

(Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 20. Dezember 1994 in Sachen A. gegen Milchverband Winterthur und Regionale Rekurskommission Nr. 3; 94/8B-049)

Kontingenterhöhungsgründe; Wiedererwägung; Kognition; Stallsanierung; Gesuchsbehandlung.

1. Art. 12 bis 30 MKTV 93: Anpassung der Einzelkontingente.

Der Eigentumserwerb an einer Parzelle, die bereits als Pachtland Teil der massgeblichen Nutzfläche bildet, stellt keinen kontingentsrechtlich erfassten Erhöhungsgrund dar (E. 4.1).

2. Art. 58, 66 und 67 Abs. 1 VwVG: Abänderung von formell rechtskräftigen Verfügungen.

Die Frage, ob ein Anspruch auf erneute Behandlung eines Gesuches besteht, obwohl die Behörde darüber bereits früher rechtskräftig entschieden hat, ist nach den Regeln über die Rechtsbeständigkeit und Abänderbarkeit einer Verfügung zu beantworten. Umstände, welche die Behörde verpflichten, ein Wiedererwägungsgesuch inhaltlich zu behandeln (E. 4.2.2).

3. Kognition der Beschwerdeinstanz bei Anfechtung eines Nichteintretensentscheides.

Bei Anfechtung eines Nichteintretensentscheides beschränkt sich die Beschwerdeinstanz auf die Prüfung, ob die Vorinstanz zu Recht nicht auf ein Begehren eingetreten ist. Im Falle der Gutheissung erfolgt eine Rückweisung an die Vorinstanz zur materiellen Prüfung der Eingabe (E. 5.1).

4. Art. 48 Abs. 2 MKTV 93, Art. 11 Abs. 1 und Art. 30 MKTV 89, Art. 5 VwVG: Stallsanierung, Übergangsrecht; Anforderungen an ein Gesuch; Anspruch auf Erlass einer Verfügung.

- Wurde eine Stallsanierung vor dem 30. April 1993 abgeschlossen und ein Gesuch um Kontingenterhöhung gestellt, hat eine materielle Prüfung zu erfolgen (E. 5.2.1).

- An das von einem Laien gestellte Gesuch dürfen in sprachlicher und formeller Hinsicht keine strengen Anforderungen gestellt werden (E. 5.2.2).

- Der Gesuchsteller hat Anspruch auf Erlass einer Verfügung; ein negativer Entscheid kann nicht durch Untätigbleiben der Behörde oder durch Stillschweigen getroffen werden (E. 5.2.3).

Motifs de majoration de contingent; reconsidération; cognition; modernisation; traitement de la demande.

1. Art. 12 à 30 OCLP 93: adaptation du contingent.

L'acquisition de la propriété d'une parcelle qui formait déjà, en tant que terre louée, une partie de la surface déterminante de l'exploitation, ne constitue pas un motif de majoration de contingent (consid. 4.1).

2. Art. 58, 66 et 67 al. 1 PA: modification de décisions ayant acquis force formelle de chose jugée.

La question de savoir s'il existe un droit à ce qu'une demande soit traitée à nouveau - alors même que l'autorité s'est déjà prononcée sur le sujet en rendant à l'époque une décision désormais entrée en force de chose jugée - doit être tranchée selon les règles relatives à la stabilité juridique des décisions et à leur modification. Circonstances dans lesquelles les autorités sont obligées de trancher matériellement une demande de reconsidération (consid. 4.2.2).

3. Cognition de l'autorité de recours lorsqu'une décision de non-entrée en matière est attaquée.

En cas de recours contre une décision de non-entrée en matière, l'autorité saisie se limite à examiner si c'est à bon droit que l'autorité inférieure n'est pas entrée en matière sur la demande. En cas d'admission du recours, l'affaire est renvoyée à l'autorité inférieure afin qu'elle procède à un examen matériel de la demande (consid. 5.1).

4. Art. 48 al. 2 OCLP 93, art. 11 al. 1 et art. 30 OCLP 89, art. 5 PA: modernisation, droit transitoire; conditions à remplir pour déposer une demande; droit à ce qu'une décision soit prise.

- Lorsqu'une modernisation est terminée avant le 30 avril 1993 et qu'une demande de majoration de contingent a été déposée, il convient de procéder à un examen matériel (consid. 5.2.1).

- En cas de demande déposée par un non-juriste, on ne peut formuler des exigences trop strictes en ce qui concerne la langue et la forme (consid. 5.2.2).

- Le requérant a un droit à ce qu'une décision soit prise; on ne peut admettre l'existence d'une décision négative en cas d'inactivité ou de silence de l'autorité (consid. 5.2.3).

Motivi di aumento di contingente; riconsiderazione; cognizione; ammodernamento; trattamento della domanda.

