung der entsprechenden Regelungen vorgesehen. Es ist daher nicht ersichtlich, weshalb diese Sanktionsmöglichkeiten nicht auch für das Ende des Milchjahres 2008/2009 per 30. April 2009 gelten sollten. Aus dem Umstand, dass nach dem Mengenreglement der Beschwerdeführerin im Fall der Einstellung der Milchablieferung eines Produzenten eine Abgabe lediglich für eine die Rollmenge überschreitende Milchmenge gezahlt werden muss, kann die Beschwerdeführerin zudem nichts zu ihren Gunsten ableiten, da das Mengenreglement lediglich das Verhältnis zwischen der Organisation und ihren Mitgliedern regelt (vgl. E. 5.3.4.). Aus demselben Grund können aus der Sanktionsbestimmung des Reglements auch keine Schlüsse in Bezug auf die Verwaltungsmassnahmen gegen die Organisation gezogen werden. In den Weisungen zur aVAMK wird zudem betreffend Sanktionen explizit Folgendes ausgeführt (Weisungen zur aVAMK, S. 16):

"Bei den in der Verordnung genannten Sanktionen geht es um die Ahndung von Verstössen der Mitglieder gegen Beschlüsse ihrer Organisation. Gegen welche Verstösse die Organisation Sanktionen ergreifen will, ist ihr grundsätzlich frei gestellt. Der Bund verlangt lediglich, dass die Organisation mit geeigneten Massnahmen dafür sorgt, dass ihre Basis- und Mehrmenge eingehalten wird. Die im Reglement vorgesehenen Sanktionen müssen von der Organisation durchgesetzt werden. Der Bund greift auf dieser Stufe nicht ein."

Aus diesen Erläuterungen wird klar, dass allein die Organisation für die Anwendung und Durchsetzung ihrer Sanktionen verantwortlich ist und keine Abhängigkeit oder Durchlässigkeit zwischen den Sanktionen der Organisation gegenüber ihren Mitgliedern und den Verwaltungsmassnahmen der Vorinstanz gegen die Organisation besteht. Aus dem Um-

stand, dass die Organisation Sanktionen gegen ihre Mitglieder lediglich auf die die Rollmenge übersteigende Milchmenge erhebt, kann daher nichts für die Verwaltungsmassnahmen gegen die Organisation abgeleitet werden.

6.5. Die Beschwerdeführerin führt zudem an, die Geltung der Rollmengen-Bestimmung für die Beschwerdeführerin sei systemimmanent. Das gleichförmige Verhalten der Produzenten wirke sich logischerweise direkt auf die Milchmenge der Organisation aus. Die Vorinstanz sei zudem noch mit Rundschreiben vom 25. Februar 2008 von einer zwischen den Milchjahren bestehenden Übertragungsmöglichkeit der Rollmenge auf Stufe der Organisation ausgegangen. Es könne daher gar nicht anders sein, als dass die Übertragung der aus den Rollmengen der einzelnen Produzenten resultierende "Gesamtrollmenge" auch für die Organisation Geltung haben müsse. Hierfür spreche weiter, dass weder in ihrem Musterreglement noch im Mengenreglement der Beschwerdeführerin irgendeine Regelung vorgesehen worden sei für die Schaffung eines Ausgleichs bzw. einer Kompensation zwischen den Produzenten. Ebenso sei kein Anreiz für die Produzenten geschaffen worden, per 31. Mai 2009 [recte: 30. April 2009] keine Rollmenge mehr zu haben.

6.6. Die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen der aVAMK ergibt, dass eine Organisation die ihr zugewiesene Milchmenge pro Milchjahr einzuhalten und keine Möglichkeit hat, eine "rollende Menge" von einem Milchjahr auf das nächste zu übertragen (vgl. E. 5.3.). Die Geltung einer Rollmengen-Bestimmung für die Beschwerdeführerin kann sich daher nicht aus dem von der aVAMK geschaffenen rechtlichen System ergeben, weshalb dem Vorbringen der Beschwerdeführerin, die Geltung der Rollmengenbestimmung sei "systemimmanent", nicht gefolgt werden kann. Allein aus dem allfällig gleichförmigen Verhalten der Produzenten einer Organisation, d.h. aus rein faktischen Gegebenheiten, kann keine rechtliche Geltung hergeleitet werden. Vor dem Hintergrund des von der aVAMK errichteten rechtlichen Systems kann auch das etwas unklar formulierte Rundschreiben der Vorinstanz vom 25. Februar 2008 nur dahingehend verstanden werden, dass die Produzenten einer Organisation bestimmte Milchmengen von einem Milchjahr auf das nächste übertragen können, nicht jedoch die Organisation selbst. Die Organisation ist nach dem durch die aVAMK geschaffenen System vielmehr verpflichtet, für die Einhaltung der ihr zugeteilten Milchmenge zu sorgen. Diese Verpflichtung der Organisation ergibt sich nicht nur aus den Bestimmungen der aVAMK, sondern wurde auch in den Weisungen zur aVAMK explizit betont, nach

