

(Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 24. Juni 1994 in Sachen X gegen Z und Regionale Rekurskommission Nr. 9; 94/8B-027)

Anpassung der Einzelkontingente infolge Änderung der massgeblichen Nutzfläche; anwendbares Recht; Verfahrensablauf.

1. Anwendbares Recht: MKTV 89 oder MKTV 93?

Bei der Frage, welches Recht bei einer Rechtsänderung Anwendung findet, ist nicht auf den Zeitpunkt der Flächenänderung abzustellen, sondern zu beurteilen, welches Recht in der Periode der kontingentsrechtlichen Auswirkungen der Flächenänderung galt (E. 3.4).

2. Art. 19 Abs. 2 Bst. b, 20 Abs. 1 und 37 MKTV 93: Verfahrensablauf bei Kontingentsanpassungen infolge Änderung der massgeblichen Nutzfläche.

- Aufgrund der mit der MKTV 93 eingeführten 10prozentigen Kontingentskürzung auf seiten des Landübernehmers sind die Wechselwirkungen zwischen den Kontingentsänderungen nicht mehr derart unmittelbar, wie es die MKTV 89 noch vorgesehen hat. Nach wie vor wird aber ein einheitliches Rechtsverhältnis geregelt, so dass es sich aufdrängt, die kontingentsrechtlichen Folgen einer Landabgabe in einer einzigen Verfügung zu regeln (E. 4.2).

- Wird über die Kontingentsänderungen in zwei getrennten Verfügungen entschieden, so kann die Beschwerdeinstanz nur über die angefochtene Verfügung befinden, wogegen die nicht angefochtene Verfügung ohne entsprechenden Vorbehalt in Rechtskraft erwächst (E. 4.3).

Adaptation des contingents suite à une modification de la surface déterminante; droit applicable; déroulement de la procédure.

1. Droit applicable: OCLP 89 ou OCLP 93?

En cas de modification de la législation, il convient d'appliquer le droit qui était en vigueur au cours de l'année laitière pour laquelle la modification de surface a produit ses effets sur le contingent et non celui qui était en vigueur à la date de la modification de surface (consid. 3.4).

2. Art. 19 al. 2 let. b, 20 al. 1 et 37 OCLP 93: déroulement de la procédure en cas d'adaptation du contingent suite une modification de la surface déterminante.

- Suite à l'introduction par l'OCLP 93 d'une réduction légale de 10% du contingent transféré au preneur, il n'y a plus de connexité directe entre la réduction du contingent du cédant et l'augmentation de celui du preneur, comme c'était le cas sous l'empire de l'OCLP 89. Toutefois, le rapport juridique entre les deux opérations forme un tout homogène, de sorte que les conséquences juridiques d'un transfert de contingent suite à une cession de terres doivent être réglées dans une seule et même décision (consid. 4.2).

- Si, pour régler un transfert de contingent, la fédération laitière prend deux décisions séparées, l'autorité de recours ne pourra se prononcer que sur la décision attaquée, et non sur l'autre qui sera entrée en force, à moins que cette dernière n'ait été assortie d'une réserve quant à son entrée en force (consid. 4.3).

Adeguamento dei contingenti in seguito ad una modificazione della superficie utile determinante; diritto applicabile; svolgimento della procedura.

1. Diritto applicabile: OCLP 89 o OCLP 93?

In caso di modificazione della legislazione occorre applicare il diritto che era in vigore durante l'anno lattiero per il quale la modificazione della superficie ha prodotto i suoi effetti sul contingente e non quello che era in vigore alla data della modificazione della superficie (consid. 3.4).

2. Art. 19 cpv. 2 lett. b, 20 cpv. 1, 37 OCLP 93: svolgimento della procedura in caso di adeguamento del contingente in seguito ad una modificazione della superficie utile determinante.

- In seguito all'introduzione da parte dell'OCLP 93 di una riduzione legale del 10% del contingente trasferito al cessionario, non vi è più interazione diretta fra la riduzione del contingente del cedente e l'aumento di quello del cessionario, come era ancora previsto dall'OCLP 89. Nondimeno, il rapporto giuridico fra le due operazioni forma un tutto omogeneo, di modo che le conseguenze giuridiche di un trasferimento di contingente a seguito di una cessione di terreno devono essere disciplinati in un'unica decisione (consid. 4.2).