1. Art. 12-30 OCLP 93: adeguamento del contingente.

L'acquisto della proprietà di una parcella che formava già, quale terreno affittato, una parte della superficie utile determinante dell'azienda, non costituisce un motivo di aumento di contingente (consid. 4.1).

2. Art. 58, 66 e 67 cpv. 1 PA: modificazione di decisioni che sono cresciute formalmente in giudicato.

La questione di sapere se esiste un diritto per trattare nuovamente una domanda - anche se l'autorità si è già espressa sul soggetto pronunciando all'epoca una decisione cresciuta ormai in giudicato - deve essere risolta secondo le norme relative alla

stabilità giuridica delle decisioni e alla loro modificazione. Circostanze in cui le autorità sono tenute a trattare materialmente una domanda di riconsiderazione (consid. 4.2.2).

3. Cognizione dell'autorità di ricorso quando una decisione di non entrata in materia è impugnata.

In caso di ricorso contro una decisione di non entrata in materia, l'autorità di ricorso si limita ad esaminare se l'autorità di ricorso non è entrata, a giusto titolo, in materia sulla domanda. In caso di ammissione del ricorso, la pratica è ritornata all'autorità inferiore affinché proceda ad un esame materiale della domanda (consid. 5.1).

4. Art. 48 cpv. 2 OCLP 93, art. 11 cpv. 1, 30 OCLP 89, art. 5 PA: ammodernamento di stalle, diritto transitorio; condizioni da adempiere per presentare una domanda; diritto all'emanazione di una decisione.

- Se un ammodernamento è terminato prima del 30 aprile 1993 e se è stata presentata una domanda di aumento di contingente, si deve procedere ad un esame materiale (consid. 5.2.1).

- Se la domanda viene presentata da una persona che non possiede una formazione giuridica, non si possono porre esigenze troppo severe per quanto attiene alla lingua e alla forma (consid. 5.2.2).

- Il richiedente ha diritto all'emanazione di una decisione; non si può ammettere che venga presa una decisione negativa a seguito d'inattività o di silenzio da parte dell'autorità (consid. 5.2.3).

Aus dem Sachverhalt:

A. übernahm Anfang 1985 von seinem Bruder eine Liegenschaft in Pacht. Der Milchverband Winterthur lehnte ein Gesuch um Kontingenterhöhung per 1. Mai 1985 mit der Begründung ab, dass kein Kontingent auf dieser Liegenschaft existiere. Per 1. Januar 1993 erwarb A. die Liegenschaft zu Eigentum. Mit Schreiben vom 25. Januar 1993 ersuchte er den Milchverband, das Milchkontingent neu festzusetzen und wies darauf hin, dass er eine Gebäudesanierung in Angriff genommen habe. Der Milchverband wies das Gesuch mit Verfügung vom 17. September 1993 ab und hielt fest, dass der Kauf eines gepachteten Grundstücks keinen Grund für die Erhöhung des Milchkontingents bilde.

Diesen Entscheid focht A. am 15. Oktober 1993 bei der Regionalen Rekurskommission Nr. 3 an. Er beantragte eine Erhöhung des Milchkontingents um die Menge, die ursprünglich mit der Liegenschaft verbunden gewesen sei, sowie eine weitere Erhöhung auf Grund der ausgeführten Gebäudesanierung. Er führte dazu aus, dass der frühere Eigentümer und Bewirtschafter der Liegenschaft die Bewirtschaftung ab 1980 krankheitsbedingt immer mehr vernachlässigt und schliesslich die Milchablieferung eingestellt habe, ohne ein Stilllegungsgesuch zu stellen. Die Rekurskommission Nr. 3 wies die Beschwerde mit Entscheid vom 28. März 1994 ab.

Mit der am 18. Mai 1994 bei der Rekurskommission EVD anhängig gemachten Beschwerde beantragt A., der Entscheid der Vorinstanz sei aufzuheben und die Streitsache sei zur Neubeurteilung an die Vorinstanzen zurückzuweisen. Abzuklären seien die Umstände des angeblichen Kontingentsunterganges auf der Liegenschaft. Eventuell sei sein Kontingent um die ursprünglich mit der Liegenschaft verbundene Milchmenge zu erhöhen.

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[14])

3. (Gesetzliche Grundlagen; vgl. REKO/EVD 93/8B-004 E. 3, veröffentlicht in: VPB 59.90[15])

Die Vorinstanzen haben ihre Entscheide ohne weiteres aufgrund der Verordnung vom 20. Dezember 1989 über die Milchkontingentierung in der Talzone, in der voralpinen Hügellzone und in der Zone I des Berggebietes (Milchkontingentierung-Talverordnung 89 [MKTV 89], AS 1990 286 1059, 1991 1125, 1992 946 2049) getroffen. Vorliegend geht es indessen um das Milchkontingent für das Milchjahr 1993/94, welches am 30. April 1994 zu Ende ging. In jener Periode galt die 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). Für die Feststellung ist deshalb auf das Recht abzustellen, das für die betreffende Periode galt.

