

(Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 23. Dezember 1994 in Sachen S. gegen Zentralschweizerischen Milchverband [MVL] und Bundesamt für Landwirtschaft; 94/6J-001)

Einschränkung der Käseproduktion; Beschwerdelegitimation; Weisung des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten (ZVSM).

1. Art. 48 Bst. a VwVG: Aktuelles Interesse zur Beschwerdeführung.

Verzicht auf das Erfordernis des aktuellen Interesses (E. 1.1-1.3).

2. Akzessorische Überprüfung von Verwaltungsverordnungen.

Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens kann vorfrageweise geprüft werden, ob eine im allgemeinen nicht anfechtbare Weisung mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist; die Weisung kann aber weder abgeändert noch aufgehoben werden (E. 2).

3. Weisung des ZVSM vom 26. April 1993 betreffend Einschränkung der Sbrinz-Produktion.

Die Weisung ist gesetzeskonform (E. 3); der ZVSM ist befugt, die Weisung zu erlassen (E. 4); die Einschränkung der Sbrinz-Produktion liegt im öffentlichen Interesse, das bestehende Preisniveau zu erhalten und einen niedrigen Aufwand für die Milchrechnung zu gewährleisten (E. 5) und verletzt weder den Grundsatz der Verhältnismässigkeit noch das Gebot der rechtsgleichen Behandlung der Produzenten (E. 6); durch die angeordnete Massnahme wird der Kerngehalt der Handels- und Gewerbefreiheit nicht tangiert (E. 7).

Limitation de la production du fromage; qualité pour recourir; instructions de l'Union centrale des producteurs suisses de lait (UCPL).

1. Art. 48 let. a PA: intérêt actuel à l'exercice du droit de recours.

L'exigence de l'intérêt actuel peut être ignorée (consid. 1.1-1.3).

2. Examen préalable des ordonnances administratives.

Dans le cadre d'une procédure de recours, l'autorité a la faculté d'examiner à titre préalable si des instructions, qui ne sont en principe pas susceptibles de recours, sont compatibles avec la législation de rang supérieur; l'autorité ne peut toutefois pas modifier ou annuler ces instructions (consid. 2).

3. Instructions du 26 avril 1993 de l'UCPL concernant la limitation de la production du Sbrinz.

Les instructions sont conformes à la loi (consid. 3); l'UCPL est habilitée à prendre des instructions (consid. 4); la limitation de la production du Sbrinz vise un intérêt public - à savoir maintenir le niveau actuel des prix et garantir à un bas niveau les dépenses portées au compte laitier (consid. 5) - et ne viole ni le principe de proportionnalité ni le principe d'égalité de traitement entre les producteurs (consid. 6); cette mesure ne porte pas atteinte à l'essence même de la liberté du commerce et de l'industrie (consid. 7).

Limitazione della produzione di formaggio; diritto di ricorrere; istruzione dell'Unione centrale dei produttori svizzeri di latte (UCPL).

1. Art. 48 lett. a PA: interesse attuale all'esercizio del diritto di ricorso.

L'esigenza dell'interesse attuale può essere ignorata (consid. 1.1-1.3).

2. Esame accessorio delle ordinanze amministrative.

Nell'ambito di una procedura di ricorso, l'autorità ha la facoltà di esaminare, a titolo preliminare, se delle istruzioni, che non sono per principio impugnabili, sono compatibili con la legislazione di grado superiore; l'autorità non può tuttavia modificare o annullare queste istruzioni (consid. 2).

3. Istruzioni del 26 aprile 1993 dell'UCPL relative alla limitazione della produzione di Sbrinz.

Le istruzioni sono conformi alla legge (consid. 3); l'UCPL è abilitata ad emanare istruzioni (consid. 4); la limitazione della produzione di Sbrinz persegue un interesse pubblico, che consiste nel mantenere il livello attuale dei prezzi e nel garantire un basso livello delle spese iscritte nel conto lattiero (consid. 5), e non viola né il principio della proporzionalità né quello dell'uguaglianza di trattamento fra i produttori (consid. 6); questa misura non reca pregiudizio all'essenza stessa della libertà di commercio e d'industria (consid. 7).