der "die Organisation mit geeigneten Massnahmen dafür sorgt, dass ihre Basis- und Mehrmenge eingehalten wird" (Weisungen zur aVAMK, S. 16). Aus dem Fehlen von Vorschlägen für Massnahmen zur Schaffung eines Ausgleichs bzw. einer Kompensation zwischen den Produzenten und für Anreize zum Abbau von Rollmengen im Musterreglement und den anderen einschlägigen Grundlagen kann daher nicht auf die Geltung einer Rollmengen-Bestimmung für die Beschwerdeführerin geschlossen werden.

6.7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin nicht darzulegen vermochte, dass sie bei der Überschreitung ihres Produktionspotentials alle zu beachtenden rechtlichen Bestimmungen eingehalten hat. Vielmehr ist festzuhalten, dass sie mit der Überschreitung ihres Produktionspotentials ihre Verpflichtung zur Einhaltung der ihr zugeteilten Milchmenge für das Milchjahr 2008/2009 nach der aVAMK verletzt hat.

7.

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, für die von der Vorinstanz am 30. April 2009 vorgenommene Schlussabrechnung bestehe keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Für die Produzenten, die von dem vorzeitigen Ausstieg aus der Milchkontingentierung Gebrauch gemacht hätten, sei in Art. 17 Abs. 3 aMKV klar geregelt worden, dass eine Schlussabrechnung erstellt und eine Abgabe auf der gesamten, das Kontingent übersteigende Menge geschuldet sei. Die Abgabe habe für die bis zu einer Menge von 5'000 kg zu viel vermarktete Milch 10 Rappen je Kilogramm betragen. Eine analoge Bestimmung für eine Schlussabrechnung bei der kompletten Aufhebung der Milchkontingentierung am 30. April 2009 fehle jedoch.

7.1. Die Organisationen, in denen die von der Milchkontingentierung ausgenommenen Milchproduzenten zusammengeschlossen sind, unterstehen gemäss Art. 22 Abs. 4 aVAMK der Aufsicht der Vorinstanz. Verstösse der Organisationen gegen die Bestimmungen der aVAMK werden gestützt auf Art. 21 Abs. 2 aVAMK mit Verwaltungsmassnahmen geahndet. Art. 169 LwG bestimmt weiter die allgemeinen Verwaltungsmassnahmen bei Widerhandlungen gegen die Ausführungsbestimmungen zum LwG. Werden unrechtmässige Produkte in Verkehr gebracht, kann gestützt auf Art. 169 Abs. 2 LwG ein Betrag erhoben werden, der höchstens dem Brutto-Erlös der zu Unrecht in Verkehr gebrachten Produkte entspricht.

7.2. Die Vorinstanz kann sich für die Kontrolle der Organisationen und insbesondere für die Erstellung der Schlussabrechnung, ob die Organisationen ihre Milchmengen am Ende eines Milchjahres eingehalten haben, auf Art. 22 Abs. 4 aVAMK stützen. Die auf Grund der Kontrolle allenfalls ergriffenen Verwaltungsmassnahmen stützen sich zudem auf Art. 21 Abs. 2 aVAMK und Art. 169 Abs. 2 LwG. Es liegt daher sowohl für die Kontrolle der Einhaltung der Milchmenge der Beschwerdeführerin durch die Vorinstanz am Ende des Milchjahres 2008/2009 als auch für die Ausfällung einer Verwaltungsmassnahme auf Grund der Verletzung der Verpflichtung aus der aVAMK eine ausreichende gesetzliche Grundlage vor (vgl. dazu ausführlich Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5839/2010 vom 28. Februar 2012 E. 4).

8.