Für Sanierungen, die vor dem 30. April 1993 abgeschlossen wurden, und für Zusicherungen von Kontingenterhöhungen wegen beabsichtigter Sanierung, welche vor dem 1. November 1992 verfügt wurden, ist das vor dem 1. November 1992 geltende Recht anwendbar (Art. 48 Abs. 2 MKTV 93).

4. Der Beschwerdeführer übernahm per 1. Januar 1993 2.5 ha Pachtland, das er seit 1985 bewirtschaftete, in sein Eigentum. Aus diesem Anlass beantragte er die Erhöhung des Milchkontingents um jene Menge, die vor 1980, wie er annimmt, mit der Liegenschaft verbunden war. Es ist daher nachfolgend zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen im Zusammenhang mit der Übernahme der Liegenschaft das Milchkontingent erhöht werden kann.

4.1. Im 3. Abschnitt der Milchkontingentierung-Talverordnung 93 mit der Überschrift «Anpassung der Einzelkontingente; Einstellung und Neuaufnahme der Verkehrsmilchproduktion» werden in den Art. 12-30 die Gründe abschliessend genannt, welche Anlass zu Kontingenterhöhungen oder -kürzungen geben können. Der Erwerb des Eigentums an einer Parzelle, die bereits aufgrund eines Pachtvertrags Teil der im Zusammenhang mit der Milchkontingentierung massgeblichen Nutzfläche eines Betriebs bildet, ist nicht als Erhöhungsgrund erwähnt. Die Vorinstanzen haben daher eine Erhöhung des Milchkontingents des Beschwerdeführers infolge des Erwerbs der Liegenschaft per 1. Januar 1993 mangels einer entsprechenden Rechtsgrundlage zu Recht abgelehnt.

4.2. Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, bei der seinerzeitigen pachtweisen Übernahme der Liegenschaft zur Nutzung sei ihm kein Kontingent zugeteilt worden. Vor 1980 sei aber mit der betreffenden Liegenschaft ein Milchkontingent verbunden gewesen. Dieses sei wegen des gesundheitlich bedingten Unvermögens des bisherigen Eigentümers, seine Geschäfte umsichtig zu führen, nicht mehr genutzt worden. Als neuer Eigentümer der Liegenschaft erhebe er Anspruch auf die Aufklärung der

damaligen Versäumnisse. Der Beschwerdeführer geht somit sinngemäss davon aus, dass er als Landübernehmer heute erneut Anspruch auf Behandlung eines Gesuchs um die Übertragung des Kontingents habe. Dabei nimmt er an, dass ihm ein Kontingent zugeteilt werden müsste, falls sich bestätigen sollte, dass das Kontingent in der Zwischenzeit nur untergegangen ist, weil der Eigentümer seinerzeit aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr in der Lage war, ein Stillelegungs-gesuch zu stellen.

4.2.1. Vorerst ist zu prüfen, wie die seinerzeitige Übernahme der Liegenschaft kontingentsrechtlich behandelt wurde. A. übernahm die fragliche Liegenschaft, nach den Angaben im «Gesuch um Anteilsverschiebung bei Flächenänderungen zwischen Milchproduzenten» (Form. B 74), am 15. März 1985 von seinem Bruder in Pacht. Zu jener Zeit galt die Verordnung vom 13. April 1983 über die Milchkontingentierung im Talgebiet, in der voralpinen Hügellzone und in der Zone I des Berggebietes (MKTV 83, AS 1983 393, 1984 462, 1985 474 799 1594, 1986 278 737 1084).

Ein Landabgeber konnte damals grundsätzlich je abgegebene Hektare massgebliche Nutzfläche höchstens 100% des Kontingents, das ihm am 1. Mai vor der Landabgabe zustand, auf den Landerwerber übertragen (Art. 14 Abs. 2 MKTV 83). Falls sich der Landabgeber und der Landerwerber über die Kontingentsübertragung nicht einigen konnten, entschied der Milchverband; in der Regel übertrug er je abgegebene Hektare 50% des Kontingentes, das dem Landabgeber am 1. Mai vor der Landabgabe zustand (Art. 14 Abs. 3 MKTV 83). Verträge über Kontingentsänderungen mussten bis zum 31. Mai der folgenden Kontingentsperiode beim zuständigen Milchverband eingereicht werden. Konnten sich die Parteien über die Kontingentsänderung nicht einigen, so musste der Landerwerber ein Gesuch um Anpassung der Kontingente einreichen und den Kauf- oder Pachtvertrag oder ein anderes Beweismittel beilegen (Art. 32 Abs. 1 MKTV 83).