- Se per decidere su una modificazione del contingente, la federazione lattiera prende due decisioni separate, l'autorità di ricorso potrà pronunciarsi soltanto sulla decisione impugnata mentre, senza una rispettiva riserva, la decisione non impugnata passa in giudicato (consid. 4.3).

Aus dem Sachverhalt:

Infolge der Abgabe von Pachtland an X kürzte der Milchverband Bern mit Verfügung vom 22. Oktober 1993 das Kontingent von Z um rund 70% des massgeblichen Hektarendurchschnittes. In einer weiteren Verfügung wurde das Kontingent des Landübernehmers X um die entsprechende Menge erhöht.

Die Beschwerde des Landabgebers Z vom 15. November 1993 hiess die Regionale Rekurskommission Nr. 9 mit Entscheid vom 12. Januar 1994 gut und kürzte dessen Kontingent um 50% des massgeblichen Hektarendurchschnittes. Im gleichen Entscheid wurde auch die Kontingenterhöhung beim Landübernehmer X entsprechend neu festgesetzt.

Dagegen führt X am 3. März 1994 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD und beantragt, der Entscheid der Vorinstanz sei

aufzuheben und der erstinstanzliche Entscheid des Milchverbandes zu schützen.

Aus den Erwägungen:

1. (Zuständigkeit)

2. (Beschwerdelegitimation; Eintreten auf die Beschwerde, soweit es das Feststellungsinteresse des Beschwerdeführers betrifft; vgl. REKO/EVD 93/8B-004 E. 2, veröffentlicht in: VPB 59.90[3])

3. Nach Art. 2 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1988 vom 16. Dezember 1988 (Milchwirtschaftsbeschluss 1988 [MWB 1988], SR 916.350.1) beschränkt der Bund die Preisgarantie für Verkehrsmilch durch eine einzelbetriebliche Milchkontingentierung, um die Milcheinlieferungen an die Absatzverhältnisse anzupassen, den Aufwand der Milchrechnung zu begrenzen und den Milchpreis zu sichern. Für jedes Kilo Milch, das ein Produzent über sein Kontingent hinaus liefert, hat er eine Abgabe zu bezahlen (Art. 3 MWB 1988). Der Bundesrat kann auf Beginn eines Milchjahres die Gesamtmilchmenge, die für die Einzelkontingente zur Verfügung steht, neu festsetzen und die entsprechende Anpassung der Einzelkontingente regeln (Art. 2 Abs. 2 MWB 1988).

3.1. Dementsprechend hat der Bundesrat die Festsetzung und Anpassung der einzelbetrieblichen Milchkontingente in kurzen Abständen den Bedürfnissen der Produktionslenkung angepasst, letztmals in der Verordnung vom 26. April 1993 über die Milchkontingentierung im Talgebiet und in der Bergzone I (Milchkontingentierung-Talverordnung 93 [MKTV 93], SR 916.350.101). Sie löste auf den 1. Mai 1993 (Milchjahr 1993/94) die Verordnung vom 20. Dezember 1989 über die Milchkontingentierung in der Talzone, in der voralpinen Hügelzone und in der Zone I des Berggebietes (Milchkontingentierung-Talverordnung 89, MKTV 89, AS 1990 286 1059, 1991 1125, 1992 946 2049) ab (Art. 47 und 49 MKTV 93).

3.2. Im vorliegenden Fall haben die Vorinstanzen stillschweigend die Milchkontingentierung-Talverordnung 89 angewandt. Das Bundesamt für Landwirtschaft (hiernach: Bundesamt) vertritt in seiner Stellungnahme dieselbe Meinung und begründet dies damit, dass die Flächenabgabe vor dem 1. Mai 1993 stattgefunden habe. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden.

3.3. Bei der Beurteilung, welches Recht bei einer Rechtsänderung Anwendung findet, gilt der Grundsatz, dass diejenigen Rechtssätze massgebend sind, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (Rhinow René A. / Krähenmann Beat; Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt a. M. 1990, Nr. 15 B I; BGE 113 Ib 246 E. 2a). Der Gesetzgeber kann eine davon abweichende übergangsrechtliche Regelung treffen (BGE 107 Ib 133 E. 2b). Dies trifft aber im vorliegenden Fall nicht zu, denn die Übergangsbestimmungen von Art. 48 der Milchkontingentierung-Talverordnung 93 regeln bezüglich der Frage des anwendbaren Rechts lediglich den Sonderfall der Stallsanierung. Für die anderen Sachverhalte mit kontingentsrechtlichen Auswirkungen ist deshalb auf den allgemein anerkannten übergangsrechtlichen Grundsatz abzustellen. Bezogen auf den vorliegenden Fall ist im folgenden abzuklären, wann sich der rechtlich zu ordnende oder zu Rechtsfolgen führende Tatbestand erfüllt respektive wann sich eine Änderung der massgeblichen Nutzfläche kontingentsrechtlich auswirkt.