Die Beschwerdeführerin rügt im Weiteren, die Vorinstanz verletze mit ihrem Vorgehen den verfassungsmässigen Grundsatz der Rechtsgleichheit. Während jene Produzenten, welche sich nicht gemäss Art. 36a LwG einer Organisation angeschlossen und den anforderungsreichen Weg des staatlich kontrollierten Ausstiegs aus der Milchkontingentierung beschritten hätten, lediglich einmal abgerechnet und mit einem Betrag von 10 Rappen pro Kilo Rollmengenmilch belastet worden seien, hätten die Produzenten der Beschwerdeführerin auf Grund der vorinstanzlichen Verfügung bereits zum zweiten Mal innerhalb von drei Jahren diese erhebliche finanzielle Belastung zu gewärtigen.

8.1. Das Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV gebietet den Behörden, Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Der allgemeine Gleichheitssatz verbietet den Behörden bei der Rechtsanwendung, zwei gleiche tatsächliche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich zu behandeln (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 507 ff.; REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, Bern 2007, S. 352).

8.2. Im vorliegenden Fall fehlt es bereits an der Voraussetzung von zwei gleichen tatsächlichen Situationen, um das Gleichbehandlungsgebot zur Anwendung zu bringen. Die von der Beschwerdeführerin genannte Situation der Produzenten, die sich nicht vorzeitig von der Milchkontingentierung ausnehmen liessen und für welche die Vorinstanz daher erst bei der endgültigen Aufhebung der Milchkontingentierung per 30. April 2009 eine Abrechnung erstellte, unterscheidet sich sowohl in Bezug auf die anwendbaren Rechtsgrundlagen als auch in Bezug auf die Adressaten von

der Situation der Beschwerdeführerin. Während die Vorinstanz bei den Produzenten, die sich nicht vorzeitig aus der Milchkontingentierung ausnehmen liessen, eine Abrechnung gestützt auf die aMKV vornimmt, stützt sie sich bei der von der Beschwerdeführerin angefochtenen Verfügung auf die aVAMK. Erstere richtet sich an die von der Milchkontingentierung nicht ausgenommenen Produzenten, Letztere an die Beschwerdeführerin als Organisation, in der sich aus der Milchkontingentierung ausgenommene Produzenten zusammengeschlossen haben. Da die Beschwerdeführerin als Organisation Adressatin der Abrechnung und Sanktionierung der Vorinstanz ist, trifft die Argumentation der Beschwerdeführerin, die Produzenten der Beschwerdeführerin würden bereits zum zweiten Mal einer Abrechnung und einer Abgabe im Falle einer Rollmengenüberlieferung unterstellt, nicht zu. Dabei handelt es sich im Übrigen nicht um eine formalistische Betrachtungsweise, wie die Beschwerdeführerin geltend macht, sondern um die Beachtung rechtlich relevanter Unterschiede. Eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots liegt daher nicht vor.

9.

Die Beschwerdeführerin macht des Weiteren eine Verletzung des Willkürverbots und des Gebots von Treu und Glauben geltend. Sie weist insbesondere darauf hin, dass die auf Stufe Organisation eingereichten Mehrmengengesuche in den Milchjahren 2006/2007 und 2007/2008 gestützt auf die jeweiligen "Muttergesuche" des an der Organisation teilnehmenden Milchverwerter lediglich noch "formell" behandelt und alsdann bewilligt worden seien. Sie habe daher auch für das Milchjahr 2008/2009 davon ausgehen können, dass ihr Mehrmengengesuch bewilligt werde. Die Vorinstanz habe zudem mit Schreiben vom 28. August 2008 die Verteilung der dem Milchverwerter für das Milchjahr 2008/2009 bewilligte Mehrmenge auf die einzelnen Organisationen angeordnet, womit offensichtlich eine rechtlich verbindliche Abmachung bestanden habe. In der Folge habe die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 1. Dezember 2008 jedoch lediglich eine erheblich reduzierte Mehrmenge von 2.5 Mio. kg bewilligt. Die entsprechende Verfügung sei zudem erst im achten von zwölf Milchproduktionsmonaten erlassen worden. Die Beschwerdeführerin sei daher in ihrer Erwartung an ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten der Vorinstanz im Rechtsverkehr erheblich getäuscht worden. Mit der Haltung der Vorinstanz und der Ergreifung der verfügten Verwaltungsmassnahme sei sie in ihrem Vertrauen auf die behördliche Praxis in den beiden vorhergehenden Milchjahren, im Vertrauen auf die durchlässige Zustimmungserteilung gegenüber Milchverarbeiter und Milchverwerter-Produzenten-Organisation im Milchjahr