Als Landübernahme fällt im vorliegenden Zusammenhang jede tatsächliche oder rechtlich abgesicherte Transaktion in Betracht, welche die massgebliche Nutzfläche des Betriebs vergrössert (vgl. Überschrift zu Art. 14 und 32 MKTV 83/Art. 20 und 37 MKTV 93). Die massgebliche Nutzfläche des Betriebs des Beschwerdeführers hat sich gemäss Verfügung des Milchverbandes vom 18. Oktober 1985 per 1. Mai 1985 mit der Übernahme der Liegenschaft in Pacht um 2,5 ha vergrössert und nicht mit dem Eigentumserwerb daran (vgl. Ziff. 4.1). Für die Fristbestimmung ist daher vom Zeitpunkt des Pachtantritts, also vom 15. März 1985, auszugehen. Ein Gesuch hätte somit bis 31. Mai 1985 gestellt werden müssen, um die Frist einzuhalten (Art. 32 Abs. 1 MKTV 83).

Dies ist mit dem Gesuch vom 18./19. März 1985 geschehen, in welchem die Übertragung eines Milchkontingents von zirka ... kg beantragt wurde. Deshalb stellt sich die Frage nicht, ob die Frist verstrichen ist, innert der ein Gesuch um Kontingentserhöhung infolge einer Landübernahme rechtswirksam gestellt werden kann. Über dieses Gesuch hat der Milchverband am 18. Oktober 1985 entschieden. Er lehnte damals die Erhöhung des Milchkontingentes mit der Begründung ab, dass am 1. Mai vor der Landabgabe betreffend die fragliche Liegenschaft kein Kontingent existierte. Diese Verfügung hätte A. damals innert Frist mit Beschwerde an die Rekurskommission Nr. 3 anfechten können. Sie blieb indessen nach den vorliegenden Unterlagen unangefochten; sie ist somit rechtskräftig.

Damit steht fest, dass der Beschwerdeführer seinerzeit ein Gesuch um Kontingentsübertragung stellte und der Milchverband darüber materiell und rechtskräftig entschieden hat.

4.2.2. Zu prüfen bleibt daher die Frage, ob A. heute Anspruch auf die Behandlung eines Gesuchs um Kontingentsübertragung hat, obwohl der Milchverband darüber am 18. Oktober 1985 bereits einmal entschieden hat. Die Rekurskommission Nr. 3 hat diesbezüglich ausgeführt, es sei nicht möglich, nachträglich darauf einzugehen. Diese Frage ist nach den anerkannten Regeln über Rechtsbeständigkeit und Abänderbarkeit einer Verfügung zu beantworten.

Auszugehen ist davon, dass die betreffende Verfügung formelle Rechtskraft erlangt hat. Dies bedeutet, dass eine Verfügung innerhalb eines bestimmten Verfahrens unabänderlich geworden ist (Kölz Alfred/ Häner Isabelle, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich, 1993, Rz. 166). Nach Auffassung des BGE entspricht es indessen der Eigenart des öffentlichen Rechts und der Natur des öffentlichen Interesses, dass ein Verwaltungsakt, der dem Gesetz nicht oder nicht mehr entspricht, nicht unabänderbar ist (BGE 94 I 336, 343). Eine Verfügung erwächst also nicht in dem Sinne in materielle Rechtskraft, dass sie inhaltlich nicht mehr abänderbar wäre. Die Initiative für die Änderung einer Verfügung kann dabei entweder von den Behörden (Widerruf) oder von den betroffenen Privaten (Wiedererwägungsgesuch) ausgehen.

Der Widerruf von Verwaltungsakten ergeht auf Initiative der für den Erlass der Verfügung zuständigen Behörde oder Aufsichtsbehörde (Kölz/Häner, a. a. O. Rz. 190). Die Frage des Widerrufs stellt sich dann, wenn die Rechtmässigkeit einer Verfügung wegen ursprünglicher Fehlerhaftigkeit zweifelhaft ist sowie wenn sie nachträglich dahinfällt, weil sich die rechtlichen oder tatsächlichen Gegebenheiten geändert haben oder weil ein gesetzlich vorgesehener Widerrufsgrund eingetreten ist. Gründe des Vertrauensschutzes können allerdings einem Widerruf entgegenstehen (Kölz/Häner, a. a. O. Rz. 191). Falls das Gesetz die Voraussetzungen der Anpassung nicht ausdrücklich regelt, ist eine Interessenabwägung erforderlich. Dabei ist zwischen dem Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts einerseits und dem Interesse an der Rechtssicherheit beziehungsweise dem Vertrauensschutz andererseits abzuwägen. Das Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts spricht grundsätzlich für eine Anpassung; die Rechtssicherheit und der Vertrauensschutz (in den Bestand der Verfügung), die beide den Interessen des Betroffenen dienen, sprechen gegebenenfalls gegen eine Änderung (vgl. BGE 115 Ib 155 mit Hinweisen).

