

(Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 8. November 1994 in Sachen Käsereigenossenschaft D. gegen S., Milchverband Winterthur und Regionale Rekurskommission Nr. 3; 94/8B-046)

Anpassung der Einzelkontingente; Beschwerdelegitimation einer Käsereigenossenschaft.

1. Art. 48 Bst. b VwVG: gesetzliches Beschwerderecht einer Organisation.

Eine Käsereigenossenschaft ist keine Organisation, die durch das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt wird (E. 2.1).

2. Art. 48 Bst. a VwVG: Legitimation einer Vereinigung zur Interessenwahrung ihrer Mitglieder.

Eine Genossenschaft ist dann legitimiert, im Namen einzelner Mitglieder Beschwerde zu führen, wenn die vertretenen Interessen einer grossen Zahl der Mitglieder gemeinsam sind (E. 2.3).

3. Art. 48 Bst. a VwVG: Beschwerdelegitimation von Drittbetroffenen.

- Rechtsprechung zur Beschwerdelegitimation eines Drittbetroffenen (E. 2.4).

- Aus den Bestimmungen des Milchbeschlusses lässt sich kein schutzwürdiges Interesse an der Geltendmachung einer grösseren Milchmenge herleiten (E. 2.4.1).

- An einer Erhöhung des Einzelkontingents unmittelbar interessiert ist der Milchproduzent, nicht jedoch die Käsereigenossenschaft, die eine Milchsammelstelle führt. Die Auswirkung der Kontingentsveränderung auf die Milchabnehmerin ist lediglich mittelbarer Natur und hängt nicht mit der Frage der Milchkontingentierung, sondern der Sammelstelle zusammen (E. 2.4.2).

4. Art. 6 und 48 VwVG: formelle Beschwer.

Frage offen gelassen, ob die Teilnahme der Beschwerdeführerin am vorinstanzlichen Verfahren Legitimationsvoraussetzung ist (E. 3).

Adaptation des contingents; qualité pour recourir d'une société de fromagerie.

1. Art. 48 let. b PA: droit de recours d'une organisation fondé sur la loi.

Une société de fromagerie n'est pas une organisation que le droit fédéral autorise à recourir (consid. 2.1).

2. Art. 48 let. a PA: qualité pour agir d'une association lorsqu'elle entend sauvegarder les intérêts de ses membres.

Une association n'a qualité pour recourir au nom de quelques-uns de ses membres que si les intérêts invoqués sont communs à une partie importante de ses membres (consid. 2.3).

3. Art. 48 let. a PA: qualité pour recourir d'un tiers intéressé.

- Jurisprudence relative à la qualité pour recourir d'un tiers intéressé (consid. 2.4).

- Il ne ressort pas des dispositions de l'arrêté sur le statut du lait qu'un tiers intéressé dispose d'un intérêt digne de protection à requérir une plus grande quantité de lait (consid. 2.4.1).

- Un producteur de lait a un intérêt direct à une majoration de contingent; en revanche, tel n'est pas le cas pour une société de fromagerie qui exploite un centre collecteur. Les effets qu'exerce une modification de contingent sur le centre collecteur, lequel achète du lait, ne sont que de nature indirecte; cette question ne relève pas du domaine du contingentement laitier, mais constitue plutôt un problème de centre collecteur (consid. 2.4.2).

4. Art. 6 et 48 PA: motif formel.

La question de savoir si la participation de la recourante devant l'instance de recours précédente est une condition à la qualité pour recourir a été laissée ouverte (consid. 3).

Adeguamento dei contingenti; diritto di ricorrere di una cooperativa casearia.

1. Art. 48 lett. b PA: diritto di ricorrere di un'organizzazione fondata sulla legge.

Una cooperativa casearia non è un organismo cui la legislazione federale riconosce il diritto di ricorrere (consid. 2.1).

2. Art. 48 lett. a PA: diritto di agire di un'associazione quando intende salvaguardare gli interessi dei suoi membri.

Un'associazione ha il diritto di ricorrere in nome di alcuni membri se gli interessi invocati sono comuni a un gran numero dei suoi membri (consid. 2.3).

3. Art. 48 lett. a PA: diritto di ricorrere di un terzo interessato.

- Giurisprudenza relativa al diritto di ricorrere di un terzo interessato (consid. 2.4).

- Dalle disposizioni del decreto sullo statuto del latte non risulta che un terzo interessato ha un interesse degno di protezione a chiedere una maggiore quantità di latte (consid. 2.4.1).

