Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-5150/2010

Urteil vom 24. April 2012

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz),
Richter Stephan Breitenmoser,
Richter Philippe Weissenberger,
Gerichtsschreiber Alexander Schaer.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Überschreitung des Produktionspotentials im Milchjahr 2008/09.

Sachverhalt:

A.

A.a Die A._____ (Beschwerdeführerin) ist ein Verein im Sinne von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) mit Sitz in B._____ und Eintrag im Handelsregister. Er bezweckt "die Interessenvertretung seiner Mitglieder, insbesondere die bestmögliche Vermarktung der von seinen Mitgliedern zur Vermarktung produzierten Milch sowie die Administration des Milchmengenmanagements gemäss dem dafür geschaffenen Reglement" (Art. […] der Statuten […]). Mitglieder des Vereins sind "einerseits die C._____ als Verarbeitungsbetrieb und andererseits natürliche oder juristische Personen oder Gruppen von natürlichen Personen, die zu vermarktende Milch produzieren" (Art. […] der Statuten).

A.b Mit Verfügung vom 16. Juni 2010 stellte die Vorinstanz fest, dass die Beschwerdeführerin im Milchjahr 2008/09 146'699'950 kg Milch vermarktet hatte. Das Produktionspotential der Beschwerdeführerin wurde auf 143'411'269 kg, bestehend aus einer Basismenge in der Höhe von 138'393'269 kg, Zusatzkontingenten in der Höhe von 2'868'000 kg sowie einer Mehrmenge in der Höhe von 2'150'000 kg beziffert. Daraus resultierte eine gemäss Vorinstanz zu Unrecht vermarktete Milchmenge von 3'288'681 kg. Aufgrund der "günstigen klimatischen Bedingungen und der verfügbaren Qualität der Futtermittel" tolerierte die Vorinstanz eine Überschreitung von 2 % des Produktionspotentials, mitunter 2'868'225 kg. Letzten Endes resultierte damit für die Vorinstanz eine für die Verwaltungsmassnahme zu berücksichtigende, zu Unrecht vermarktete Milchmenge in der Höhe von 420'456 kg. Sie auferlegte der Beschwerdeführerin in der Folge eine Busse von Fr. 42'000.- (gerundete 420'000 kg x Fr. 0.10) + Fr. 300.- Gebühren, total Fr. 42'300.-.

B.

Mit Beschwerde vom 15. Juli 2010 gelangte die Beschwerdeführerin an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt die vollumfängliche Aufhebung der Verfügung der Vorinstanz vom 16. Juni 2010 und die Feststellung, dass sie sich keiner Verletzung der Mengenregulierung schuldig gemacht habe. Dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz.

In ihrer Beschwerde hält die Beschwerdeführerin fest, dass ihr keine Verletzung der Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung

vom 10. November 2004 (aVAMK, SR 916.350.4, in Kraft bis 30. April 2009) vorgeworfen werden könne und sie sich während der ganzen Zeit seit dem vorzeitigen Ausstieg aus der Milchkontingentierung statuten-, reglements- und verordnungskonform verhalten habe. Dabei beruft sie sich unter anderem auch auf den Vertrauensschutz aufgrund von vermeintlichen Zusagen der Vorinstanz betreffend einer Mehrmenge für das Milchjahr 2008/09 bzw. einer vermeintlichen Genehmigung ihrer Statuten und Reglemente durch die Vorinstanz.

Des Weiteren sei ihr zu Unrecht eine Unterlieferung im Milchjahr 2007/08 in der Höhe von 859'248 kg nicht als "Rollmenge" auf das Milchjahr 2008/09 übertragen worden. Wäre dies gemacht worden, hätte sich ihr Produktionspotential auf 144'270'517 kg erhöht und sich der nun resultierende Überlieferungssaldo auf 2'429'433 kg reduziert, was weit unter der in ihrem Milchmengenmanagementreglement enthaltenen Möglichkeit der 5 % Unter- bzw. Überlieferung liege. Die Verordnungskonformität dieser Mengenregulierung und damit auch von "Rollmengen" habe die Vorinstanz mit der Ausstiegsverfügung festgestellt und bestätigt.

C.
Mit Vernehmlassung vom 7. September 2010 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin.

In ihren Ausführungen stellt sich die Vorinstanz insbesondere auf den Standpunkt, dass die Beschwerdeführerin ihr gegenüber verpflichtet sei, das festgelegte Produktionspotential einzuhalten, weshalb es keine anrechenbare externe "Rollmenge" gebe. Die Anrechnung von "Rollmengen" sei lediglich im internen Verhältnis der Beschwerdeführerin möglich. Des Weiteren könne ihr keine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben vorgeworfen werden.

D.
Mit Replik vom 4. Oktober 2010 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und hauptsächlichen Begründungen vom 15. Juli 2010 fest. Ergänzend bringt sie vor, dass die Vorinstanz die Massnahmen, welche die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Milchmarktsituation im Herbst bzw. Winter 2008/09 für ihre Produzenten getroffen habe, viel zu wenig würdige. Auch stelle für sie die Aussage der Vorinstanz, dass diejenigen Ausstiegsorganisationen, welche ihr Produktionspotential überschritten hätten, die vom Bund zur Entlastung getroffenen Massnahmen

untergraben und den Druck auf den Markt noch verschärft hätten, einen nicht nachvollziehbaren Angriff dar. Die Vorinstanz wolle damit davon ablenken, dass sie im Milchjahr 2007/08 sowie Anfang Milchjahr 2008/09 eine grosszügige Mehrmengenpolitik betrieben und erst aufgrund des politischen Drucks "zurückbuchstabiert" habe.