Mit einem Wiedererwägungsgesuch wird die verfügende Instanz ersucht, auf ihre Verfügung zurückzukommen. Die Wiedererwägung ist einerseits vom Widerruf und andererseits von der Revision von Verwaltungsakten abzugrenzen. Die Revision (Art. 66 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren, *Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG]*, SR 172.021) ist gegen ursprünglich fehlerhafte Entscheide einer Beschwerdeinstanz gegeben, wenn bestimmte Revisionsgründe vorliegen. Das Revisionsgesuch ist ein Rechtsmittel, das an Formen und Fristen gebunden ist, und auf welches die Beschwerdeinstanz grundsätzlich einzutreten hat.

Das Wiedererwägungsgesuch kann jederzeit gestellt werden, da es sich dabei nicht um ein an Fristen gebundenes Rechtsmittel handelt, sondern lediglich um einen sogenannten Rechtsbehelf. Die Behörde ist daher grundsätzlich nicht verpflichtet, es an die Hand zu nehmen. Diese Freiheit der Behörde, auf ein Wiedererwägungsgesuch einzutreten und das Gesuch inhaltlich zu behandeln, wird indessen durch die Gerichts- und Verwaltungspraxis relativiert (Kölz/Häner, a. a. O. Rz. 193 bis 197). Eine Behandlungspflicht wird von den Bundesbehörden zunächst in analoger Anwendung der Gründe für eine Revision angenommen (Art. 66 VwVG), wenn die Partei:

- neue erhebliche Tatsachen und Beweismittel vorbringt;

- nachweist, dass die Behörde aktenkundige erhebliche Tatsachen oder bestimmte Begehren übersehen hat;
- nachweist, dass die Behörde die Bestimmungen über den Ausstand, das Akteneinsichtsrecht oder das rechtliche Gehör verletzt hat.

Darüber hinaus ist eine Behörde nach den von Rechtsprechung und Lehre aus Art. 4 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101) abgeleiteten Grundsätzen dann verpflichtet, sich mit einem Wiedererwägungsgesuch zu befassen, wenn die Umstände sich seit dem ersten Entscheid wesentlich geändert haben, oder wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen und Beweismittel namhaft macht, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand (BGE 113 Ia 152; 109 Ib 251 f. E. 4a; 100 Ib 371 f. E. 3a).

Andererseits verneint die Rechtspraxis unter analoger Anwendung von Art. 66 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes eine Pflicht, sich mit einem Wiedererwägungsgesuch zu befassen, wenn der Gesuchsteller die vorgebrachten Gründe schon im ordentlichen Rechtsmittelverfahren hätte geltend machen können (VPB 51.22). Das Institut der Wiedererwägung soll nicht dazu dienen, die Rechtsmittelfristen zu umgehen und Entscheide auf unbestimmte Zeit in Frage stellen zu können. Deshalb kann auch ein über Gebühr langes Zuwarten seit Entdecken eines Wiedererwägungsgrundes dagegen sprechen. Schliesslich wird in Analogie zu Art. 67 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Möglichkeit einer Wiedererwägung nach Ablauf einer absoluten Frist von 10 Jahren seit Eröffnung der Verfügung verneint (Közl/Häner, a. a. O. Rz. 196).

Im vorliegenden Fall geht die Initiative für die Abänderung der Verfügung vom betroffenen Privaten aus. Die Begehren des Beschwerdeführers können sinngemäss als Gesuch um Wiedererwägung der Verfügung des Milchverbandes vom 18. Oktober 1985 aufgefasst werden. Entsprechend den vorstehenden Grundsätzen ist somit zu prüfen, ob die Vorinstanzen verpflichtet gewesen wären, das Gesuch an die Hand zu nehmen und inhaltlich zu behandeln.

4.2.3. Der Beschwerdeführer beruft sich einmal darauf, dass er nun Eigentümer der fraglichen Liegenschaft sei. Sodann deutet er Versäumnisse des Milchverbandes an, indem er vorbringt, dieser hätte im Jahre 1985 den gesundheitlichen Problemen des damaligen Eigentümers im Hinblick auf die Erhaltung des Kontingents Rechnung tragen müssen. Es fragt sich, ob er damit neue erhebliche Tatsachen vorbringt oder einen wesentlich veränderten Sachverhalt geltend macht. Andere mögliche Wiedererwägungsgründe fallen offensichtlich ausser Betracht.

Der Umstand, dass A. nun die Liegenschaft im Eigentum hat, ist im vorliegenden Fall kontingentsrechtlich unerheblich (vgl. Ziff. 4.1). Somit bringt er damit keine neue erhebliche Tatsache vor.