2008/2009, im Vertrauen auf die Berücksichtigung der in Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit bereits gemolkenen Milchmenge und im Vertrauen auf die ursprünglich genehmigte Rollmengenüberlieferung erheblich verletzt. Die Beschwerdeführerin weist schliesslich darauf hin, dass seit der Einführung des vorzeitigen Ausstiegs aus der Milchkontingentierung bis zum Jahre 2009 praktisch die gesamte Garde der für diesen Bereich zuständigen Schlüsselpersonen bei der Vorinstanz ausgewechselt worden sei. Eine mangelnde Verlässlichkeit der Behörden infolge von Wechseln bedeutender Schlüsselpersonen dürfe sich keinesfalls zu Lasten von Privaten auswirken.

9.1. Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 622). Der Vertrauensschutz als Teilgehalt des Grundsatzes von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusagen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (vgl. BGE 126 II 377 E. 3a). Damit der Vertrauensschutz greift, müssen allerdings verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Zunächst muss eine Vertrauensgrundlage vorhanden sein. Darunter ist auch die Praxis einer rechtsanwendenden Behörde zu verstehen, die bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst. Neben der Existenz einer Vertrauensgrundlage muss das Vertrauen in das Verhalten der staatlichen Behörden berechtigt sein, der Private muss gestützt auf sein Vertrauen eine Disposition getätigt haben, und schliesslich muss immer eine Interessenabwägung zwischen den verschiedenen betroffenen Interessen stattfinden (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 631 ff.).

9.2. Willkür im Sinne von Art. 9 BV liegt bei der Auslegung und Anwendung von Gesetzesnormen nicht schon vor, wenn eine andere Auslegung ebenfalls vertretbar oder sogar zutreffender erscheint, sondern erst, wenn ein Entscheid offensichtlich unhaltbar ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Entscheid zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (vgl. BGE 127 I 54 E. 2b, BGE 127 I 60 E. 5a, BGE 123 I 1 E. 4a mit weiteren Hinweisen).

9.3. Insoweit sich die Rüge der Beschwerdeführerin darauf bezieht, dass die Vorinstanz das Gebot von Treu und Glauben verletzt habe, indem sie – entgegen ihrer Praxis in den Milchjahren 2006/2007 und 2007/2008 –

mit Verfügung vom 1. Dezember 2008 der Beschwerdeführerin eine vom "Muttermilch" abweichende Mehrmenge bewilligte, ist sie nicht zu hören. Eine entsprechende Rüge hätte die Beschwerdeführerin gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 1. Dezember 2008 vorbringen müssen. Diese Verfügung ist jedoch in Rechtskraft erwachsen. Das Anfechtungsobjekt der vorliegenden Beschwerde, das gleichzeitig den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt, bildet die Verfügung vom 4. Juni 2010. Inwieweit die Vorinstanz mit dieser Verfügung gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen hat, bringt die Beschwerdeführerin nicht substantiiert vor. Insbesondere entspricht diese Verfügung der Praxis der Vorinstanz in den vorhergehenden Milchjahren 2006/2007 und 2007/2008, der Beschwerdeführerin mitzuteilen, ob sie ihre Milchmenge eingehalten hat oder nicht und ob daraus Massnahmen nötig werden (vgl. dazu E-Mails der Vorinstanz vom 19. Juli 2007 und vom 4. Juli 2008). Die Beschwerdeführerin macht zudem nicht substantiiert geltend, inwiefern die personellen Wechsel bei der Vorinstanz die Praxis der Behörde beeinflusst hätten. Insbesondere legt sie nicht dar, ob und inwiefern die Vorinstanz auf Grund der personellen Wechsel ihre Praxis geändert und die Beschwerdeführerin damit in ihrem Vertrauen verletzt habe. Ein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben ist daher zu verneinen.

9.4. Wie aus den vorstehenden Ausführungen erhellt, hat sich die Vorinstanz bei Erlass der angefochtenen Verfügung vom 4. Juni 2010 ihrer Praxis entsprechend verhalten. Ihr Vorgehen kann nicht als offensichtlich unhaltbar und damit als willkürlich bezeichnet werden. Eine Verletzung des Willkürverbots ist von der Beschwerdeführerin zudem weder weiter substantiiert noch rechtsgenügend belegt worden.