3.4. Das Einzelkontingent ist die Verkehrsmilchmenge, die ein Produzent ab einem Betrieb im Laufe eines Milchjahres (1. Mai bis 30. April) zum garantierten Preis abliefern kann (Art. 3 MKTV 93). Zu Beginn eines jeden Milchjahres teilen die Milchverbände den Produzenten das für das neue Milchjahr geltende Kontingent mit (Art. 31 Abs. 2 MKTV 93). Einzelkontingente werden demnach in der Regel jeweils auf den 1. Mai eines Milchjahres festgesetzt. Sie bestehen aus dem im vergangenen Milchjahr rechtsgültig zugeteilten Einzelkontingent (Art. 8 Abs. 1 MKTV 93) und aus den Zuschlägen und Abzügen nach dem 3. Abschnitt der Milchkontingentierung-Talverordnung 93.

Geht es, wie vorliegend, um eine Flächenänderung, kann diese aufgrund der Art. 19 und 20 der Milchkontingentierung-Talverordnung 93 Anpassungen der Kontingente beim Landabgeber und beim Landübernehmer bewirken. Wurde im Laufe eines Milchjahres ein Vertrag zwischen Landabgeber und Landübernehmer über die Kontingentsänderungen abgeschlossen, muss dieser bis zum 31. Mai des folgenden Milchjahres beim zuständigen Milchverband eingereicht werden, andernfalls hat der Landübernehmer ein Gesuch um Anpassung der Kontingente zu stellen (Art. 37 Abs. 1 MKTV 93). Der Milchverband überprüft die Verträge und verfügt die anerkannten Kontingentsänderungen, welche ab 1. Mai nach Vertragsabschluss gelten (Art. 37 Abs. 2 MKTV 93).

Die kontingentsrechtlichen Folgen einer Landabgabe wirken sich demnach bei Landabgeber und Landübernehmer erst in jener Kontingentsperiode aus, welche der Flächenänderung folgt. Mit anderen Worten sind Flächenänderungen Bemessungsgrundlage der Kontingentsänderungen und stellen entgegen der Meinung des Bundesamtes bloss Sachverhalt dar. Bei der Frage, welches Recht bei einer Rechtsänderung Anwendung findet, ist demnach nicht auf den Zeitpunkt der Flächenänderung abzustellen, sondern zu beurteilen, welches Recht in der Periode der kontingentsrechtlichen Auswirkungen einer Flächenänderung gilt. Erfolgt eine Änderung der Rechtsgrundlagen, kann in diesem Ergebnis auch keine Rückwirkung gesehen werden. Denn vergleichbar mit dem Steuergesetz, welches auf Bemessungsgrundlagen zurückgreift, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes entstanden sind, können die Kontingentsgrundlagen auf Grund von Faktoren bemessen werden, die sich in einer vorhergehenden Kontingentsperiode herausgebildet haben (BGE 104 Ib 219 E. 6).

3.5. Im vorliegenden Verfahren erfolgte die Flächenänderung zwar vor dem 1. Mai 1993, wirkte sich aber kontingentsrechtlich erst im Milchjahr 1993/94 aus. In dieser Periode galt die Milchkontingentierung-Talverordnung 93, welche am 1. Mai 1993 in Kraft trat (Art. 49 MKTV 93). Für die Feststellung der kontingentsrechtlichen Folgen der Flächenänderung ist deshalb ohne weiteres die neue Milchkontingentierung-Talverordnung 93 anwendbar.