Aus dem Sachverhalt:

Mit Verfügung vom 18. Oktober 1993 verpflichtete der Zentralschweizerische Milchverband (MVL) S., gestützt auf eine Weisung des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten (ZVSM, hiernach: Zentralverband), die Sbrinz-Fabrikation bis Ende 1993 um ... kg einzuschränken, was 13,3% der im Sommerhalbjahr 1992 zu Sbrinz verkästen Milch entsprach.

Auf Beschwerde des S. vom 11. November 1993 hin kürzte das Bundesamt für Landwirtschaft mit Entscheid vom 6. Januar 1994 die Einschränkung von 13,3 auf 6,6% und wies die Beschwerde im übrigen ab.

Am 1. Februar 1994 erhob S. Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Schweizerischen BGer. Darin beantragt er, es seien der Beschwerdeentscheid des Bundesamtes, die Verfügung des Milchverbandes und die Weisung des Zentralverbandes aufzuheben.

Nach einem vorgängigen Meinungsaustausch betreffend Zuständigkeit überwies das BGer die Beschwerde an die Rekurskommission EVD und schrieb das Verfahren am 14. März 1994 ab.

Aus den Erwägungen:

1. (Zuständigkeit)

1.1. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], SR 172.021) ist zur Verwaltungsbeschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Bst. a VwVG). Die Rechtsprechung betrachtet als schutzwürdiges Interesse jedes praktische oder rechtliche Interesse, welches eine von einer Verfügung betroffene Person an deren Änderung oder Aufhebung geltend machen kann. Das schutzwürdige Interesse besteht somit im praktischen Nutzen, den ihr die Gutheissung der Begehren verschaffen würde, oder - anders ausgedrückt - im Umstand, einen Nachteil wirtschaftlicher, ideeller, materieller oder anderweitiger Natur zu vermeiden (BGE 119 Ib 374 E. 2a.aa; 116 Ib 323 E. 2a). Erforderlich ist aber immer eine besondere, beachtenswerte und nahe Beziehung zur Streitsache (BGE 115 Ib 387 E. 2a, mit Hinweisen). Das schutzwürdige Interesse muss zudem aktuell, das heisst bei Einreichung der Beschwerde und auch noch im Zeitpunkt der Urteilsfällung vorhanden sein (BGE 111 Ib 56 E. 2a, mit Hinweisen).

Auf das zuletzt genannte Erfordernis kann ausnahmsweise verzichtet werden, wenn sich eine gerügte Rechtsverletzung jederzeit wiederholen könnte und eine rechtzeitige gerichtliche Überprüfung kaum je möglich wäre. Dabei wird allerdings vorausgesetzt, dass sich die aufgeworfenen Fragen jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen können und dass an deren Beantwortung wegen der grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht (BGE 111 Ib 56 E. 2b, mit Hinweisen).

1.2. Im vorliegenden Fall wurde mit Verfügung vom 18. Oktober 1993 die Käseproduktion des Beschwerdeführers eingeschränkt. Gemäss dieser Verfügung war die Einschränkung bis Ende 1993 befristet und bis dann zu vollziehen. Dies folgt auch aus dem Milchverwertungsprogramm Sommerhalbjahr 1993 und Weisungen des Zentralverbandes vom 20. April 1993 (hiernach Milchverwertungsprogramm) sowie dem Zirkularschreiben des Zentralverbandes vom 26. April 1993 mit der Weisung betreffend Einschränkung der Sbrinz-Produktion. Am 11. November 1993 erhob der Beschwerdeführer beim Bundesamt für Landwirtschaft (hiernach: Bundesamt) Beschwerde gegen diese Einschränkung. Zumind. zu diesem Zeitpunkt hatte der Beschwerdeführer noch ein aktuelles praktisches Interesse an der Überprüfung der angefochtenen Verfügung. Mit Verfügung vom 25. November 1993 hat das Bundesamt die aufschiebende Wirkung der Beschwerde, welche der Zentralschweizerische Milchverband (hiernach: Milchverband) in der angefochtenen Verfügung entzogen hatte, wiederhergestellt und festgehalten, dass die verfügte Einschränkung gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt vollzogen werden könne. Im angefochtenen Entscheid dann, welcher am 6. Januar 1994 erging, hat das Bundesamt den Milchverband angewiesen, insbesondere den Termin der Einschränkung zu regeln. An sich stellt sich die Frage, ob ein allfälliger Vollzug der Einschränkung nach Ablauf der eigentlich bis Ende 1993 befristeten Massnahmen überhaupt noch möglich ist. Die Antwort auf diese Frage hätte Auswirkungen darauf, ob dem Beschwerdeführer überhaupt noch ein aktuelles Interesse am Ausgang des vorliegenden Beschwerdeverfahrens zugesprochen werden könnte. Die gestellte Frage kann jedoch aufgrund der nachstehenden Erwägung offen gelassen werden.