10.

Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Zunächst sei festzuhalten, dass eine Verwaltungs-massnahme im Betrag von Fr. 376'200.– mit Blick auf die finanziellen Mittel in keinem Verhältnis zur Belastung des Vereins stehe und daher die Insolvenz der Beschwerdeführerin zur Folge hätte. Mit einer solchen Massnahme lasse sich zudem die Einhaltung der Vorschriften über den vorzeitigen Ausstieg aus der Milchkontingentierung nicht mehr durchsetzen, da solche künftig nicht mehr anzuwenden seien. Die Massnahme könne damit einzig der Sanktionierung von Verstössen gegen das Verwaltungsrecht dienen. Weiter halte sich die Vorinstanz auch bei der Bemessung der Sanktion in keiner Weise an ihre eigenen verwaltungsrechtlichen Vorgaben. Wenn überhaupt von einem Verstoss auszugehen sei,

so sei dieser keinesfalls schwer, sondern durch das unberechenbare Verhalten der Vorinstanz veranlasst. Auch die von der Beschwerdeführerin getroffenen Massnahmen zur Vermeidung eines allfälligen Verstosses seien nicht in die Beurteilung der Verwaltungsmassnahme mit einbezogen worden.

10.1. 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. 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) unter anderem festgehalten, dass bei der Sanktionsbemessung im Falle einer Überschreitung des vorgängig definierten Produktionspotentials von einem Grundansatz von 10 Rappen pro zu Unrecht vermarktetem Kilogramm Milch auszugehen ist (vgl. E. 5.1 des erwähnten Urteils). Dieser Ansatz ist in der Milchwirtschaft bestens bekannt und vertraut. Diese Abgabe für Überlieferungen war auch im früheren Art. 36 LwG festgeschrieben und entsprach somit dem Branchen-Usus. Vorliegend besteht kein Anlass, von dieser Rechtsprechung abzuweichen.

10.2. An dieser Beurteilung vermag der Einwand der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz halte sich nicht an ihre eigenen verwaltungsrechtlichen Vorgaben, nichts zu ändern. Die Weisungen zur aVAMK sind als Verwaltungsverordnungen für die Vorinstanz zwar verbindlich, jedoch beinhalten sie für die Vorinstanz in Bezug auf die Wahl und Bemessung von Verwaltungsmassnahmen keine strikten Vorgaben (vgl. E. 4.4.). Des Weiteren gilt es darauf hinzuweisen, dass die Vorinstanz bei der Bemessung der finanziellen Belastung die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Faktoren weitestgehend berücksichtigt hat. Da die Einhaltung des Produktionspotentials die zentrale Vollzugsaufgabe der Beschwerdeführerin ist und zudem die natürlichen Schwankungen in der Milchproduktion bereits im praxisgemässen Toleranzabzug von 2% des Produktionspotentials berücksichtigt sind, sieht das Bundesverwaltungsgericht vorliegend keinen Grund für eine Minderung des branchenüblichen Ansatzes von 10 Rappen pro zu Unrecht vermarktetem Kilogramm Milch.

11.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin durch das Überschreiten ihres Produktionspotentials für das Milchjahr 2008/2009 um 5'841'905 kg Milch ihre Verpflichtung aus der aVAMK verletzt hat. Die Vorinstanz hat daher zu Recht eine Sanktion in der Höhe von Fr. 376'200.– verfügt, die sich insgesamt als verhältnismässig erweist. Der angefochtene Entscheid wird dementsprechend bestätigt und die Beschwerde im Haupt- und Eventualantrag abgewiesen.

Bei diesem Verfahrensausgang sind der Beschwerdeführerin als unterliegende 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, Art der Prozessführung und finanzieller 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. 6'000.– festgesetzt und mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 5'000.– verrechnet. Der den Kostenvorschuss übersteigende Betrag von Fr. 1'000.– hat die Beschwerdeführerin innert 30 Tagen 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).

12.

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 lit. 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; THOMAS HÄBERLI, in: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebbersax/Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Basel 2011, Art. 83, N. 290).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 6'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 5'000.– verrechnet. Der den Kostenvorschuss übersteigende Betrag von Fr. 1'000.– hat die Beschwerdeführerin innert 30 Tagen 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; Vorakten zurück).

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Philippe Weissenberger

Patricia Egli

Versand: 3. April 2012