4. Was den Verfahrensablauf bei Kontingentsänderungen infolge Flächenabgabe angeht, so ist von den folgenden Überlegungen auszugehen:

4.1. Liegt kein Pachtvertrag im Sinne von Art. 19 Abs. 1 der Milchkontingentierung-Talverordnung 93 vor, so können sich Landabgeber und Landübernehmer über die Kontingentsänderung infolge Flächenabgabe einigen (Art. 19 Abs. 2 Bst. a MKTV 93). Kommt keine Einigung zustande, so entscheidet bei einer Flächenänderung zwischen Produzenten auf Gesuch des Landübernehmers hin der zuständige Milchverband (Art. 37 Abs. 1 MKTV 93). In der Folge erlässt der Milchverband einen Entscheid gestützt auf Art. 19 Abs. 2 Bst. b der Milchkontingentierung-Talverordnung 93. Danach hat er das Kontingent des Landabgebers in der Regel um 50% des massgeblichen Hektarendurchschnittes zu kürzen. Die Kontingentsänderung auf seiten des Landübernehmers wird durch Art. 20 der Milchkontingentierung-Talverordnung 93 geregelt. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung hat der Milchverband das Kontingent des Landübernehmers, falls das Land aufgrund eines landwirtschaftlichen Pachtvertrages

übernommen wurde, um die im Pachtvertrag festgelegte und um 10% verminderte Menge zu erhöhen. In den übrigen Fällen wird das Kontingent um die um 10% verminderte Menge erhöht, die der Landabgeber nach Art. 19 abzutreten hat.

4.2. Aufgrund der materiellen Bestimmungen betreffend Kontingentsänderungen infolge Flächenabgabe kann festgehalten werden, dass der Verordnungsgeber eine Wechselwirkung zwischen der Kontingentskürzung auf seiten des Landabgebers und der Kontingentserhöhung beim Landübernehmer erreichen wollte. Zwar ist diese Wechselwirkung aufgrund der wirtschaftslenkenden Massnahme der 10prozentigen Kürzung nicht mehr derart unmittelbar, wie es die Milchkontingentierung-Talverordnung 89 vorgesehen hat. Dennoch wird nach wie vor derselbe Sach- und Rechtsverhalt geregelt, mithin ein einheitliches Rechtsverhältnis, so dass es sich an und für sich aufdrängt, die kontingentsrechtlichen Folgen einer Landabgabe in einer einzigen Verfügung zu regeln.

4.3. Verfahrensmässig schreibt die Milchkontingentierung-Talverordnung 93 lediglich vor, dass der Milchverband die anerkannte Kontingentsänderung zu verfügen (Art. 37 Abs. 2 MKTV 93) und gemäss den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens den Parteien zu eröffnen hat (Art. 43 sowie Art. 44 Abs. 3 MKTV 93 i.V.m. Art. 34 VwVG), mithin dem Gesuchsteller und dem Landabgeber, deren Rechte durch die Verfügung unmittelbar betroffen sind (Art. 5 Abs. 1 VwVG).

Über das weitere Vorgehen spricht sich die Milchkontingentierung-Talverordnung 93 nicht aus. Der Entscheid über das zweckmässige Vorgehen bleibt demnach den Milchverbänden überlassen. Allerdings sind sie bei der Wahl ihrer Vorgehensweise an allgemeine Verfahrensgrundsätze gebunden. Insbesondere haben die Milchverbände zu beachten, dass beim Entscheid über einen Sachverhalt, welcher wechselseitige Auswirkungen rechtlicher Art auf mehrere Produzenten hat, diese Wechselwirkung auch im Beschwerdefall uneingeschränkt erhalten bleiben muss. Entscheidet beispielsweise ein Milchverband über die Kontingentsübertragung in zwei getrennten Verfügungen, so kann auf Beschwerde eines Produzenten hin die Beschwerdeinstanz nur über die angefochtene Verfügung befinden, wogegen die nicht angefochtene - vorausgesetzt, es fehlt ein entsprechender Vorbehalt - in Rechtskraft erwachsen ist. Sind mehrere Gesuche gemäss dem 3. Abschnitt der Milchkontingentierung-Talverordnung 93, welche denselben Produzenten betreffen, zu regeln, so ist im weiteren zu berücksichtigen - vorausgesetzt, die Gesuchsverfahren werden in einer Verfügung zusammengefasst - dass dem Verfügungsadressaten das Recht zustehen muss, nur einzelne Gesuchsentscheide anzufechten.

Dies bedingt aber, dass im Dispositiv der Verfügung über die verschiedenen Gesuche getrennt befunden wird. Überdies muss bei der Abfassung und Mitteilung der Entscheide beachtet werden, dass die Geschäftssphäre des Produzenten gewahrt bleibt und Tatsachen, welche nur den Gesuchsteller beschlagen, nicht unbesehen einem Drittproduzenten bekanntgegeben werden. Schlussendlich ist anzufügen, dass die Folgen unklarer respektive unkorrekter Entscheide von der zuständigen Behörde zu vertreten sind und nicht zum Nachteil der Privaten gereichen dürfen. Insbesondere darf aus mangelhafter Eröffnung den Parteien kein Rechtsnachteil erwachsen (Art. 38 VwVG).