E.
Mit Duplik vom 29. November 2010 hält die Vorinstanz an ihren Anträgen und hauptsächlichen Begründungen vom 7. September 2010 fest. Sie ergänzt letztere dahingehend, dass der Vorwurf der Beschwerdeführerin hinsichtlich einer grosszügigen Mehrmengenpolitik keineswegs zutreffe. So habe im Milchjahr 2007/08 aufgrund der weltweit stark ansteigenden Nachfrage nach Milchprodukten und den dadurch entstandenen zusätzlichen Exportmöglichkeiten ein nachweisbarer Bedarf für Mehrmengen bestanden. Im Milchjahr 2008/09 habe sich die Marktlage stark verändert, worauf die Vorinstanz reagiert habe. Ursache für den starken Druck auf den Milchpreis und den Milchmarkt seien somit nicht die von der Vorinstanz bewilligten Mehrmengen, sondern der Zusammenbruch der Preise für Milchprodukte auf den internationalen Milchmärkten, allen voran dem EU-Milchmarkt, dem wichtigsten Exportmarkt für Schweizer Käse, gewesen.

F.
Mit Triplik vom 20. Dezember 2010 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und hauptsächlichen Begründungen fest. Sie betont insbesondere nochmals, dass sie ihre Verantwortung gegenüber den anderen Milchproduzenten bis zum heutigen Tag wahrgenommen und kein extensives Mengenwachstum betrieben habe. Insbesondere habe sie auch nicht zur heutigen prekären Milchmengensituation beigetragen.

G.
Mit Schreiben vom 6. Januar 2011 legte die Vorinstanz hinsichtlich des Vorwurfs der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe eine grosszügige Mehrmengenpolitik betrieben, die anonymisierte (abschlägige) Antwort des Generalsekretariats des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements EVD auf eine Aufsichtsbeschwerde gegen die Vorinstanz betreffend Vorgehen bei der Bewilligung von Mehrmengen vom 22. Dezember 2010 zu den Akten.

H.
Mit Schreiben vom 24. Januar 2011 nahm die Beschwerdeführerin Stel-

lung zu der von der Vorinstanz zu den Akten gelegten Aufsichtsbeschwerde. Ergänzend zu ihren bisherigen Argumenten hält die Beschwerdeführerin fest, dass der auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-77/2009 vom 29. Juni 2009 Bezug nehmende Prüfbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK "Aufsicht im Bereich Milchwirtschaft - Prüfung der Angemessenheit und Rechtmässigkeit der Aufsicht des Bundesamts für Landwirtschaft" vom September 2010 ihre Ansicht bestätige, dass die Vorinstanz eine Mengenstrategie verfolgt und nur auf politischen Druck gewisser Kreise die Mengenreduktion für das Milchjahr 2008/09 ins Auge gefasst habe.

I.
Mit Quadruplik vom 26. Januar 2011 betont die Vorinstanz, dass das Vorgehen der Beschwerdeführerin betreffend die Zuteilung der Mehrmenge an ihre Produzenten (zu frühe Verteilung einer zu hohen Mehrmenge an die Produzenten) ein wichtiger Grund dafür gewesen sei, dass die Beschwerdeführerin ihr Produktionspotential für das Milchjahr 2008/09 überschritten habe.

J.
Mit Quintuplik vom 7. Februar 2011 nahm die Beschwerdeführerin abschliessend Stellung zu den Vorbringen der Vorinstanz.

K.
Mit Zwischenverfügung vom 11. März 2011 forderte das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz auf, ergänzende Angaben zum angewendeten Ansatz von 10 Rappen pro zu Unrecht vermarktetem Kilogramm Milch zu machen. Es unterbreitete der Vorinstanz in diesem Zusammenhang insbesondere Fragen zur Grundlage dieses Ansatzes sowie zu den Gründen für Abweichungen davon gegen unten.

Mit Stellungnahme vom 24. März 2011 beantwortete die Vorinstanz die gestellten Fragen. Sie führt dabei aus, dass sich der Ansatz auf denjenigen für die Überlieferungsabgabe für Sömmerungsbetriebe stütze und in gewissen Fällen auf 8 Rappen reduziert worden sei. Vor dem Hintergrund des maximal zulässigen Ansatzes in der Höhe des Bruttoerlöses erachte die Vorinstanz den Ansatz von 10 Rappen als verhältnismässig.

L.
Mit Schreiben vom 11. April 2011 äusserte sich die Beschwerdeführerin zur Stellungnahme der Vorinstanz vom 24. März 2011. Für sie sei die Be-

gründung, welche in den einzelnen Fällen zu einem unterschiedlichen Abgabeansatz geführt habe, nicht nachvollziehbar und vor allem nicht nachprüfbar. Auch sei sie der Meinung, dass es für das Vorgehen der Vorinstanz keine gesetzliche Grundlage gebe.