- Un produttore di latte ha un interesse diretto ad un aumento del contingente; per contro, ciò non è il caso per una cooperativa casearia che gestisce un centro di raccolta del latte. Gli effetti che esercita una modificazione del contingente sul centro di raccolta, che acquista latte, non sono di natura indiretta; questa questione non rientra nel campo del contingentamento lattiero, ma costituisce piuttosto un problema del centro di raccolta (consid. 2.4.2).

4. Art. 6 e 48 PA: motivo formale.

La questione intesa a sapere se la partecipazione del ricorrente alla procedura dell'istanza precedente costituisce una condizione posta al diritto di ricorrere è stata lasciata aperta (consid. 3).

Aus dem Sachverhalt:

Mit Verfügung vom 17. September 1993 kürzte der Milchverband Winterthur in Anwendung der 50%-Regel das Kontingent von S. per 1. Mai 1993 infolge Abgabe landwirtschaftlicher Nutzfläche und übertrug die gekürzte Menge mit Verfügungen gleichen Datums auf drei Landübernehmer.

Dagegen erhoben die drei Landübernehmer am 30. September 1993 Beschwerde bei der Regionalen Rekurskommission Nr. 3 und beantragten die Übertragung von 100% des massgeblichen Hektarendurchschnittes. S. erhob am 14. Oktober 1993 seinerseits Beschwerde und beantragte, dass die Kontingentsabtretungen an die drei Landübernehmer rückgängig zu machen seien. Die Rekurskommission Nr. 3 wies die Beschwerden der Landübernehmer am 18. April 1994 ab und hiess die Beschwerde von S. teilweise gut. Die Verfügungen des Milchverbandes vom 17. September 1993 wurden aufgehoben und die Kontingente von S. und von zwei Landübernehmern neu festgelegt.

Gegen diesen Entscheid gelangte die Käsereigenossenschaft D. am 16. Mai 1994 mit Verwaltungsbeschwerde an die Rekurskommission EVD. Sie beantragt die Übertragung von 100% des massgeblichen Hektarendurchschnittes auf die zu ihrem Einzugsgebiet gehörenden Landübernehmer.

Aus den Erwägungen:

1. (Zuständigkeit)

2. Zur Beschwerdeführung ist berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Bst. a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren; Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], SR 172.021), sowie jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt (Art. 48 Bst. b VwVG). Da die Käsereigenossenschaft D. nicht Adressat der Verfügungen der Vorinstanzen ist und sich auch nicht am Verfahren vor der Rekurskommission Nr. 3 beteiligte, ist vorweg zu prüfen, ob sie eines der vorgenannten Kriterien zu erfüllen vermag.

2.1. In keinem der folgenden Erlasse, die im vorliegenden Zusammenhang in Betracht fallen, sind Genossenschaften, welche eine Milchsammelstelle betreiben, ausdrücklich als beschwerdeberechtigte Organisationen genannt.

Die Festsetzung und Anpassung der einzelbetrieblichen Milchkontingente richtet sich nach dem Milchwirtschaftsbeschluss 1988 vom 16. Dezember 1988 (Milchwirtschaftsbeschluss 1988 [MWB 1988], SR 916.350.1, AS 1992 332, 1993 877) und 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, AS 1994 2056). Weder in den Rechtsschutzbestimmungen des Milchwirtschaftsbeschlusses 1988 (Art. 30 und 31) noch in der Milchkontingentierung-Talverordnung 93 (Art. 44) findet sich ein entsprechender Hinweis. Einzig das Bundesamt für Landwirtschaft ist als Behörde erwähnt, die gegen Entscheide der Milchverbände und der regionalen Rekurskommissionen im Zusammenhang mit der Milchkontingentierung Beschwerde führen kann (Art. 44 Abs. 3 MKTV 93).

Der Beschluss der Bundesversammlung vom 29. September 1953 über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss [MB], SR 916.350, AS 1994 1648) regelt die Milchlieferte an eine Milchsammelstelle und die Abnahmepflicht der Milchsammelstellen und Milchkäufer. In den entsprechenden Rechtsschutzbestimmungen (Art. 36 und 37 MB) ist keine Organisation oder Behörde als beschwerdeberechtigt genannt.

Die Käsereigenossenschaft D. ist somit nicht als Organisation zu betrachten, die durch das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt ist (Art. 48 Bst. b VwVG).

2.2. Eine allfällige Beschwerdelegitimation der Käsereigenossenschaft D. müsste also daraus hergeleitet werden, dass sie durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Bst. a VwVG).

