Urteilskopf

115 Ib 47

6. Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 19. Januar 1989 i.S. Niederberger gegen Rickenbach und Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Bezeichnung der Milchsammelstelle (Art. 5 Abs. 1 Milchbeschluss).

1. Legitimation (E. 1b).

2. Die in Frage kommenden Milchsammelstellen sind bei Neuaufnahme der Lieferung gleich wie bei einem Sammelstellenwechsel anzuhören (E. 2a).

3. Begriff der Neusiedlung bzw. der Neuaufnahme der Lieferung (E. 3a, b).

4. Kriterien für die Bestimmung der Sammelstelle bei Neuaufnahme der Lieferung (E. 4).

Regeste (fr):
Désignation du centre collecteur de lait (art. 5 al. 1 de l'arrêté sur le statut du lait).

1. Qualité pour recourir (consid. 1b).

2. En cas de nouvelle livraison de lait, les centres collecteurs qui entrent en considération doivent être entendus, comme dans le cas d'un changement de centre collecteur (consid. 2a).

3. Notion de nouvelle unité d'exploitation et de nouvelle livraison (consid. 3a, b).

4. Critères pour déterminer le centre collecteur en cas de nouvelle livraison (consid. 4).

Regesto (it):
Designazione del centro di raccolta del latte (art. 5 cpv. 1 del decreto sullo statuto del latte).

1. Legittimazione ricorsuale (consid. 1b).

2. In caso di nuova fornitura di latte, i centri di raccolta che entrano in considerazione devono essere sentiti come nel caso di un cambiamento del centro di raccolta (consid. 2a).

3. Nozione di nuova unità aziendale e di nuova fornitura (consid. 3a, b).

4. Criteri per la determinazione del centro di raccolta in caso di nuova fornitura (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 47

Josef Rickenbach bewirtschaftet in der Gemeinde Benken/SG einen landwirtschaftlichen Betrieb. Die dort produzierte Verkehrsmilch liefert er der Käserei Hornen ab. Im Jahre 1986 erwarb er durch Landabtausch im sog. "Rädli" eine grössere Parzelle, die rund 7 km von seinem Heimwesen entfernt ist, und liess darauf ein

BGE 115 Ib 47 S. 48

Ökonomiegebäude erstellen. Die Neusiedlung verpachtete er seinem Sohn Felix. Dieser liefert entsprechend einer vom Bundesamt für Landwirtschaft ausgesprochenen Empfehlung die auf dem Betrieb "Rädli" produzierte Verkehrsmilch seit dem 20. November 1986 der Käserei Giessen ab, deren Einzugsgebiet in der Siloverbotszone liegt. Am 3. April 1987 erhob Franz Niederberger, Eigentümer der Molkerei Buttikon, Anspruch auf die Verkehrsmilchlieferungen der Neusiedlung "Rädli" mit der Begründung, diese Landflächen seien früher von Buttikon aus bewirtschaftet worden. Am 30. Juni 1987 verfügte das Bundesamt, die Milchlieferungen des Betriebes "Rädli" hätten in die Käserei Giessen zu erfolgen. Dagegen führte Franz Niederberger erfolglos Beschwerde beim Eidg. Volkswirtschaftsdepartement. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 24. Juni 1988 beantragt Franz Niederberger, die Verfügung des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 30. Juni 1987 sowie den Beschwerdeentscheid des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes vom 24. Mai 1988 aufzuheben und Felix Rickenbach zu verpflichten, die auf der Liegenschaft "Rädli" produzierte Verkehrsmilch in seine Milchsammelstelle abzuliefern. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seines Anspruches auf rechtliches Gehör und macht materiell geltend, der angefochtene Entscheid verstosse gegen die Zuteilungsvorschrift von Art. 5 Abs. 1 des Milchbeschlusses vom 29. Dezember 1953 (SR 916.350). Das Bundesgericht weist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

1. a) Das Bundesgericht beurteilt gemäss Art. 97 Abs. 1 OG letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer der in Art. 98 OG aufgezählten Behörden ausgehen. Der angefochtene Entscheid des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes stützt sich auf das öffentliche Recht des Bundes (Milchbeschluss). Er ist demnach eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, gegen welche die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss Art. 98 lit. b OG in Verbindung mit Art. 37 des Milchbeschlusses zulässig ist. Da auch keine der in Art. 99 bis 102 OG aufgezählten Ausnahmen zutrifft, steht im vorliegenden Fall die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen.