M.
Mit Schreiben vom 12. Mai 2011 ergänzte die Vorinstanz ihre Stellungnahme vom 24. März 2011. Sie unterstreicht dabei nochmals, dass der Ansatz von 10 Rappen sehr angemessen sei und im Vergleich zum maximal möglichen Betrag in der Höhe des Bruttoerlöses bescheiden bleibe. Im vorliegenden Fall habe die Beschwerdeführerin die Missachtung der rechtlichen Vorgaben bewusst in Kauf genommen, unrechtmässig Milch vermarktet und damit den bereits überlasteten Milchmarkt noch zusätzlich belastet. Minderungsgründe seien im konkreten Falle keine ersichtlich.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die angefochtene Verfügung vom 16. Juni 2010 stützt sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes. Sie stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Gemäss Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen der Bundesämter, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

1.2 Als Adressatin der Verfügung ist die Beschwerdeführerin beschwerdelegitimiert im Sinne von Art. 48 VwVG. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (vgl. Art. 50 sowie 52 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde geleistet. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes im Rahmen der Agrarpolitik 2007 (vgl. Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik vom 29. Mai 2002, Agrarpolitik 2007, BBl 2002 4721 ff. [nachfolgend: Botschaft AP]) wurde beschlossen, die seit 1977 eingeführte öffentlich-rechtliche Milchkontingentierung auf den 1. Mai 2009 aufzuheben. Mit Beschluss des Bundesrates vom 25. Juni 2008 wurde die Milchkontingentierungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (aMKV, AS 1999 1209) auf den 1. Mai 2009 aufgehoben (AS 2008 3837).

2.2 Art. 36a Abs. 1 LwG hält ausdrücklich fest, dass die Art. 30-36 bis zum 30. April 2009 anwendbar bleiben. Des Weiteren sieht Art. 187 Abs. 1 LwG vor, dass die aufgehobenen Bestimmungen des LwG mit Ausnahme der Verfahrensvorschriften auf alle während ihrer Geltungsdauer eingetretenen Tatsachen anwendbar sind.

Die angefochtene Verfügung bezieht sich auf einen Sachverhalt, welcher sich zur Zeit der Geltungsdauer der Bestimmungen über die Milchkontingentierung, d.h. vor dem 1. Mai 2009, ereignet hat. Die Art. 30-36 LwG sind somit auf den vorliegenden Fall anwendbar.

3.

Nach Art. 36a Abs. 2 LwG kann der Bundesrat Produzenten und Produzentinnen, die Mitglied einer Organisation nach Art. 8 LwG oder zusammen mit einem bedeutenden regionalen Milchverwerter in einer Organisation zusammengeschlossen sind, frühestens auf den 1. Mai 2006 vorzeitig von der Milchkontingentierung ausnehmen, wenn die Organisation:

> "a) eine Mengenregelung auf Stufe der Milchproduktion beschlossen hat;
> b) Sanktionen für den Fall festgelegt hat, dass die individuell vereinbarten Mengen überschritten werden; und
> c) Gewähr dafür besteht, dass das Wachstum der produzierten Milchmenge nicht grösser ist als jenes des Mengenbedarfs der hergestellten Produkte".

Mit der Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung vom 10. November 2004 (aVAMK, SR 916.350.4, in Kraft bis 30. April 2009) erliess der Bundesrat die entsprechenden Ausführungsbestimmungen. Zudem erliess die Vorinstanz in der Folge die "Weisungen und Erläuterungen vom 1. Juli 2005 zur Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung (VAMK)" zur Erläuterung der aVAMK (nachfolgend: "Weisungen aVAMK").

Gestützt auf Art. 19 aVAMK entliess die Vorinstanz die Beschwerdeführerin mit Feststellungsverfügung vom 4. April 2006 auf den 1. Mai 2006 vorzeitig aus der Milchkontingentierung.

4.
Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, dass ihr keine Verletzung der aVAMK vorgeworfen werden könne. Sie habe sich vielmehr während der ganzen Zeit seit dem vorzeitigen Ausstieg statuten-, reglements- und verordnungskonform verhalten.

Die Milchmenge, welche die Mitglieder einer Ausstiegsorganisation während eines Milchjahres vermarkten dürfen (Produktionspotential), setzt sich zusammen aus der Basismenge (Art. 6 aVAMK), den Zusatzkontingenten (Art. 7 aVAMK) sowie allfälligen Mehrmengen (Art. 12 aVAMK). Gemäss Art. 21 Abs. 2 aVAMK werden Verstösse der Ausstiegsorganisationen gegen Bestimmungen der aVAMK mit Verwaltungsmassnahmen geahndet. Als ein solcher Verstoss wird unter anderem auch die Überschreitung des vorgängig definierten Produktionspotentials erachtet (vgl. "Weisungen aVAMK", Anhang 2, S. 26). Es stellt sich somit die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht von einer Überlieferung ausging und gestützt auf Art. 169 Abs. 2 LwG i.V.m. Art. 21 Abs. 2 aVAMK die zur Diskussion stehende Verwaltungsmassnahme erlassen durfte.

4.1

4.1.1 Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, dass ihr die Unterlieferung des Milchjahres 2007/08 in der Höhe von 859'248 kg zu Unrecht nicht als "Rollmenge" auf das Milchjahr 2008/09 übertragen wurde. Wäre dies gemacht worden, hätte sich das Produktionspotential der Beschwerdeführerin auf 144'270'517 kg erhöht und sich der Überlieferungssaldo auf 2'429'433 kg reduziert. Geht man nun vom selben Toleranzwert von 2 % des Produktionspotentials aus, hätte für die Beschwerdeführerin – so sie denn mit ihrer Argumentation richtig liegt – in der Schlussabrechnung eine Unterlieferung vorgelegen und damit für die Vorinstanz kein Anlass zur Verwaltungsmassnahme bestanden.

Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, dass die Anrechnung einer Überlieferung bzw. Unterlieferung nur innerhalb der Organisation auf Stufe Einzelproduzent möglich sei, nicht hingegen auf Stufe Organisation gegenüber der Vorinstanz. Letzterer gegenüber sei die Organisation ver-

pflichtet, das festgelegte Produktionspotential einzuhalten, eine Anrechnung von Unterlieferungen sei nicht möglich.

4.1.2 Es stellt sich vorliegend die Frage, ob die anwendbaren rechtlichen Bestimmungen eine solche zur Diskussion stehende externe "Rollmenge" zulassen oder nicht. Im Rahmen der Auslegung gelten für die Normen des Verwaltungsrechts die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung. Zur Anwendung gelangen somit die grammatikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleologische Auslegungsmethode. Zwar wird heute von Lehre und Rechtsprechung auch im Verwaltungsrecht der Methodenpluralismus bejaht, der keiner Auslegungsmethode einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt, doch steht gemäss der bundesgerichtlichen Praxis auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts die teleologische Auslegungsmethode im Vordergrund. Im Rahmen der teleologischen Auslegungsmethode wird dabei auf den Sinn und Zweck, auf die Wertungen, die einer Bestimmung zugrunde liegen, abgestellt (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, S. 46 f., Rz. 216 ff.). Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet jedoch der Wortlaut der Bestimmung (vgl. BGE 134 II 249 E. 2.3). An einen klaren und unzweideutigen Gesetzeswortlaut ist die rechtsanwendende Behörde gebunden, sofern dieser den wirklichen Sinn der Norm wiedergibt. Abweichungen von einem klaren Wortlaut sind indessen zulässig oder sogar geboten, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass dieser nicht dem wahren Sinn der Bestimmung entspricht. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Vom Wortlaut kann ferner abgewichen werden, wenn die wörtliche Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann (BGE 127 III 318 E. 2b).

Ziel und Zweck des gestaffelten Ausstiegs aus der Milchkontingentierung war es, für einen sanften Übergang in eine Zeit ohne staatliche Produktionslenkung zu sorgen und gewissen Produzentengruppen einen zeitlichen Vorsprung zu verschaffen, damit sie sich vor den anderen auf die neue Situation einstellen konnten (vgl. Botschaft AP, BBl 2002 4804). Dabei sollte den Organisationen ein vorzeitiger Ausstieg aus der Milchkontingentierung nur dann ermöglicht werden, wenn Gewähr dafür bestand, dass keine Mehrproduktion zulasten der nicht über die betreffende Organisation laufenden Milchverwertung entstand (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2625/2009 vom 4. März 2010 E. 2.2 m.w.H.). Eine unkontrollierte Milchausdehnung sollte vermieden werden (vgl. dazu auch

ANDREAS GALLER, Konzept zur Aufhebung der Milchkontingentierung – Rechtlicher Rahmen für den vorzeitigen Ausstieg, in: Blätter für Agrarrecht, 38 [2004] 1, S. 174). Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD sprach in seinem, von der Vorinstanz zu den Akten gelegten Antrag zum "Agrarpaket November 2004" vom 25. Oktober 2004 hinsichtlich der Basismenge gar explizit davon, dass damit den Organisationen "nach wie vor ein Mengendach ähnlich einer Kontingentierung" gegeben werden sollte, "damit nicht die in der Kontingentierung verbleibenden Produzenten durch eine übermässige Mengenausdehnung und einem damit verbundenen Preisdruck beeinträchtigt werden". In seiner Botschaft zur Agrarpolitik 2011 hielt der Bundesrat fest, dass das festgelegte Mengendach für jede Organisation bis am 30. April 2009 verbindlich sei und der Bund dessen Einhaltung überwache (vgl. Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik vom 17. Mai 2006, Agrarpolitik 2011, BBl 2006 6418). Schliesslich erlaubt auch der Wortlaut von Art. 36a Abs. 2 lit. c LwG die Möglichkeit eines vorzeitigen Ausstiegs aus der Milchkontingentierung explizit nur dann, wenn Gewähr dafür besteht, dass das Wachstum der produzierten Milchmenge nicht grösser ist als der tatsächliche Mengenbedarf der hergestellten Produkte. In seinen "Weisungen aVAMK" bemerkt die Vorinstanz zudem, dafür verantwortlich zu sein, "dass sich das maximale Produktionspotential der Schweiz nicht unkontrolliert ausdehnen kann" (S. 7). Dies könnte jedoch mit der Einräumung der Möglichkeit einer externen "Rollmenge" unterlaufen werden. Gäbe es nämlich kein Mengenmanagement und wären Unter- und Überlieferungen von den Organisationen als "Rollmengen" auf ihre Produktionspotentiale des jeweils kommenden Milchjahres anrechenbar, so hätten es diese in der Hand, mit internen Abmachungen ihr Produktionspotential des kommenden Milchjahres massgeblich zu beeinflussen, so dass eine präzise zentrale Steuerung der jährlichen Maximalmilchmenge unter nationalen Gesichtspunkten von Seiten des Bundes wenn nicht verunmöglicht, so doch immerhin massgeblich erschwert würde. Dies würde dem Willen des Gesetzgebers zuwiderlaufen. Die Verhinderung einer unkontrollierten Milchausdehnung ist nur möglich, wenn dem Bund die Möglichkeit gegeben wird, mit präzisen Vorgaben die Milchmenge zu planen (so auch PAUL RICHLI, Öffentlichrechtliche Fragen im Umfeld der Aufhebung der Milchkontingentierung, in: Benoît Bovay/Minh Son Nguyen [Ed.], Mélanges en l'honneur de Pierre Moor, Berne 2005, S. 478). Dass solche Vorgaben nie mit 100 %-iger Sicherheit genau sind, ändert an dieser Ausgangslage nichts. Die Vorinstanz trägt dieser Tatsache mit ihrer Toleranzmenge (vgl. dazu E. 4.4) sowie – im Falle von Überlieferungen – mit Verwaltungsmassnahmen Rechnung.