4.4. Im vorliegenden Verfahren entschied der Milchverband unbestrittenermassen gestützt auf Art. 18 Abs. 2 Bst. b der Milchkontingentierung-Talverordnung 89, welcher inhaltlich mit Art. 19 Abs. 2 Bst. b der Milchkontingentierung-Talverordnung 93 übereinstimmt. Dieser Entscheid ist, soweit dies aus den Akten hervorgeht, nur dem Landabgeber Z eröffnet worden. Der Landübernehmer X erhielt eine eigene Verfügung gestützt auf Art. 19 der Milchkontingentierung-Talverordnung 89, also ohne 10prozentige Kürzung gemäss der richtigerweise anzuwendenden neuen Verordnung (Art. 20 Abs. 1 MKTV 93). Da nur die Verfügung des Landabgebers angefochten wurde, ist festzustellen, dass der an X adressierte Entscheid, welcher über keinen Rechtskraftvorbehalt verfügt, in Rechtskraft erwachsen ist. X hätte demnach gar kein schutzwürdiges Interesse, einen Entscheid der Rekurskommission EVD anzubegehren, da sich seine Eingabe lediglich gegen die durch die Rekurskommission Nr. 9 beurteilte Verfügung des Landabgebers Z richten könnte. Auf Beschwerde des Landabgebers hin änderte aber die Rekurskommission Nr. 9 nicht nur die angefochtene, sondern auch die rechtskräftige Verfügung ab, regelte mithin unerlaubterweise die kontingentsrechtlichen Folgen der Landabgabe für beide Parteien neu. Hierzu war die Vorinstanz nicht befugt, da mit Eintritt der formellen Rechtskraft eine Verfügung innerhalb eines bestimmten Verfahrens unabänderlich wird und mit Ausnahme eines allfälligen Widerrufs oder einer Revision auch für die Behörde als rechtsbeständig zu betrachten ist (Kölz Alfred/ Häner Isabelle, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, Rz. 166 ff.). Soweit die Vorinstanz demnach die rechtskräftige Verfügung des X abgeändert hat, ist der Entscheid der Rekurskommission Nr. 9 aufzuheben.

4.5. Im weiteren ist anzufügen, dass der Milchverband in Zukunft gut beraten sein wird, seine Verfügungen im Sinne der E. 4.3 abzufassen. Abgesehen davon, dass er die wechselseitigen Kontingentsänderungen in zwei Entscheiden regelt, sind die zu verfügenden Kontingentsänderungen (Art. 43 MKTV 93) bloss als Begründung angeführt, obwohl diese eigentlich Gegenstand der Verfügung sein sollten und zusammen mit dem rechtskräftigen Kontingent des Vorjahres (Art. 8 Abs. 1 MKTV 93) den rechnerischen Betrag des Kontingents für das aktuelle Milchjahr ergeben. Aus den Verfügungen des Milchverbandes geht weiter hervor, dass das Dispositiv der jeweiligen Verfügung aus der Kontingentsfestsetzung für das aktuelle Milchjahr besteht. Diese Praxis ist zumindest fragwürdig, denn das neue Jahreskontingent kann gar nicht verfügt werden, solange die Zuschläge und Abzüge gestützt auf den 3. Abschnitt der Milchkontingentierung-Talverordnung

93 noch nicht in Rechtskraft erwachsen sind. Denkbar ist lediglich die Mitteilung der rechnerischen Zusammenfassung der Kontingentsänderungen (3. Abschnitt MKTV 93) unter Einbezug des bisherigen Kontingentes (Art. 8 Abs. 1 MKTV 93). Ob überhaupt das neue Kontingent jeweils in Verfügungsform zu eröffnen ist oder ob eine blosser Mitteilung als Saldo im oben genannten Sinne mit Art. 31 Abs. 2 der Milchkontingentierung-Talverordnung 89 vereinbar ist, kann hier offen gelassen werden.

4.6. (...)

5. (...)

(Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, gut, hebt den angefochtenen Entscheid der Rekurskommission Nr. 9 insoweit auf, als darin über das Kontingent des Beschwerdeführers befunden wurde und stellt fest, dass der an den Beschwerdeführer gerichtete Entscheid des Milchverbandes in Rechtskraft erwachsen ist)

[3] Vgl. oben S. 756.

Dokumente der REKO/EVD