BGE 115 Ib 47 S. 49

b) Gemäss Art. 103 lit. a OG ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung hat. Dieses Interesse kann rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein und braucht mit der Schutzrichtung der als verletzt gerügten Norm nicht übereinzustimmen (BGE 113 Ib 366 E. 3a mit Hinweisen). Erweist sich die verfügte Zuteilung der Milch aus der Siedlung "Rädli" an die Käserei Giessen als unrechtmässig, so kommt unter anderem die Molkerei des Beschwerdeführers als Sammelstelle in Betracht. Davon hätte der Beschwerdeführer einen praktischen Nutzen, weshalb seine Legitimation zu bejahen ist.

2. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör. Er macht geltend, das

Bundesamt habe ihm nicht rechtzeitig Gelegenheit gegeben, zur beabsichtigten Neuzuteilung Stellung zu nehmen. a) Art. 5 Abs. 1 des Milchbeschlusses bestimmt, dass die Produzenten die Milch in die angestammte Sammelstelle, bei Neuaufnahme der Lieferung an die nächstgelegene Sammelstelle, zu liefern haben. Diese Zuteilungsvorschrift behandelt die selteneren Fälle der Neuaufnahme im gleichen Atemzug mit dem häufigeren Fall der schon bestehenden Lieferungs-Beziehungen. Man darf annehmen, der Gesetzgeber habe in den nachfolgenden Bestimmungen den selteneren Fall der Neulieferung bewusst nicht mehr speziell erwähnt in der Meinung, dass Zuteilungsfragen bei der Neulieferung auf gleiche Weise zu behandeln seien wie bei einer bestehenden Lieferungs-Beziehung, wenn ein Sammelstellenwechsel verlangt wird. Das gilt auch für die Vorschrift von Art. 9 Milchbeschluss; danach sind die Gesuche zusammen mit den Meinungsäusserungen der "zuständigen Stellen" dem Bundesamt für Landwirtschaft zum Entscheid zu unterbreiten. Als "zuständige Stellen" gelten sowohl für den Sammelstellenwechsel wie für die erstmalige Bestimmung einer von mehreren Sammelstellen die Sammelstellen selbst (unveröffentlichtes Urteil Kühne vom 3. Juli 1984, E. 2). Daraus folgt, dass auch bei Neulieferung vor dem Entscheid über die zuständige Sammelstelle die Meinungsäusserungen der in Frage kommenden Sammelstellen einzuholen sind.
b) Im vorliegenden Fall nahm der Beschwerdeführer im Schreiben vom 3. April 1987 ausführlich Stellung zur Frage der

Milchablieferung aus der Siedlung im "Rädli". Mit seiner Argumentation setzte sich das Bundesamt in den Erwägungen der Verfügung vom 30. Juni 1987 eingehend auseinander, so dass nicht gesagt werden kann, der Beschwerdeführer sei vor Erlass der massgebenden Verfügung nicht zu Wort gekommen. c) Immerhin ist nicht zu verkennen, dass schon vor dem Verfahren über die Zuteilung der Sammelstelle formlos Massnahmen getroffen wurden, die für dieses präjudizierlich sein konnten, so insbesondere die Errichtung der Siedlung als silofreier Betrieb. Daraus sich ergebende Probleme könnten vermieden werden, wenn das Bundesamt für Landwirtschaft schon bei der Planung von Siedlungen die Folgen für die Milchsammelstellen beachten und bereits in jenem Stadium über die Zuteilung (unter Abwägung sämtlicher in Frage stehender Interessen) befinden würde.