4.1.3 Soweit die Beschwerdeführerin rügt, dass die Vorinstanz "inmitten des Spiels die Regeln geändert" habe, so kann ihr ebenfalls nicht gefolgt werden. Die Vorinstanz hat in ihren Schreiben an die Ausstiegsorganisationen mehrfach deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sie eine externe "Rollmenge" nicht akzeptiere. So beispielsweise in ihrer Aktennotiz vom 20. Februar 2007 (versendet per Email am 21. Februar 2007), wo sie unter anderem ausführte, dass die einzelnen Ausstiegsorganisationen primär die Aufgabe hätten, die ihr zustehenden Basis- und Mehrmengen "im Griff zu halten". In ihrem Schreiben vom 26. Februar 2008 warnte die Vorinstanz die Ausstiegsorganisationen zudem unter Zuhilfenahme von graphischen Elementen explizit vor dem Anrechnen von Unterlieferungen im grösseren Umfang auf das Milchjahr 2008/09. Schliesslich legte die Vorinstanz auch in ihrem Schreiben vom 13. Februar 2009 ihre Haltung und das geplante Vorgehen ausführlich dar, so dass der Kurs, welchen die Vorinstanz einzuschlagen gedachte, den betreffenden Ausstiegsorganisationen allerspätestens zu diesem Zeitpunkt zur Gänze hätte klar gewesen sein müssen.

Auch trifft es nicht zu, dass die Vorinstanz in der Zeit bis zum 16. Juni 2010 das Übertragen einer "Rollmenge" auf das darauffolgende Milchjahr einfach akzeptiert hätte. Im Milchjahr 2006/07 stellte die Vorinstanz bei sechs Ausstiegsorganisationen eine Überschreitung des Produktionspotentials fest, wobei viermal ein Übertragungsfehler im Mengenbroker ursächlich war. Bei zwei Organisationen verzichtete die Vorinstanz "auf Grund der geringen Überschreitung und der guten Lage auf dem Schweizer Milchmarkt" auf das Ergreifen von Verwaltungsmassnahmen. In einem weiteren Fall wurde eine Mehrmenge nachträglich entzogen und die daraus resultierende Überschreitung des Produktionspotentials mit einer Verwaltungsmassnahme sanktioniert. Im Milchjahr 2007/08 überschritt keine Organisation ihr Produktionspotential, doch wurde auch hier einer Organisation nachträglich eine Mehrmenge entzogen und die daraus resultierende Überschreitung des Produktionspotentials mit einer Verwaltungsmassnahme sanktioniert.

4.1.4 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Anrechnung einer Überlieferung bzw. Unterlieferung nur innerhalb der Organisation auf Stufe Einzelproduzent möglich ist, nicht jedoch auf Stufe Organisation gegenüber der Vorinstanz. Letzterer gegenüber ist die Organisation verpflichtet, das festgelegte Produktionspotential einzuhalten. Die entsprechenden Bestimmungen der Statuten und des Milchmengenmanagement-Reglements (MMR) der Beschwerdeführerin zur "Rollmengen"-

Problematik und dabei insbesondere auch zur Frage der Anrechnung von Über- bzw. Unterlieferungen auf kommende Milchjahre gelten somit lediglich im internen Bereich.

4.2

4.2.1 Die Beschwerdeführerin beruft sich des Weiteren auf den Vertrauensschutz aufgrund von vermeintlichen Zusagen der Vorinstanz betreffend Mehrmenge. So habe die Vorinstanz am 28. August 2008 das Mehrmengengesuch der D._____ (Muttergesuch) für das Milchjahr 2008/09 positiv beurteilt und sie angewiesen, die ihr bewilligte Mehrmenge von 21'982'000 kg auf die verschiedenen Ausstiegsorganisationen zu verteilen. Aufgrund dieses Entscheides sei die Aufteilung auch auf die Beschwerdeführerin erfolgt, welche im Rahmen der Produktionsplanung eine Mehrmenge von 4'300'000 kg berücksichtigen und das entsprechende Gesuch bei der Vorinstanz einreichen konnte. Mit Verfügung vom 1. Dezember 2008 habe die Vorinstanz diese Menge um die Hälfte auf 2'150'000 kg gekürzt. Diese Kürzung rund drei Monate nach dem positiven Grundsatzentscheid zum Muttergesuch habe eine Reaktion der Beschwerdeführerin und ihrer Mitglieder zur Mengenregulierung noch weiter erschwert. Des Weiteren rügt die Beschwerdeführerin die ihrer Ansicht nach überlange Dauer zwischen Einreichung ihres Gesuches (17. September 2008) und der Verfügung (1. Dezember 2008).