Was die angeblichen Versäumnisse betrifft, so ist aus den Unterlagen des Milchverbandes zu entnehmen, dass der Bruder des Beschwerdeführers im Milchjahr 1979/80 über ein Kontingent von ... kg verfügte, hingegen lediglich ... kg Milch einlieferte. Im darauffolgenden Milchjahr 1980/81 betrug sein Kontingent ... kg, während er in fünf Monaten noch ... kg einlieferte und dann die Milchproduktion einstellte. Seit dem Milchjahr 1981/82 existiert betreffend die hier interessierende Liegenschaft kein Milchkontingent mehr.

Die Rechtsfolgen dieser Einstellung der Milchablieferungen sind nach der bis 30. April 1981 geltenden Verordnung vom 28. Februar 1979 über die Milchkontingentierung im Talgebiet, in der voralpinen Hügellzone und in der Zone I des Berggebietes (Milchkontingentierung-Talverordnung 79 [MKTV 79]) in der Fassung vom 16. April 1980 zu beurteilen (AS 1979 270, 546, 1980 359, 450, 878, 2089). Danach galt betreffend der Einstellung der Verkehrsmilchproduktion und der Stilllegung des Kontingents (Art. 16 Abs. 1 MKTV 79) folgendes:

«1Die Kontingente von Produzenten, welche die Verkehrsmilchproduktion einstellen, aber weiterhin Land bewirtschaften, gehen zu 20% an den zuständigen Milchverband und werden zur Korrekturmenge der übernächsten Kontingentsperiode (Art. 9 Abs. 2) geschlagen. Die restlichen 80% können bei der Bildung der Gesamtkorrekturmenge (Art. 9 Abs. 1) der nächsten Kontingentsperiode verwendet werden.»

Erst mit der nachfolgenden Verordnung vom 15. April 1981 über die Milchkontingentierung im Talgebiet, in der voralpinen Hügellzone und in der Zone I des Berggebietes (Milchkontingentierung-Talverordnung 81 [MKTV 81], AS 1981 421, 1982 601) wurde die Möglichkeit der Stilllegung eines Kontingents (Art. 18 Abs. 2) wie folgt vorgesehen:

«2Ein Produzent, der die Verkehrsmilchproduktion vorübergehend einstellen will, kann beim zuständigen Milchverband das Gesuch stellen, dass sein Einzelkontingent stillgelegt wird. Die Stilllegung eines Einzelkontingents kann für höchstens fünf Kontingentsperioden bewilligt werden. Nach Ablauf der bewilligten Stilllegungsdauer steht dem Produzenten das Einzelkontingent wieder zu, soweit es nicht wegen Flächenänderungen angepasst wird oder die Kontingente aller Produzenten durch allgemeinverbindliche Massnahmen geändert worden sind.»

Die Produzenten mussten Gesuche um Stilllegung des Einzelkontingents wegen vorübergehender Einstellung der Verkehrsmilchproduktion beim zuständigen Milchverband bis 31. Mai der Kontingentsperiode stellen, in welcher sie die Produktion einstellten (Art. 23 Abs. 1 MKTV 81).

Nach den vorstehend genannten Bestimmungen ging also das Einzelkontingent, das ursprünglich mit der Liegenschaft verbunden war, am Ende des Milchjahres 1980/81, in welchem die Milchproduktion eingestellt wurde, unter.

Diesbezüglich bringt der Beschwerdeführer keine neuen erheblichen Tatsachen vor, die geeignet erscheinen, die Annahme des Milchverbandes zu widerlegen, dass im Jahre 1985 kein Kontingent für die Übertragung auf den Landübernehmer vorhanden war. Auch handelt es sich nicht um Vorbringen, die er nicht bereits im Rahmen einer Beschwerde gegen den Entscheid vom 18. Oktober 1985 hätte geltend machen können. Aufgrund der vorstehenden Überprüfung stellt sich auch der massgebliche Sachverhalt nicht anders dar, als er es im Zeitpunkt des Entscheides des Milchverbandes war. Auch mit dem Hinweis auf die Krankheit des Landabgebers und Bruders des Beschwerdeführers und dessen allmähliche Einstellung der Milchproduktion mit der Folge des Verlustes des Milchkontingentes auf der Liegenschaft bringt der Beschwerdeführer nichts Neues vor, das nicht bereits im Zeitpunkt des Entscheides bekannt war.

Daher bestand für die Vorinstanzen kein Grund, die Begehren des Beschwerdeführers im Sinne eines Wiedererwägungsgesuches an die Hand zu nehmen und inhaltlich zu prüfen.