1.3. Vorliegend stellt sich das Problem, ob eine Einschränkung der Käseproduktion grundsätzlich zulässig ist. Da das Milchverarbeitungsprogramm die Möglichkeit vorsieht, zur Anpassung der Produktion an die Absatzverhältnisse die Käseproduktion in einzelnen Monaten durch spezielle Weisungen einzuschränken (Ziff. 51), kann sich die eingangs gestellte Frage, weil der Zentralverband alle sechs Monate das Milchverarbeitungsprogramm neu umschreibt (Art. 8 der nachfolgend zitierten Verkehrsmilchverordnung), von neuem stellen. Deren Beantwortung liegt zudem unbestreitbar im öffentlichen Interesse. Der Beschwerdeführer wirft damit eine grundsätzliche Frage auf, die sich jederzeit wieder stellen könnte und deren rechtzeitige Überprüfung bei Festhalten am Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses kaum je möglich wäre. Deshalb kann vom Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses abgesehen werden und auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

1.4. (...)

Auf die Verwaltungsbeschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

2. Der Beschwerdeführer beantragt in seiner Beschwerde unter anderem, die Weisung des Zentralverbandes im Zirkularschreiben vom 26. April 1993, mit der die Produktion von Sbrinz eingeschränkt beziehungsweise die Abgabe eines Solidaritätsbeitrages erhoben wurde, sei aufzuheben, da sie weder auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe noch im überwiegenden öffentlichen Interesse liege noch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genüge.

2.1. Bei der vorliegenden Weisung handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung. Verwaltungsverordnungen sind generelle Dienstanweisungen, die blosse Regeln für das verwaltungsinterne Verhalten der mit der Anwendung des objektiven Rechts betrauten Beamten aufstellen. Das BGer versteht unter Verwaltungsverordnungen «Anweisungen an das öffentliche Personal bei der Erfüllung ihrer Dienstpflicht» (BGE 104 Ia 161 E. 2). Sie schaffen grundsätzlich keine Rechte und Pflichten der Bürger. Dementsprechend werden sie nicht in der eidgenössischen Gesetzessammlung veröffentlicht. Ausnahmsweise haben Verwaltungsverordnungen Aussenwirkung und können auf die Rechtsstellung der Bürger zurückwirken, wenn sie nicht bloss das behördliche Handeln in organisatorischer Hinsicht regeln, sondern zuhanden der Beamten festlegen, wie die Bestimmungen des objektiven Rechts im Einzelfall auszulegen und anzuwenden sind (vgl. Häfelin Ulrich / Haller Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Aufl., Zürich 1993, Rz. 999 ff.; Fleiner-Gerster Thomas, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1980, Rz. 12/67 ff.; BGE 105 Ia 349 E. 2).