4.2.2 Rügen im Zusammenhang mit der Gewährung oder Nichtgewährung eines Mehrmengengesuches, sei dies nun teilweise oder vollständig, hätten bereits mittels Anfechtung der Mehrmengenverfügung vorgebracht werden müssen. Selbiges gilt für Rügen hinsichtlich der Verfahrensdauer. Beruft sich die Beschwerdeführerin nun im Rahmen der Anfechtung der getroffenen Verwaltungsmassnahmen auf den Vertrauensschutz, um die Mehrmengenverfügung in Frage zu stellen, so kann auf diese Rüge nicht eingetreten werden, da die Mehrmengenverfügung inzwischen in Rechtskraft erwachsen ist. Auch muss in diesem Zusammenhang angemerkt werden, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Replik explizit ausführt, dass sie die Mehrmengenverfügung bewusst nicht angefochten hat, da sie davon ausging, dass sie "das Produktionspotential nicht, oder wenn, nur unwesentlich" überschreiten werde.

4.2.3 Da das Bundesverwaltungsgericht nicht Aufsichtsbehörde der Vorinstanz und somit für Beanstandungen gegen deren Geschäftstätigkeit nicht zuständig ist, kann auch auf die Rügen der Beschwerdeführerin hin-

sichtlich der Mehrmengenbewilligungspolitik der Vorinstanz nicht eingetreten werden. An dieser Stelle kann aber auf den Prüfbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK "Aufsicht im Bereich Milchwirtschaft - Prüfung der Angemessenheit und Rechtmässigkeit der Aufsicht des Bundesamts für Landwirtschaft" vom September 2010 sowie die von der Vorinstanz zu den Akten gelegte Antwort des Generalsekretariats des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements EVD auf eine Aufsichtsbeschwerde gegen die Vorinstanz vom 22. Dezember 2010 verwiesen werden, welche beide zum Schluss kamen, dass es keine Hinweise dahingehend gäbe, dass die Vorinstanz Mehrmengen unbegründet oder exzessiv vergeben habe, sondern dass das Vorgehen der Vorinstanz bei der Bewilligung von Mehrmengen verordnungskonform und nachvollziehbar sei.

4.3

4.3.1 Schliesslich beruft sich die Beschwerdeführerin darauf, dass die Vorinstanz im Rahmen ihrer Verfügung über den vorzeitigen Ausstieg aus der Milchkontingentierung vom 4. April 2006 sowohl die Statuten als auch das MMR als verordnungskonform befunden habe und weder im Dispositiv noch im Rahmen der Begründung irgendwelche Vorbehalte gemacht worden seien. Das MMR enthalte dabei in den Art. […] und […] die Möglichkeit einer Unter- bzw. Überlieferung bis zu 5 % der Vertragsmenge, welche als "Rollmenge" auf das folgende Jahr zu übertragen sei. An diese Feststellung seien beide Parteien gebunden und die Mitglieder der Beschwerdeführerin dürften somit nicht "als Folge einer Änderung der 'Spielregeln' der Vorinstanz während des Spiels" bestraft werden. Vielmehr hätte die Vorinstanz, falls sie denn Zweifel an der Verordnungskonformität gehabt hätte, ein entsprechendes Verfahren einleiten und die Ungültigkeit der entsprechenden Reglementsartikel feststellen müssen. Da sie dies nicht gemacht habe, habe die Beschwerdeführerin auch für das Milchjahr 2008/09 davon ausgehen können, dass die Mengenregulierung der Organisation nach wie vor ihre Gültigkeit habe.

4.3.2 Wie bereits unter E. 4.1 ausgeführt, ist die Anrechnung einer Über- bzw. Unterlieferung nur innerhalb der Organisation auf Stufe Einzelproduzent möglich, nicht jedoch auf Stufe Organisation gegenüber der Vorinstanz. Letzterer gegenüber ist die Organisation verpflichtet, das festgelegte Produktionspotential einzuhalten. Insofern erübrigen sich weitere diesbezügliche Ausführungen zu der von der Beschwerdeführerin erneut vorgebrachten "Rollmengen-Problematik". Zu prüfen bleibt indessen, ob die Vorinstanz allenfalls zu Unrecht keine Toleranz in der Höhe von 5 %

des Produktionspotentials angerechnet hat. Eine solche hätte nämlich im vorliegenden Fall auch ohne Anrechnung einer "Rollmenge" bzw. der von der Vorinstanz gewählten Toleranz in der Höhe von 2 % zur Folge, dass eine Unterlieferung vorliegen würde und damit für die Vorinstanz kein Anlass zur Verwaltungsmassnahme bestanden hätte.

4.3.3 Der in Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (vgl. BGE 126 II 377 E. 3a). Er bedarf zunächst eines Anknüpfungspunktes, d.h. es muss ein Vertrauenstatbestand, eine Vertrauensgrundlage vorhanden sein. Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst und dessen Bestimmtheitsgrad so gross ist, dass der Private daraus die für seine Dispositionen massgebenden Informationen entnehmen kann (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., S. 142 f., Rz. 631). Auf den Vertrauensschutz berufen kann sich indessen nur, wer von der Vertrauensgrundlage Kenntnis hatte, ihre allfällige Fehlerhaftigkeit nicht kannte und auch nicht hätte kennen sollen. Ein berechtigtes Vertrauen ist unter anderem auch denjenigen abzusprechen, welche die Mangelhaftigkeit der Vertrauensgrundlage bei gehöriger Sorgfalt hätten erkennen müssen. Dabei ist auf die individuellen Fähigkeiten und Kenntnisse der sich auf den Vertrauensschutz berufenden Personen abzustellen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., S. 148 f., Rz. 655 ff.). In der Regel kann den Vertrauensschutz nur geltend machen, wer gestützt auf sein Vertrauen eine Disposition getätigt hat, die ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden kann. Wichtig ist somit insbesondere auch der Kausalzusammenhang zwischen Vertrauen und Disposition (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., S. 149 f., Rz. 660 u. 664). Doch selbst wenn die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes erfüllt sind, können sich Private nicht darauf berufen, falls ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., S. 150, Rz. 665). In einem solchen Fall bleibt jedoch zu prüfen, ob sich allenfalls eine Entschädigungspflicht des Staates für die durch den Privaten im Vertrauen auf das behördliche Verhalten vorgenommenen Aufwendungen rechtfertigt (vgl. ELISABETH CHIARIELLO, Treu und Glauben als Grundrecht nach Art. 9 der Schweizerischen Bundesverfassung, Diss. Bern 2004, S. 131 u. 140 ff.).