5. Den weiteren vor der Rekurskommission Nr. 3 gestellten Antrag auf Erhöhung des Milchkontingents infolge einer Gebäudesanierung liess der Beschwerdeführer in seiner Eingabe vom 18. Mai 1994 fallen, nahm ihn indessen in der letzten Eingabe vom 4. August 1994 wieder auf. Darin ist kein neues Rechtsbegehren oder eine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstandes zu erblicken, da es den Streitgegenstand betrifft, wie er der Vorinstanz vorlag. Somit ist auf das Begehren, unter der nachfolgenden Einschränkung, einzutreten.

5.1. Die Rekurskommission Nr. 3 stellte im angefochtenen Entscheid fest, die Stallsanierung bilde nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung, weshalb auf das Begehren betreffend Stallsanierung nicht eingetreten werde. Beim Vorliegen eines Nichteintretensentscheids beschränkt sich die Beschwerdeinstanz auf die Prüfung, ob die Vorinstanz zu Recht nicht auf das entsprechende Begehren eingetreten ist. Falls die Beschwerde diesbezüglich gutgeheissen würde, hätte dies zur Folge, dass die Beschwerde zur materiellen Prüfung der Vorbringen an die Vorinstanz zurückgewiesen würde. Der neue Entscheid der Vorinstanz könnte dann wiederum mit Beschwerde angefochten werden.

Infolgedessen kann der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall keine Anträge zur Frage der Kontingenterhöhung infolge Sanierung stellen, sondern lediglich die Rückweisung zur materiellen Prüfung der Angelegenheit (BGE 103 Ib 146 ff.) beantragen. Somit ist die Beschwerdelegitimation in diesem Punkt zu bejahen, soweit es die Frage des Nichteintretens durch die Vorinstanz betrifft.

Fehlt es an einer anfechtbaren Verfügung, so fehlt es am Beschwerdegegenstand (Art. 44 VwVG). Es ist daher im folgenden zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht angenommen hat, dass eine anfechtbare Verfügung zur Frage der Kontingenterhöhung infolge Sanierung fehlt.

5.2. A. teilte dem Milchverband im vorstehend (Ziff. 4) beurteilten Gesuch vom 25. Januar 1993 mit: «In der Absicht, den Betrieb rationell zu führen, habe ich bereits die nötige Gebäudesanierung in Angriff genommen». Der Milchverband nahm in seiner Verfügung vom 17. September 1993 mit keinem Wort auf die Gebäudesanierung Bezug.

In seiner Stellungnahme vom 13. Juli 1994 hielt das Bundesamt für Landwirtschaft (hiernach: Bundesamt) dafür, der Milchverband habe offenbar übersehen, dass A. ihm am 25. Januar 1993 den Beginn einer Gebäudesanierung mitgeteilt habe. Darauf beantragte der Beschwerdeführer in seiner Eingabe vom 4. August 1994, der Milchverband sei durch die Rekurskommission EVD anzuweisen, die Stallsanierung bei der Festsetzung des Milchkontingentes zu berücksichtigen. In seiner Stellungnahme vom 5. Oktober 1994 hielt der Milchverband diesbezüglich fest, dass es ihm nicht möglich gewesen sei, auf den im Gesuch vom 25. Januar 1993 enthaltenen Hinweis betreffend die Gebäudesanierung einzutreten, da dieser Erhöhungsgrund am 1. November 1992 dahingefallen sei.

5.2.1. Bis zur Änderung vom 21. Oktober 1992 (AS 1992 2049) der Milchkontingentierung-Talverordnung 89, die auf den 1. November 1992 in Kraft trat, konnte der zuständige Milchverband das Einzelkontingent für Produzenten, die eine Stallsanierung durchführen oder den Betrieb in einer landwirtschaftlichen Siedlung aufnehmen, auf Gesuch hin angemessen erhöhen. Bei der Beurteilung eines Gesuches waren die Produktionsmöglichkeiten in der Region, die Bewirtschaftungsmöglichkeiten des Betriebes sowie dessen Futtergrundlage zu berücksichtigen (Art. 11 Abs. 1 MKTV 89). Nach der Übergangsbestimmung (Art. 48 Abs. 2 MKTV 93) ist für Sanierungen, die vor dem 30. April 1993 abgeschlossen wurden, und für Zusicherungen von Kontingenterhöhungen wegen beabsichtigter Sanierung, welche vor dem 1. November 1992 verfügt wurden, das vor dem 1. November 1992 geltende Recht anwendbar.

Nach den vorstehend zitierten Bestimmungen besteht also grundsätzlich die Möglichkeit, nach einer Sanierung des Betriebs von A. eine Kontingenterhöhung zu gewähren, vorausgesetzt, dass sie vor dem 30. April 1993 abgeschlossen und ein entsprechendes Gesuch an den Milchverband eingereicht worden war.