2.2. Im Verwaltungsverfahren kommen als Anfechtungsobjekt grundsätzlich nur Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes in Frage (Art. 44 VwVG). Da die vom Beschwerdeführer beanstandete Weisung keine Verfügung darstellt, sondern - wie oben dargelegt - eine Verwaltungsverordnung ist, kann sie im allgemeinen nicht mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden (BGE 105 Ia 349 E. 2.; 105 Ib 136 E. 1.; VPB 43.21). Somit kann nicht diese Weisung, sondern nur die darauf gestützte, an den Beschwerdeführer gerichtete Einzelverfügung Gegenstand der richterlichen Überprüfung bilden. Der urteilenden Rekurskommission EVD steht es aber zu, die Gesetzmässigkeit der Weisung vorfrageweise zu prüfen und sich in den Erwägungen dazu zu äussern; es ist ihr aber verwehrt, sie abzuändern oder aufzuheben (VPB 43.21). Somit kann im Rahmen der Überprüfung der Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügung akzessorisch geprüft werden, ob die Weisung mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. Ein formeller Entscheid zu dieser Frage kann jedoch nicht ergehen,

weshalb auf das Begehren des Beschwerdeführers, die Weisung vom 26. April 1993 des Zentralverbandes sei aufzuheben, nicht eingetreten werden kann.

3. Der Beschwerdeführer rügt vorab, mit der vorliegenden Weisung des Zentralverbandes seien die gesetzlichen Grundlagen nicht eingehalten worden, da die Produktion von Milchpulver, welche die teuerste Verwertung der Verkehrsmilch darstelle, im Jahr 1993 erneut gestiegen sei. Somit sei durch die Einschränkung der Sbrinz-Produktion keine volkswirtschaftlich günstige Verarbeitung erfolgt. Wie bereits oben dargelegt, kann die Weisung des Zentralverbandes vorfrageweise auf ihre Rechtmässigkeit hin geprüft werden.

3.1. Das Prinzip der Gesetzmässigkeit besagt, dass Rechtssätze und Verfügungen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen müssen und dem übergeordneten Recht nicht widersprechen dürfen.

3.2. Nach Massgabe des Beschlusses der Bundesversammlung vom 29. September 1953 über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss, SR 916.350) hat der Zentralverband im Einvernehmen mit den andern beteiligten milchwirtschaftlichen Organisationen und Verwerterkreisen vorab die geordnete und kostensparende Konsummilchversorgung des Landes zu gewährleisten und für eine zweckmässige Milchverarbeitung zu sorgen (Art. 10 Abs. 1 Milchbeschluss). Der Bundesrat erlässt nach Anhörung der milchwirtschaftlichen Organisationen, der Verwerterkreise und der beratenden Kommission sowie unter Berücksichtigung der Interessen der Gesamtwirtschaft allgemeine Richtlinien und umschreibt im vorgegebenen Rahmen die Aufgaben und Befugnisse (Art. 10 Abs. 2 Milchbeschluss). Die Richtlinien des Bundesrates haben dabei insbesondere vorzusehen, dass bei genügenden Absatzmöglichkeiten zu angemessenen Preisen im In- und Ausland der Käseproduktion und der Herstellung von Dauermilchwaren der Vorrang gegeben wird gegenüber der Butterproduktion (Art. 11 Bst. c Milchbeschluss).

Der ihm überbundenen Aufgabe ist der Bundesrat mit Erlass der Verordnung vom 30. April 1957 über die Verwertung der Verkehrsmilch (Verkehrsmilchverordnung [VmV], SR 916.353.1) nachgekommen. Diese gibt dem Zentralverband die Kompetenz, nach Anhörung der gemeinsamen Organisation (Käseunion) und anderer für die zentrale Vermarktung bestimmter Käsesorten beauftragter Stellen, des Schweizerischen Milchkäuferverbandes, des Verbandes schweizerischer Käseexporteure, der Fabrikanten von Dauermilchwaren und der BUTYRA, periodisch ein Milchverarbeitungsprogramm aufzustellen, das der Zustimmung des Bundesamtes bedarf. Dabei hat er seinen Sektionen Weisungen über die Durchführung dieser Programme zu erteilen und deren Befolgung zu überwachen (Art. 8 Abs. 1 VmV). Das Milchverarbeitungsprogramm bezweckt die volkswirtschaftlich günstigste Verarbeitung der nicht zum Frischkonsum verwendeten Verkehrsmilch; in diesem Programm werden deshalb die anzustrebenden Produktionsmengen an Käse und die Milchlieferungen an die Fabriken insgesamt und für die Einzugsgebiete der einzelnen Sektionen des Zentralverbandes festgesetzt (Art. 8 Abs. 2 VmV). Bei der Aufstellung des Milchverarbeitungsprogrammes ist vorab auf die Absatzmöglichkeiten für Käse im In- und Ausland abzustellen (Art. 9 Abs. 1 VmV). Aufgrund des Milchverarbeitungsprogramms und nach Anhörung der Programmkommission erlassen die Sektionen des Zentralverbandes für die einzelnen Käsereien Verfügungen über die Menge und den Zeitraum der Herstellung jeder Käsesorte (Art. 11 Abs. 1 VmV).