4.3.4 Art. 36a Abs. 2 LwG sieht als Voraussetzungen für den Ausstieg aus der Milchkontingentierung das Vorliegen einer Mengenregelung auf Stufe der Milchproduktion, das Festlegen von Sanktionen im Falle eines Überschreitens der individuell vereinbarten Milchmengen sowie die Gewähr dafür, dass das Wachstum der produzierten Milchmenge nicht grösser ist als jenes des Mengenbedarfs der hergestellten Produkte, vor. Weitere inhaltliche Voraussetzungen werden auf gesetzlicher Stufe keine genannt. Die aVAMK stellt des Weiteren Anforderungen an die Organisation auf (Art. 3-5 aVAMK) und ergänzt die Voraussetzungen von Art. 36a Abs. 2 LwG durch weitere Voraussetzungen hinsichtlich Mengenregelung (Art. 13 aVAMK) und Sanktionen (Art. 15 aVAMK). Es stellt sich somit die Frage, wie diese Bestimmungen unter Zuhilfenahme der bereits erwähnten Grundsätze (vgl. E. 4.1.2) auszulegen sind.

4.3.5 Im vorliegenden Fall lässt bereits der Wortlaut der genannten aVAMK-Bestimmungen erkennen, dass lediglich Mindestvoraussetzungen für die Bewilligung des Ausstieges festgehalten werden sollten, was im Falle von Art. 13 Abs. 1 aVAMK sogar explizit festgehalten wurde. Auch die "Weisungen aVAMK" der Vorinstanz enthalten keine Änderung dieses Grundsatzes, sondern bestätigen vielmehr, dass den Organisationen ein möglichst weitreichender Spielraum zur Regelung ihrer internen Angelegenheiten gelassen werden sollte (vgl. GALLER, a.a.O., S. 174). So können die Organisationen ihre Statuten und Reglemente auch nach dem Ausstieg individuell und flexibel abändern und ihren Bedürfnissen anpassen, ohne dass sie erst noch ein kompliziertes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Ein direktes Eingreifen in diese Regelungsautonomie wäre nur dann angebracht, wenn die Mindestvoraussetzungen nicht mehr erfüllt würden. In diesem Sinne muss auch das von der Vorinstanz entworfene Musterreglement verstanden werden: Als ein mögliches, jedoch nicht verbindliches Beispiel einer Regelung, so wie dies auch in der Einleitung zu Anhang 3 der Weisungen aVAMK explizit erwähnt wird (S. 28). Auch die darin enthaltenen Regelungen zur "Rollmengen"-Problematik können vor dem Hintergrund der gemachten Ausführungen nicht anders verstanden werden als ein Regelungsvorschlag für das interne Verhältnis innerhalb der Ausstiegsorganisation. Die Beschwerdeführerin irrt somit, wenn sie davon ausgeht, dass die Vorinstanz mit ihrer Verfügung vom 4. April 2006 die Statuten und das MMR mit allen ihren Bestimmungen zur Gänze abgesegnet und insbesondere auch die Zulässigkeit der externen Anrechnung von "Rollmengen" bejaht habe. Die Prüfungsbefugnis der Vorinstanz umfasste einzig und allein - aber immerhin - die Frage, ob die Mindestvoraussetzungen für den vorzeitigen Ausstieg

aus der Milchmengenkontingentierung erfüllt seien oder nicht. Nichts anderes stellt die Vorinstanz auch in der Ausstiegsverfügung vom 4. April 2006 fest. Der Versuch der Beschwerdeführerin, aus dieser Verfügung eine Art unwidersprochenes Bestätigungsschreiben für alle Passagen in ihren Statuten und dem MMR zu konstruieren, führt nicht zum Ziel (vgl. auch BEATRICE WEBER-DÜRLER, Neuere Entwicklungen des Vertrauensschutzes, ZBl 2002, S. 289).

Des Weiteren liegt auch keine Duldung eines rechtswidrigen Zustandes vor. Für die Annahme eines solchen fehlt es bereits an der erforderlichen zeitlichen Dauer. Schliesslich ist der Beschwerdeführerin aufgrund ihrer einschlägigen Branchentätigkeit und -erfahrung auch zuzumuten, dass sie die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen kannte und einzuordnen wusste.

4.4 In ihren Berechnungen akzeptiert die Vorinstanz "aufgrund der günstigen klimatischen Bedingungen und der verfügbaren Qualität der Futtermittel" generell eine Überschreitungstoleranz in der Höhe von 2 % des Produktionspotentials. Dieser Wert entspreche den natürlichen Schwankungen der Milchproduktion im mehrjährigen Vergleich.