5.2.2. Zu prüfen bleibt die Frage, ob der Hinweis auf die in Angriff genommene Stallsanierung in der Eingabe vom 25. Januar 1993 als Gesuch um Erhöhung des Milchkontingentes aufzufassen ist (Art. 11 Abs. 1 und Art. 30 MKTV 89).

Die fragliche Passage im Gesuchsschreiben ist nicht als Gesuch oder Antrag formuliert. Seinem Sinne nach drückt der Hinweis jedoch die Erwartung aus, dass die Sanierung eine Kontingenterhöhung zu Folge habe. An das von einem Laien in rechtlichen Belangen formulierte Schreiben dürfen in sprachlicher und formeller Hinsicht keine strengen Anforderungen gestellt werden. Diesbezüglich kann die bundesgerichtliche Rechtsprechung über die Formulierung der Rechtsbegehren bei Verwaltungsbeschwerden analog auf Gesuche angewendet werden. Daraus ergibt sich, dass der aus Art. 4 der Bundesverfassung fliessende Grundsatz des überspitzten Formalismus verletzt werde, wenn mangels gegenteiliger Bestimmungen ausdrückliche Anträge verlangt werden, insbesondere von Laien; es genügt, wenn das Rechtsbegehren aus der Begründung erkennbar ist (BGE 102 Ia 95, Rhinow René A. / Krähenmann Beat, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel, 1990, S. 261). Daher hätte der Milchverband die Erwähnung der Stallsanierung als Gesuch auffassen müssen.

Der Milchverband macht denn auch nicht geltend, er habe den Hinweis angesichts seines Wortlauts nicht als Gesuch aufgefasst oder übersehen, dass dem Sinne nach ein Gesuch gestellt sei. Vielmehr habe er aufgrund der Ordnungsänderung vom 21. Oktober 1992 die Rechtsgrundlage als nicht mehr gegeben erachtet, um eine Kontingenterhöhung zu gewähren.

5.2.3. Somit ist davon auszugehen, dass beim Milchverband als zuständiger Behörde ein Gesuch gestellt ist (Art. 30 MKTV 89), das die Begründung von Rechten zum Gegenstand hat, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen (Kontingentszuteilung nach der Milchkontingentierung-Talverordnung 89). Daher hat der Gesuchsteller Anspruch auf Erlass einer Verfügung (Art. 5 Abs. 1 VwVG) nach den massgeblichen Regeln des Verwaltungsverfahrens. Eine ordnungsgemässe Verfügung umfasst in formeller Hinsicht folgendes (Art. 35 VwVG): die Bezeichnung Verfügung, den Namen der Behörde, von der sie ausgeht, den Namen des Adressaten, mit dem das Rechtsverhältnis geregelt wird, eine kurzgefasste Begründung, die Anordnung in der Verfügungsformel (Dispositiv), die Rechtsmittelbelehrung mit Angabe der Rechtsmittelinstanz und der Rechtsmittelfrist, die Eröffnungsformel sowie Datum und Unterschrift. Auf Begründung und Rechtsmittelbelehrung kann verzichtet werden, wenn die Behörde den Begehren der Parteien voll entspricht und keine Partei eine Begründung verlangt (Art. 35 Abs. 3 VwVG). Daraus folgt, dass eine Verfügung im Sinne eines negativen Entscheides, die allenfalls mit Beschwerde angefochten werden kann (Art. 44 VwVG), nicht durch Untätigbleiben der Behörde oder durch Stillschweigen getroffen werden kann (vgl. Kötz/Häner, a. a. O. Rz. 94).

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass das am 25. Januar 1993 beim Milchverband eingereichte Gesuch um

Kontingenterhöhung wegen abgeschlossener Sanierung nach wie vor als rechtshängig und unbehandelt zu betrachten ist. Der Gesuchsteller hat Anspruch darauf, dass der Milchverband förmlich über sein Gesuch entscheidet; gegebenenfalls kann er zur Wahrnehmung seiner Interessen die Aufsichtsbehörde mit Rechtsverweigerungsbeschwerde anrufen (Art. 70 VwVG). Der Beschwerdeführer hätte im übrigen unabhängig von der eingereichten Beschwerde die Möglichkeit gehabt, auf den Erlass einer Verfügung hinzuwirken.

(...)

5.3. Da sich wie dargelegt erweist, dass es bezüglich der Frage der Kontingenterhöhung infolge Sanierung an einer anfechtbaren Verfügung fehlt (Art. 44 VwVG), ist die Rekurskommission Nr. 3 zu Recht nicht auf das entsprechende Begehren des Beschwerdeführers eingetreten. Dementsprechend ist die Beschwerde in diesem Punkt abzuweisen.

(Die Rekurskommission EVD weist die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, ab)

[14] Vgl. oben S. 756.

[15] Vgl. oben S. 758.

Dokumente der REKO/EVD