Nach den Grundsätzen, wie sie in der Verkehrsmilchverordnung enthalten sind, geht die Sicherung der Konsummilchversorgung grundsätzlich jeder Milchverarbeitung vor (Art. 4 Abs. 1 VmV). Nach Deckung des Bedarfs an Konsum- und Aushilfsmilch ist die noch verfügbare, eingelieferte Milch im Sinne der Verarbeitungsprogramme nach den Anordnungen der zuständigen Sektionen des Zentralverbandes zu verarbeiten oder an Verarbeitungsbetriebe oder Fabriken zu liefern (Art. 7 Abs. 1 VmV). Dabei hat die Herstellung von Käse und von Dauermilchwaren gegenüber der Butterproduktion grundsätzlich den Vorzug (Art. 7 Abs. 2 VmV). Durch die angeführte zweckmässige Lenkung der Milchverwertung soll der Aufwand für die Verwertung der Milchprodukte möglichst niedrig gehalten werden. Dies führt bezüglich der Produktion zu folgender Prioritätenordnung (Siebter Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes vom 27. Januar 1992, hiernach: Siebter Landwirtschaftsbericht, BBl 1992 II 130 ff., insb. 311):

1. im Inland kostendeckend absetzbare Produkte

2. zu Vorzugsbedingungen exportierbare Käsespezialitäten; Unionskäse (Emmentaler, Greyerzer, Sbrinz), Appenzeller, Tilsiter, Tête de Moine, Vacherin fribourgeois, Vacherin Mont d'Or

3. übrige Käseproduktion und Dauermilchwaren auf Vollmilchbasis

4. Butter und Magermilchpulver als Restverwertung.

Da die Verwertung zu Käse und zu Dauermilchwaren auf Vollmilchbasis geringere Verluste als die Butterverwertung, bei welcher zudem noch Magermilchpulver anfällt, verursacht, ist am Käse/Butter-Plan festzuhalten, wonach nur jene Milchmengen verbuttert werden sollen, für welche keine andere Verwertungsmöglichkeit besteht (BBl 1977 I 103; 1992 II 312).

3.3. Aufgrund der hohen Lagerbestände und der eher ungünstigen Absatzaussichten sah sich das Bundesamt veranlasst, für das Sommerhalbjahr 1993 eine Einschränkung der Sbrinz-Produktion um 350 bis 400 Tonnen anzuordnen (Brief des Bundesamtes an den Zentralverband vom 14. April 1993). Diese Einschränkung der Sbrinz-Produktion wurde auch im Milchverarbeitungsprogramm verankert (Ziff. 513: «Die Sbrinz-Produktion ist im Sommerhalbjahr gemäss spezieller Weisungen einzuschränken.»). Am 26. April 1993 erliess der Zentralverband an die regionalen Milchverbände mit Sbrinz-Käsereien die spezielle Weisung betreffend Einschränkung der Sbrinz-Produktion, mit welcher die Modalitäten der Einschränkungen konkret umschrieben wurden. Gestützt auf letztere Weisung wurde am 18. Oktober 1993 vom Milchverband verfügt, dass S. seine Sbrinz-Produktion um 22 400 kg einzuschränken habe.

3.4. Die aufgrund des Milchverarbeitungsprogramms erstellte Prioritätenordnung der Produktion zeigt auf, dass - wie es auch das Bundesamt in seiner Vernehmlassung dargelegt hat - die Höhe der produzierten Milchpulvermenge nicht unweigerlich von einer Einschränkung der Sbrinz-Produktion abhängt. Vielmehr ist die Menge des produzierten Milchpulvers von diversen Faktoren abhängig. Gemäss Milchverarbeitungsprogramm ist vorab grundsätzlich die Höhe der Milchproduktion ausschlaggebend für die Höhe der verschiedenen Produktionsmengen. Ein weiterer Faktor sind die saisonalen Schwankungen beim Absatz der anderen Milchprodukte.