Die Käsereigenossenschaft D. weist die Gesellschaftsform einer Genossenschaft auf. Als Rechtsgebilde mit Rechtspersönlichkeit, nach aussen handelnd durch ihre statutarischen Organe, ist sie partei- und beschwerdefähig. Sie kann in einem Verwaltungsbeschwerdeverfahren auftreten, um ihre eigenen Interessen zu vertreten (Ziff. 2.4) oder, unter bestimmten Umständen, auch zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder für sie Beschwerde führen (Ziff. 2.3).

2.3. Die Käsereigenossenschaft D. beantragt die Erhöhung der Milchkontingente von dreien ihrer Mitglieder. Als Vereinigung, zu denen unter anderem Genossenschaften und Vereine sowie Verbände von Genossenschaften und Vereinen zählen, ist sie nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung (BGE 100 Ib 336 mit Hinweisen) unter folgenden Voraussetzungen (BGE 113 Ib 365) legitimiert, zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder Beschwerde zu führen:

- es muss sich um Interessen handeln, die sie nach ihren Statuten zu wahren hat;
- die Interessen müssen der Gesamtheit oder doch einer grossen Zahl ihrer Mitglieder gemeinsam sein (BGE 114 Ia 456 E. 1 Bst. d, bb);
- jedes dieser Mitglieder müsste selber berechtigt sein, die Interessen geltend zu machen.

Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Dabei genügt es nicht, lediglich ein allgemeines Interesse geltend zu machen, das jedermann haben kann. Erforderlich ist vielmehr:

- ein besonderes Interesse, das nur Einzelnen oder nur einem beschränkten Personenkreis eigen ist (BGE 99 Ib 107); die Mitglieder der Vereinigung müssen also mehr als irgend jemand oder die Allgemeinheit betroffen sein, damit die Beschwerdelegitimation anerkannt werden kann; sowie

- ein schutzwürdiges Interesse, das sich unmittelbar aus einer nahen Beziehung des Beschwerdeführers zum Gegenstand des Streites ergibt (BGE 97 I 593, 98 Ib 70 ff., 99 Ib 107, 206, 213, 111 Ib 63).

Im vorliegenden Fall ist fraglich, ob es zu den statutarischen Aufgaben der Käsereigenossenschaft D. gehört, sich für möglichst grosse Milchkontingente ihrer Mitglieder einzusetzen. Als Betreiberin einer Milchsammelstelle ist sie in erster Linie verpflichtet, die Milch der Produzenten in ihrem Einzugsgebiet entgegenzunehmen (Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 MB). Die Frage kann indessen offen bleiben, da sie im vorliegenden Fall nicht Interessen vertritt, die einer grossen Zahl ihrer Mitglieder gemeinsam sind. Es geht lediglich um das individuelle Milchkontingent von drei Genossenschaftsmitgliedern, die mit ihren Anträgen im Zusammenhang mit einer Landübernahme vor der Vorinstanz unterlegen sind, und in der Folge davon abgesehen haben, die Streitsache an die Rekurskommission EVD weiterzuziehen.

Damit vermag die Käsereigenossenschaft D. nicht alle Voraussetzungen zu erfüllen, welche für die Anerkennung der Beschwerdelegitimation einer Vereinigung kumulativ gegeben sein müssen. Sie ist daher nicht berechtigt, für ihre an der Beschwerdesache interessierten Mitglieder Beschwerde zu führen.

2.4. Somit bleibt noch zu prüfen, ob die Käsereigenossenschaft D. allenfalls ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Änderung der angefochtenen Verfügungen geltend zu machen vermag, um ihre Beschwerdelegitimation zu begründen.

Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Es muss somit nicht in einer Rechtsverletzung bestehen und mit der als verletzt gerügten Norm korrespondieren; vielmehr genügt es, wenn rein tatsächliche, praktische, wirtschaftliche, ideelle oder andere Interessen der beschwerdeführenden Person beeinträchtigt werden (Közl Alfred/ Häner Isabelle, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 1993, Rz. 235). Das schutzwürdige Interesse besteht somit im praktischen Nutzen, den die Gutheissung der Begehren dem Beschwerdeführer verschaffen würde, oder - anders ausgedrückt - im Umstand, einen Nachteil wirtschaftlicher, ideeller, materieller oder anderweitiger Natur zu vermeiden.