Wie das Bundesgericht auferlegt sich auch das Bundesverwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung bei der Überprüfung von Ermessensentscheiden der Vorinstanz, dies insbesondere dann, wenn die Ermessensausübung, die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder die Sachverhaltswürdigung hoch stehende, spezialisierte technische oder wissenschaftliche Kenntnisse erfordern (vgl. BVGE 2007/27 E. 3.1 m.w.H.). Aufzuheben und zu korrigieren sind Ermessensentscheide nur, wenn die Behörde von dem ihr zustehenden Ermessen einen falschen Gebrauch gemacht hat, indem sie grundlos von in der Lehre und Rechtsprechung anerkannten Grundsätzen abgewichen ist, sachfremde Gesichtspunkte berücksichtigt hat, rechtserhebliche Umstände unberücksichtigt liess oder sich das Ergebnis als offensichtlich unbillig, in stossender Weise ungerecht erweist (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-330/2007 vom 12. Juli 2007 E. 4.2 m.w.H.).

Vorliegend sind keine Anzeichen ersichtlich, inwiefern der Toleranzansatz von 2 % willkürlich gewählt worden sein soll. Er liegt sogar eher am oberen Ende der Skala der natürlichen Schwankungen der Milchproduktion im mehrjährigen Vergleich. Auch werden von der Beschwerdeführerin keine weiteren Angaben dahingehend gemacht, warum dieser Ansatz feh-

lerhaft sein soll. Der von der Vorinstanz gewählte Ansatz ist somit nicht zu beanstanden.

5.

5.1 Gemäss Art. 169 Abs. 2 LwG kann, wenn unrechtmässig Produkte in Verkehr gebracht oder Beiträge verlangt oder bezogen werden, ein Beitrag erhoben werden, der höchstens dem Brutto-Erlös der zu Unrecht in Verkehr gebrachten Produkte oder der Höhe der unrechtmässig verlangten oder bezogenen Beiträge entspricht. In seinem Urteil B-5839/2010 vom 28. Februar 2012 hat das Bundesverwaltungsgericht in Bestätigung und Präzisierung seiner bisherigen Rechtsprechung (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-6199/2007 vom 15. Oktober 2008 E. 8.3.2 sowie B-6848/2008 vom 2. Juni 2010 E. 6.1.1) unter anderem festgestellt, dass die von der Vorinstanz gestützt auf Art. 169 Abs. 2 LwG i.V.m. Art. 21 Abs. 2 aVAMK wegen einer Überschreitung des vorgängig definierten Produktionspotentials ausgesprochenen Verwaltungsmassnahmen auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen (vgl. E. 4 des erwähnten Urteils). Des Weiteren hat das Bundesverwaltungsgericht festgehalten, dass bei der Sanktionsbemessung im Falle einer Überschreitung des vorgängig definierten Produktionspotentials grundsätzlich von einem Ansatz von 10 Rappen pro zu Unrecht vermarktetem Kilogramm Milch auszugehen ist (vgl. E. 5.1 des erwähnten Urteils). Dieser Ansatz ist auch im vorliegenden Fall anzuwenden, nachdem keine Gründe ersichtlich sind, welche eine Minderung des Ansatzes rechtfertigen würden.

5.2 Im vorliegenden Fall ist übereinstimmend mit dem Berechnungen der Vorinstanz festzustellen, dass die Beschwerdeführerin ihr vorgängig definiertes Produktionspotential um 420'456 kg überschritten hat. Die Vorinstanz hat in der Folge für die Sanktionsberechnung diese Milchmenge auf 420'000 kg abgerundet, was von dem ihr zukommenden Ermessen gedeckt wird. Die der Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 169 Abs. 2 LwG von der Vorinstanz auferlegte Verwaltungsmassnahme in der Höhe von Fr. 42'000.- (420'000 kg x Fr. 0.10) + Fr. 300.- Gebühren, total Fr. 42'300.- ist somit nicht zu beanstanden.

6.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz in ihrer Verfügung vom 16. Juni 2010 zu Recht das Vorliegen einer Überlieferung in Höhe von 420'456 kg feststellte. Diese stellt einen Verstoss gegen die

aVAMK dar und durfte von der Vorinstanz gestützt auf Art. 169 Abs. 2 LwG i.V.m. Art. 21 Abs. 2 aVAMK sanktioniert werden. Die von der Vorinstanz im vorliegenden Fall verhängte Verwaltungsmassnahme ist nicht zu beanstanden und die Beschwerde somit abzuweisen.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin als vollständig unterlegene Partei die Kosten des Verfahrens trägt (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Die Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

8.

Art. 83 lit. s Ziff. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110) erfasst sämtliche Entscheide, welche die Milchkontingentierung betreffen, und schliesst Entscheide im Zusammenhang mit dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung und dabei insbesondere auch finanzielle Sanktionen, die bei unrechtmässig vermarkteter Milch auszusprechen sind, ein (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_845/2008 vom 18. Juni 2009 E. 2.4 m.w.H., Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2625/2009 vom 4. März 2010 E. 9 m.w.H.). Dieser Entscheid kann somit nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden. Er ist endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 3'500.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Einschreiben; Akten zurück)
– die Vorinstanz ([…]; Einschreiben; Akten zurück)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Ronald Flury	Alexander Schaer

Versand: 27. April 2012