3.5. Die akzessorische Prüfung führt somit zum Ergebnis, dass die Weisung des Zentralverbandes vom 26. April 1993 durch Milchbeschluss und Verkehrsmilchverordnung abgedeckt ist und sich im Rahmen des gesetzlich vorgeschriebenen

Milchverarbeitungsprogramms bewegt.

4. Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, der Zentralverband sei nicht zuständig, eine Einschränkung der Abnahmepflicht für Sbrinz zu erlassen. Diese könne nur von der Käseunion verfügt werden.

Der Milchbeschluss überträgt dem Zentralverband im bereits zitierten Art. 10 die öffentlich-rechtliche Aufgabe, die geordnete und kostensparende Konsummilchverwertung zu gewährleisten und für eine zweckmässige Milchverarbeitung zu sorgen. Diese Aufgabe erfüllt der Zentralverband - wie bereits gesehen (Ziff. 3.3) - mit der Erstellung des Milchverarbeitungsprogramms, mit welchem unter anderem die angestrebten Produktionsmengen an Käse festgesetzt werden. Insofern war der Zentralverband zum Erlass der Weisung vom 26. April 1993 befugt.

5. Der Beschwerdeführer wendet auch ein, dass die Einschränkung der Sbrinz-Produktion dem öffentlichen Interesse widerspreche, da durch diese Einschränkung die teuerste Verwertungsart, die Verwertung zu Milchpulver, gestiegen sei und dadurch die Milchrechnung belastet werde. Die Einschränkung der Sbrinz-Produktion widerspreche zudem dem öffentlichen Interesse, wenn gleichzeitig aus dem Ausland in immer grösseren Mengen Parmesan, das Konkurrenzprodukt zum Sbrinz, eingeführt werde.

5.1. Das öffentliche Interesse ist die allgemeine Voraussetzung für jede staatliche Tätigkeit. Der Staat hat das Wohl der Allgemeinheit zu schützen und zu fördern und die Anliegen der staatlichen Gemeinschaft wahrzunehmen. Der Begriff des öffentlichen Interesses lässt sich indes nicht in einer allgemeingültigen Formel definieren. Er ist zeitlich wandelbar und kann auch örtlich verschieden sein. Grundsätzlich liegt im öffentlichen Interesse all das, was der Staat zum Gemeinwohl vorkehren muss, um die ihm obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Ob eine staatliche Massnahme im öffentlichen Interesse liegt, ist aufgrund des Einzelfalles zu bestimmen (Häfelin Ulrich / Müller Georg, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, Rz. 104 ff.; Häfelin/Haller, a. a. O., Rz. 1136 ff.)

5.2. Durch das konsequente Festhalten am Käse/Butter-Plan ist es gelungen, die Käseproduktion zu Lasten der Butterproduktion um fast zehn Prozent im Vergleich mit dem Ende der siebziger Jahre zu steigern (BBI 1992 II 312). Die Produktion von Käse ist denn auch im Rahmen der milchwirtschaftlichen Regelungen grundsätzlich frei (Schürmann Leo, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 1983, S. 165).

Die Herstellung von Käse und von Dauermilchwaren hat aber gegenüber der Butterproduktion nur solange den Vorzug, als für jene Produkte bei genügenden Absatzmöglichkeiten im In- und Ausland unter Berücksichtigung des jeweiligen Milchgrundpreises günstigere Erlöse erzielt werden können als bei der Butterverwertung (Art. 7 Abs. 2 VmV). Nun führt aber auf den stark gesättigten Märkten für Landwirtschaftsprodukte bereits eine kleine Überproduktion zu starken Preiseinbrüchen. Da in den meisten Betrieben ein grosser wirtschaftlicher Anreiz für eine Ausdehnung der Produktion zur Senkung der Kosten besteht, der technische Fortschritt und die Produktivitätsentwicklung nicht einfach stillstehen werden und die Gesamtmenge nicht erhöht werden kann, werden auch in Zukunft Überschusstendenzen bestehen. Aus diesen Gründen werden produktionslenkende Massnahmen weiterhin notwendig sein (BBI 1992 II 497).