Zur Bejahung der Beschwerdelegitimation eines Drittbetroffenen ist überdies eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zur Streitsache erforderlich (115 Ib 389 mit Hinweisen, 114 V 96, 113 Ib 366). Beschwerdelegitimiert ist nur, wer in einem materiellen Sinn beschwert ist (materielle Beschwer). Ausgangspunkt zur Bestimmung der materiellen Beschwer bildet die Beziehungsnähe zum Streitgegenstand (BGE 116 Ib 323 ff.). Damit diese gegeben ist, muss das Interesse ein unmittelbares, eigenes und persönliches sein. Die beschwerdeführende Person kann nicht lediglich Drittinteressen wahrnehmen (Közl/Häner, a. O., Rz. 235, 239).

Schliesslich bleibt noch zu beachten, dass ein Interesse im allgemeinen nur schutzwürdig ist, wenn der Beschwerdeführer auch noch im Zeitpunkt des Entscheides ein aktuelles, praktisches Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat (BGE 111 Ib 58).

Nach den vorstehenden Grundsätzen könnten also ausser den Milchproduzenten auch andere in ihren Rechten und Pflichten berührte Personen (Art. 6 VwVG) die Voraussetzungen erfüllen, um gegen einen Entscheid betreffend Milchkontingentierung Beschwerde zu führen.

2.4.1. In der vorliegenden Streitsache vertritt die Käsereigenossenschaft D. vordergründig zwar Drittinteressen, nämlich diejenigen der drei Milchproduzenten; ihr Hauptziel ist jedoch eine grössere Milcheinlieferung zu ihren Gunsten, also ein eigenes Interesse. Dieses besteht darin, von ihren Genossenschaftsmitgliedern möglichst viel Milch abgeliefert zu bekommen. Es ist daher offensichtlich, dass eine Kontingenterhöhung für einen Produzenten in ihrem Einzugsgebiet auch in ihrem wirtschaftlichen Interesse liegt, soweit nicht ein anderer Produzent eine entsprechende Einbusse erleidet.

Als Betreiberin einer Milchsammelstelle, das heisst eines Lokals zur Ablieferung der Milch sowie einer Unternehmung, die Milch kauft und dann verkauft oder verarbeitet (BGE 89 I 329), ist die Käsereigenossenschaft D. verpflichtet, sämtliche in ihrem Einzugsgebiet produzierte Verkehrsmilch, die den Qualitätsvorschriften entspricht, abzunehmen (Art. 6 Abs. 1 MB). Die Milchproduzenten müssen ihrerseits die Milch, die sie in Verkehr bringen, der angestammten Milchsammelstelle des Heimwesens abliefern (Art. 5 Abs. 1 MB). Daraus kann jedoch kein Recht der Milchsammelstelle auf Lieferung einer bestimmten Milchmenge abgeleitet werden. Wenn sich die eingelieferte Milchmenge infolge wirtschaftlicher Dispositionen der Produzenten verändert, sei es, dass sie die Produktion erhöhen, drosseln oder einstellen, sei es, dass sie Land an einen Produzenten abgeben, der an eine andere angestammte Sammelstelle liefert, oder von einem solchen Produzenten Land übernehmen, so hat die Milchsammelstelle dies hinzunehmen.

Auch aus dem Schreiben der früheren Abteilung für Landwirtschaft vom 18. August 1976, auf welches sich die Käsereigenossenschaft D. bezieht, ergibt sich nichts Gegenteiliges. Darin wird lediglich ausgeführt, dass die auf dem fraglichen Land produzierte Milch wieder an die Käsereigenossenschaft D. abzuliefern sei, sobald es wieder als selbständiger Betrieb bewirtschaftet werde. Es geht also um die Frage, an welche Sammelstelle die Milch abzuliefern ist und nicht um die Milchmenge, die abzuliefern ist. Die Milchmenge ergibt sich aus den Vorschriften über die Milchkontingentierung. Danach bestimmt sich, in welchem Umfang bei einer Landabgabe und -übernahme Milchkontingent beim Landabgeber verbleibt und weiterhin in dessen angestammte Sammelstelle einzuliefern ist.

2.4.2. Die Käsereigenossenschaft D. vermag, wie vorstehend dargelegt, aus den Bestimmungen des Milchbeschlusses kein schutzwürdiges Interesse an der Geltendmachung einer grösseren Milchmenge herzuleiten. Die angefochtenen Verfügungen greifen im vorliegenden Fall auch nicht direkt in ihre rechtliche Stellung ein. Im Sinne einer Drittwirkung haben sie indessen tatsächliche wirtschaftliche Auswirkungen in Form der Milchmenge, welche sie erwarten darf. Es bleibt schlussendlich also noch zu prüfen, ob ihre Beziehung zur Streitsache (die Veränderung des Milchkontingentes von drei Genossenschaftsmitgliedern) als derart eng einzustufen ist, dass sie als Drittbetroffene materiell beschwert erscheint.