3. Der Beschwerdeführer bezweifelt, ob es sich bei der Liegenschaft "Rädli" um eine selbständige Neusiedlung handle und damit eine Neuaufnahme der Milchlieferung vorliege. a) Zunächst besteht auf Grund der Akten kein Zweifel, dass Vater Rickenbach die Liegenschaft "Rädli" seinem Sohn Felix verpachtet hat; die zuständige kantonale Behörde setzte am 3. August 1987 den für die Pachtdauer vom 1. April 1986 bis 31. März 1998 geltenden Zins fest. Fest steht sodann, dass auf den erworbenen Parzellen ein neues Ökonomiegebäude mit Stall errichtet und der Futterertrag der Betriebsflächen im "Rädli" von 10,8 Hektaren seit dem Jahre 1986 in die neu erstellte Scheune eingebracht worden ist. Der Beschwerdeführer wendet ein, ein einzelner Stall gelte nicht als selbständige Betriebseinheit. Im Urteil Kühne vom 21. November 1986 hat das Bundesgericht wohl erklärt, die Beziehung zur Sammelstelle werde durch die geographische Lage des Heimwesens als Bewirtschaftungszentrum und nicht durch einen Einzelstall bestimmt. Dort handelte es sich aber um einen Sömmerungsstall ohne genügende Kapazität zur Aufbewahrung von Dürrfutter, in dem überdies keine Kühe mehr gehalten worden waren. Hier dagegen geht es um ein neu erstelltes Ökonomiegebäude mit einem grossen Heuraum, zwei Heubelüftungen und Sonnenkollektoren, wobei das gesamte im "Rädli" anfallende Dürrfutter in dieser Scheune eingelagert und im dazugehörigen Stall Milch produziert wird. Schon unter diesem Gesichtspunkt lassen sich die beiden Fälle nicht miteinander vergleichen. Hinzu kommt, dass im vorliegenden Fall der Bau eines Wohnhauses neben dem

Ökonomiegebäude projektiert ist und die Verwirklichung dieses Vorhabens nach den glaubwürdigen Aussagen von Vater und Sohn Rickenbach in Angriff genommen wird, sobald die noch hängigen Fragen weiterer Baulandverkäufe und der Abfindung der übrigen Kinder geregelt sind. Vollzieht sich der Aufbau eines landwirtschaftlichen Heimwesens bei einer Neusiedlung in zwei Etappen, so ist das allein kein Grund, die Selbständigkeit des neuen Betriebes zu verneinen. Einem Jungbauern würde der Einstieg in das selbständige Berufsleben unnötig erschwert, wenn man verlangen wollte, dass er ein vorerst nicht benötigtes Wohnhaus erstellen müsste und bis zu seiner Verheiratung nicht mehr bei den Eltern wohnen dürfte. Solches wäre mit der agrarpolitischen Zielsetzung des Landwirtschaftsgesetzes - der Förderung eines gesunden Bauernstandes - kaum zu vereinbaren. Im Blick darauf kann es jedenfalls für die Frage der Zuteilung einer Neusiedlung an die zuständige Sammelstelle nicht entscheidend darauf ankommen, ob die Gebäude des neuen landwirtschaftlichen Heimwesens gleichzeitig oder in einer vernünftigen zeitlichen Staffelung errichtet werden. In beiden Fällen muss die Zuteilung nach denselben Kriterien erfolgen. b) Im vorliegenden Fall werden die vom väterlichen Betrieb mindestens 7 km entfernten Parzellen im "Rädli" durch das dort erstellte neue Ökonomiegebäude selbständig genutzt und wird mit neu angeschafften Mitteln Verkehrsmilch produziert. Wird aber im freien Gelände eine bäuerliche Siedlung errichtet, die Verkehrsmilch produziert, so handelt es sich um eine Neuaufnahme der Lieferung. Die zuständige Sammelstelle kann dann nicht als "angestammte" so bestimmt werden, dass darauf abgestellt wird, an welche Molkerei oder Käserei die bisherigen Bewirtschafter des Landes Milch lieferten (Urteil Zehnder vom 15. Oktober 1976, E. 2a). Deshalb kommt entgegen der Meinung des Beschwerdeführers nichts darauf an, dass die früheren Bewirtschafter der Parzellen im "Rädli" ihre Verkehrsmilch in die Sammelstelle des Beschwerdeführers abgeliefert hatten. c) Im übrigen ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten könnte, wenn der Neusiedlung die Eigenschaft eines selbständigen Betriebes aberkannt würde. Die Siedlung "Rädli" würde diesfalls als Teil des väterlichen Heimwesens gelten mit der Konsequenz, dass die Milch in die angestammte Sammelstelle des väterlichen Betriebes abgeliefert werden müsste, nämlich in die Käserei Halden in Benken. Wegen

der grossen Distanz (rund 7 km) käme allenfalls ein Sammelstellenwechsel in Betracht. Ob diesfalls der Sammelstelle Giessen oder jener des Beschwerdeführers der Vorzug zu geben wäre, würde sich nach denselben Kriterien wie bei einer Neuaufnahme der Lieferung richten.