5.3. Die Einschränkung der Sbrinz-Produktion liegt somit im öffentlichen Interesse, welches darin zu sehen ist, das bestehende Preisniveau zu erhalten und einen niedrigen Aufwand für die Milchrechnung zu gewährleisten.

Insofern kann der Einwand des Beschwerdeführers bezüglich des vermehrten Imports von Parmesankäse nicht gehört werden. Die Schweiz ist aufgrund internationaler Verhandlungen und Vereinbarungen an eine festgelegte Importmenge von Parmesan gebunden. Sie kann sich nicht einseitig davon distanzieren und die Importmenge tiefer ansetzen (vgl. Agrarverhandlungen 1980 zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BBI 1980 III 1073). Bezüglich der Erhöhung der Produktion von Milchpulver, welche angeblich auf die Einschränkung der Sbrinz-Produktion zurückzuführen sei, kann auf die vorstehende E. 3.5 verwiesen werden.

6. Der Beschwerdeführer rügt zudem, dass eine Einschränkung der Sbrinz-Produktion unverhältnismässig sei, da durch die erhöhte Milchpulver-Produktion die Milchrechnung belastet werde. Zudem habe er im Sommerhalbjahr 1992 wegen eines Umbaues seine Käserei ebenfalls stillgelegt. Dabei habe er aber nicht auf einen Solidaritätsbeitrag zählen können, wie ihn die Käsereien, welche ihre Produktion im Sommerhalbjahr 1993 stillgelegt hätten, zugesprochen erhielten. Nun einen Solidaritätsbeitrag von ihm zu verlangen, sei nicht nur unverhältnismässig, sondern auch rechtsungleich.

6.1. Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit von Verwaltungsmassnahmen dürfen Bestimmungen über die Ausübung von Handel und Gewerbe nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um den Zweck, den sie erreichen sollen, zu erfüllen. Sie müssen das richtige Mittel zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Zieles sein und sollten «erlauben, dieses unter möglichster Schonung der Freiheit des Einzelnen zu erreichen». Das gesteckte Ziel muss zudem in einem vernünftigen Verhältnis zum eingesetzten Mittel stehen (vgl. dazu BGE 109 Ia 33 E. 4, mit Hinweisen).

6.2. Gemäss Weisung des Zentralverbandes vom 26. April 1993 war die Sbrinz-Produktion im Sommerhalbjahr 1993 um zirka 350 Tonnen einzuschränken. Ein Teil der Einschränkung erfolgte über die Einstellung der Sbrinz-Produktion in zwei Käsereien während des ganzen Sommerhalbjahres. Im weiteren war die Produktion in der Zeit vom 1. Mai bis 30. Oktober 1993 in jenen Käsereien um 25% einzuschränken, welche entweder im Sommerhalbjahr 1992 im Durchschnitt der Taxationsergebnisse weniger als 18.0 Punkte erzielt oder in den beiden Sommerhalbjahren 1990 und 1991 in grösserem Umfang durchschnittlich mehr als 20% Sbrinz, welcher als Aktionskäse B und C verwertet werden musste, produziert hatten. Die Produktion der gut produzierenden Käsereien wurde grundsätzlich nicht eingeschränkt. Diese hatten statt dessen einen Solidaritätsbeitrag zu leisten, andernfalls wäre auch ihre Produktion um einen durchschnittlichen Satz von 13,3% eingeschränkt worden.

Der Beschwerdeführer gehört zur Gruppe der gut produzierenden Sbrinz-Käsereien, weshalb er seine Produktion grundsätzlich nicht hätte einschränken müssen. Da er jedoch nicht bereit war, den Solidaritätsbeitrag zu leisten, wurde seine Produktion um 13,3% eingeschränkt. Im Beschwerdeverfahren hat das Bundesamt diesen Prozentsatz aus Billigkeitsgründen - in Analogie zu einem anderen Beschwerdefall - von 13,3 auf 6,6% reduziert. Eine Einschränkung der Produktion um 6,6% entspricht einer Menge von ... kg Milch respektive einer Produktion von zirka fünf Tagen (vgl. Schreiben des Milchverbandes an das Bundesamt vom 23. November 1993).