Damit dies gegeben ist, muss das Interesse ein unmittelbares, eigenes und persönliches sein.

Kern der Streitsache ist im vorliegenden Fall das Milchkontingent, also das Recht des Produzenten, eine bestimmte Verkehrsmilchmenge ab einem Betrieb im Laufe eines Milchjahres zum garantierten Preis abliefern zu können (Art. 2 MKTV 93).

An einer Kontingenterhöhung berechtigt und damit unmittelbar interessiert ist der Milchproduzent. Eine Milchsammelstelle, wie vorliegend die Käsereigenossenschaft D., kann weder rechtlich noch tatsächlich daran interessiert sein, eine bestimmte Milchmenge ab einem Betrieb zum garantierten Preis abliefern zu können und die Milchproduktion entsprechend auszurichten. Jede durch eine Kontingentsveränderung bedingte Änderung in der Milchproduktion wirkt sich zwar auch auf die nachgelagerten Produktionsstufen aus, zunächst auf die Milchsammelstelle als Milchabnehmerin und dann auf allfällige weitere Verwerter. Dies ist jedoch nach bisheriger Praxis lediglich als mittelbare Auswirkung einer Kontingentsveränderung zu betrachten. In dieser Weise ist im vorliegenden Zusammenhang die Käsereigenossenschaft D. betroffen. Dieser Sachverhalt bildet somit nicht eine Frage der Milchkontingentierung (Art. 1 MKTV 93), sondern er hängt vielmehr mit dem Problemkomplex Milchsammelstelle zusammen (Art. 5 MB). Für Entscheide in dieser Beziehung ist der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten zuständig. Damit fehlt es der Käsereigenossenschaft D. aber am notwendigen unmittelbaren, eigenen Interesse an einer Änderung des Entscheides der Rekurskommission Nr. 3 vom 18. April 1994 über die Kontingentsveränderungen.

Dieses Ergebnis ist auch damit begründet, dass es nicht angehe, einer Milchgenossenschaft über den Umweg der Anfechtung eines Kontingentierungsentscheides zu einer höheren Milcheinlieferung zu verhelfen, während ihr aus den Bestimmungen des Milchbeschlusses kein Anspruch auf Geltendmachung einer grösseren Milchmenge zusteht.

Die Beschwerdeführerin war nicht imstande, ein eigenes, unmittelbares Interesse an einer Erhöhung der Milchkontingente der drei Produzenten darzulegen, so dass ihre Beschwerdelegitimation verneint werden muss und nicht auf die Beschwerde eingetreten werden kann.

3. Umstritten ist schlussendlich noch, inwiefern die Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren (formelle Beschwer) Legitimationsvoraussetzung ist.

In einem neueren Entscheid führte das BGer aus, dass die formelle Beschwer auf eidgenössischer Ebene keine Eintretensvoraussetzung darstelle (BGE 110 Ib 110). Diese Meinung wird auch von einem Teil der Lehre unterstützt: «Dieser Entscheid verdient Zustimmung, da sich eine Teilnahmepflicht weder aus Art. 103 OG noch aus Art. 48 oder Art. 6 VwVG ergibt. Wäre anders entschieden worden, so wäre mit einem (vorläufigen) Verzicht auf Teilnahme am Verfahren zugleich die Verwirkung des Rechtsschutzes verbunden gewesen. Voraussetzung dieser Rechtsfolge wäre aber eine klare Äusserung des Gesetzgebers» (Kölz/Häner, a. a. O., Rz. 236). Andere Autoren (wie auch das BGer vor dem erwähnten Entscheid) sind anderer Ansicht und betrachten die formelle Beschwer als unabdingbare Voraussetzung für die Beschwerdelegitimation. Beschwer kann nur sein, wer sich am vorausgehenden vorinstanzlichen Verfahren beteiligt hat. Der Rechtsschutzsuchende kann somit nicht zuwarten und sich erst in das Rechtsmittelverfahren einschalten (Gygi Fritz, Die Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 155, mit Hinweisen).

Da der Käsereigenossenschaft D. infolge des fehlenden schutzwürdigen Interesses die Beschwerdelegitimation jedenfalls abgeht, kann offen bleiben, ob ihr die Beschwerdelegitimation auch deshalb abzusprechen wäre, weil sie am Verfahren vor der Vorinstanz nicht beteiligt war.

(Die Rekurskommission EVD tritt auf die Beschwerde nicht ein)

Dokumente der REKO/EVD