4. Liegt nach dem Gesagten eine Neuaufnahme der Lieferung vor, ist zu prüfen, welches die zuständige Sammelstelle ist. a) Art. 5 Abs. 1 Satz 1 des Milchbeschlusses lautet wörtlich: "Die Milchproduzenten haben in der Regel die Milch, die sie für den Konsum oder zur Verarbeitung in Verkehr bringen (Verkehrsmilch), in die für das betreffende Heimwesen angestammte oder, bei Neuaufnahme der Lieferung, in die nächstgelegene Milchsammel- oder Milchverwertungsstelle (Sammelstelle) abzuliefern. ..."
Die Zuteilung an die nächstgelegene Sammelstelle bei Neuaufnahme der Lieferung erscheint als grundlegende Richtlinie, die "in der Regel" eingehalten werden soll. Die einschränkende Formulierung "in der Regel" ist sinngemäss auf den Inhalt des ganzen Satzes zu beziehen, nicht nur auf das Obligatorium der Ablieferung der gesamten Verkehrsmilch. Mit dieser Formulierung wird zum Ausdruck gebracht, dass Ausnahmen möglich sind, und dass die Zuteilung an die angestammte oder die nächstgelegene Sammelstelle kein starres Prinzip ist. Dass die Vorschrift eine gewisse Flexibilität nicht ausschliessen will und den zuständigen Instanzen einen Ermessensspielraum gewährt, ergibt sich auch aus der Möglichkeit eines Wechsels der Sammelstelle gemäss Art. 5 Abs. 4 des Milchbeschlusses (vgl. auch Art. 9). Daraus darf gefolgert werden, dass das Kriterium der räumlichen Nähe die Berücksichtigung anderer Gesichtspunkte und Umstände keineswegs gänzlich verbietet. Dem abwägenden Ermessen kommt bei neuen Milchproduktionsbetrieben an der Grenze zwischen Siloverbotszone und Silozone besondere Bedeutung zu, wenn mit der Zuteilung an die eine oder andere Sammelstelle

ein grundlegender Unterschied der Fütterungsart verbunden ist und durch die Zuteilung des Heimwesens auch die Zonengrenzen neu festgelegt werden (Urteil Zehnder vom 15. Oktober 1976, E. 4b). b) Rein geographisch betrachtet ist im vorliegenden Fall die Molkerei Buttikon für die Neusiedlung "Rädli" die nächstgelegene Sammelstelle. Sie liegt 1,65 km entfernt, während der kürzeste Hüttenweg zur Käserei Giessen 3 km beträgt. c) Von erheblichem Gewicht ist demgegenüber das milchwirtschaftliche Interesse an einer kostensparenden Milchverwertung.