Aufgrund dieser Umstände kann ohne weiteres festgestellt werden, dass die getroffenen Massnahmen (Einschränkungen bei den Produzenten, Leistung eines Solidaritätsbeitrages) zur Einschränkung der Sbrinz-Gesamtproduktion im Sommerhalbjahr 1993 um

rund 350 Tonnen nicht nur ein zwecktaugliches und notwendiges Mittel darstellen, da der umschriebene Zweck nicht auf eine andere Art erreichbar gewesen wäre. Durch Einbezug der Taxationspunkte und weiterer Qualitätsmerkmale wurde auch ein vernünftiges Verhältnis zwischen Eingriff und angestrebtem Ziel geschaffen. Da zudem der Beschwerdeführer die Möglichkeit hatte, durch Leistung des Solidaritätsbeitrages eine Einschränkung seiner Sbrinz-Produktion zu vermeiden und erst nach seiner Weigerung seine Produktion eingeschränkt wurde, diese Einschränkung überdies lediglich einer Produktion von fünf Tagen entspricht, kann ohne weiteres von einer zumutbaren und angemessenen Massnahme gesprochen werden.

In diesem Zusammenhang ist auch nicht ersichtlich, inwiefern eine rechtsungleiche Behandlung vorliegen sollte, da für alle Produzenten mit guter Sbrinzqualität die gleichen Massnahmen vorgesehen waren.

6.3. Soweit der Beschwerdeführer rügt, er habe anlässlich seiner Produktionsstilllegung im Sommerhalbjahr 1992 - im Gegensatz zu den beiden Käsereien, welche ihre Produktion im Sommer 1993 freiwillig eingestellt hätten - keinen Solidaritätsbeitrag erhalten, womit ebenfalls eine rechtsungleiche Behandlung vorliege, kann festgehalten werden, dass frühere Produktionseinschränkungen oder -stilllegungen nicht angerechnet werden konnten, da dies nicht zur Verkleinerung der bestehenden Lagerbestände geführt hätte und somit - wie das Bundesamt richtig ausführte - das Ziel einer genügenden Marktentlastung nicht erreicht worden wäre. Von einer rechtsungleichen Behandlung kann somit keine Rede sein. Überdies wurde der Stilllegung der Sbrinz-Produktion in der Käserei des Beschwerdeführers im Sommerhalbjahr 1992 indirekt Rechnung getragen, da die Produktion während dieser Periode Basis für die angefochtene Einschränkung bildete.

7. Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, die Weisung des Zentralverbandes greife zu Unrecht in das Grundrecht der Handels- und Gewerbefreiheit ein.

Dem Beschwerdeführer ist insofern zuzustimmen, als er anführt, die Einschränkung der Sbrinz-Produktion stelle einen Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit dar. Der Beschwerdeführer geht aber fehl, wenn er behauptet, dieser Eingriff erfolge zu Unrecht. Grundsätzlich dürfen Grundrechte eingeschränkt werden, wenn kumulativ die folgenden drei Voraussetzungen gegeben sind: gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse und Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Die Beschränkungen müssen aber - auch wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind - den Kerngehalt des betreffenden Grundrechtes respektieren (Häfelin/ Haller, a. a. O., Rz 1128 ff.).

Da vorliegend für die Einschränkung der Sbrinz-Produktion aufgrund der gemachten Erwägungen sowohl eine gesetzliche Grundlage (Ziff. 3 ff.) wie auch ein öffentliches Interesse (Ziff. 5 ff.) vorliegt und die Massnahme als verhältnismässig erscheint (Ziff. 6 ff.), zudem der Kerngehalt der Handels- und Gewerbefreiheit - Freiheit der Berufswahl, Freiheit der Berufsausübung und Freiheit der Berufsausbildung - nicht tangiert wird, geht der diesbezügliche Einwand des Beschwerdeführers fehl.

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

Dokumente der REKO/EVD