BGE 115 Ib 47 S. 53

Bei der Milchverwertung hat der Absatz von Frischmilch Priorität; die Verwertung zu Käse soll an zweiter, jene zu Butter an dritter Stelle erfolgen. Eine Förderung der Käseproduktion ist deshalb überall dort erwünscht, wo der prioritätsgerechte Absatz von Frischmilch oder als Frischmilchspezialität nicht möglich ist. Soll aufgrund einer derartigen Ausgangslage die Käseproduktion gefördert werden, ist eine natürliche Herstellungsweise, d.h. eine Fabrikation ohne chemische Zusätze irgendwelcher Art, auf der Basis silofreier Milch anzustreben (BBl 1977 I 104; BGE 107 Ib 347 E. 2). Weil aber die Milch von Kühen, denen Silofutter verabreicht wird, zur Käsefabrikation untauglich ist (Schädigung der Käsequalität wegen Blähungserscheinungen durch die Buttersäurebakterien als Begleitflora des Silofutters) müssen die Milcheinzugsgebiete in Silozonen und Siloverbotszonen eingeteilt werden (Art. 24 Milchlieferungsregulativ, SR 916.351.3). Folgerichtig ist bei der Bestimmung der nächstgelegenen Sammelstelle die Zoneneinteilung mitzuberücksichtigen. Die erwähnte Zielsetzung der vermehrten Produktion von silofreier Milch und der prioritätsgerechten Verwertung in einer silofreien Käserei können ein Abweichen von der Regel der Lieferung in die geographisch nächstgelegene Sammelstelle rechtfertigen. d) Der Beschwerdeführer macht geltend, er erreiche in seiner Sammelstelle eine ebenso vorteilhafte, wenn nicht gar "optimalere" Milchverwertung als bei der Verkäsung. Die aus seinem Sammelgebiet abgelieferte Milch verkauft der Beschwerdeführer teilweise als Konsummilch bzw. Frischmilchprodukte, teilweise verarbeitet er sie zu Kasein und Butter. Optimal ist jedenfalls der Vertrieb von Konsummilch, wogegen die Verarbeitung der übrigen Milch zu Kasein bzw. zu Butter auf die dritte Verwertungsstufe hinter der Käseproduktion zu stehen kommt. Der Beschwerdeführer macht zwar geltend, angesichts des grossen finanziellen Aufwandes für die Käseverwertung in den letzten Jahren sei die von ihm praktizierte Milchverwertung durchaus gerechtfertigt. Er übersieht, dass das Verhältnis von Menge zu Aufwand beim Käse nach wie vor günstiger ist als bei der Butter,; aus der Milchstatistik von 1986 erhellt, dass für die Verwertung vom 14,8 Millionen q Milch zu Käse Fr. 505 Millionen aufgewendet wurden, wogegen Fr. 267 Millionen für die Verarbeitung von nur 3,8 Millionen q Milch zu Butter erforderlich waren. Die bisher geltende Prioritätsstufen-Ordnung ist deshalb nicht in Frage zu

BGE 115 Ib 47 S. 54

stellen. Im übrigen könnte durch die Zuteilung der Verkehrsmilch aus der Siedlung "Rädli" an die Sammelstelle des Beschwerdeführers der Konsummilchabsatz nicht entscheidend gefördert werden, da der Beschwerdeführer nicht behauptet, er brauche diese Milch zur Deckung des Ortsbedarfs; hiefür steht ihm offenbar genügend Milch zur Verfügung, so dass die Zuteilung der Milch aus der Siedlung "Rädli" zur Erhöhung jenes Milchanteils führen würde, welcher zentrifugiert wird. e) Der Beschwerdeführer befürchtet, seine Sammelstelle sei in ihrer Existenz gefährdet, wenn die Milch des Beschwerdegegners der Käserei Giessen zugeteilt werde. Der Gedanke der Garantie eines Lieferantenbestandes ist dem Milchbeschluss fremd (BGE 97 I 476 oben). Unter Umständen ist es gar zulässig, eine Sammelstelle aufzuheben (BGE 89 I 335 E. 6). Immerhin aber entspricht das Sammelstellensystem als solches einem milchwirtschaftlichen Bedürfnis und liegt insofern im öffentlichen Interesse. Das hat zur Folge, dass bei Bestimmung der zuständigen Sammelstelle auch die Funktionsfähigkeit des Sammelstellensystems im Auge zu behalten ist. Nach der Darstellung in der Beschwerdeschrift sind Sam-

melstellen nicht mehr lebensfähig, wenn die Milchlieferungen unter 500 000 kg sinken. 1986/87 wurden dem Beschwerdeführer (auch ohne die Milch des Beschwerdegegners) knapp unter 600 000 kg Milch abgeliefert. Damit erscheint die Sammelstelle des Beschwerdeführers zur Zeit nicht unmittelbar gefährdet. f) Bei dieser Sachlage konnte die Verwaltung der prioritätsgerechten Milchverwertung das entscheidende Gewicht zumessen und die silofreie Käserei Giessen als Sammelstelle bezeichnen, ohne dass Bundesrecht verletzt worden wäre. Ob und wie bei gegenteiliger Interessenabwägung dem Umstand Rechnung zu tragen wäre, dass der Beschwerdegegner auf Empfehlung des Bundesamtes für Landwirtschaft die Produktion von silofreier Milch bereits aufgenommen und die Bewirtschaftungsart darauf ausgerichtet hat, kann offenbleiben.