Urteilskopf

89 I 324

49. Urteil vom 31. Mai 1963 i.S. Bucher und Mitbeteiligte gegen Eidg. Volkswirtschaftsdepartement.
Regeste (de):
Milchstatut: Aufhebung einer Milchsammelstelle.

1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Legitimation zur Beschwerde.

2. Zusammenlegung von Milchsammelstellen (Errichtung einer Zentrale); Voraussetzungen.

Regeste (fr):
Statut du lait: suppression d'un centre collecteur de lait.

1. Recevabilité du recours de droit administratif. Qualité pour recourir

2. Rassemblement de centres collecteurs de lait (institution d'une centrale); conditions.

Regesto (it):
Statuto del latte: soppressione di un centro di raccolta del latte.

1. Ammisibilità del ricorso di diritto amministrativo. Qualità per ricorrere.

2. Riunione di centri di raccolta del latte (istituzione di una centrale); condizioni.

Sachverhalt ab Seite 324

BGE 89 I 324 S. 324

A.- Romanshorn wurde bisher in der Hauptsache von fünf selbständigen Milchhändlern mit Konsummilch versorgt. Die Händler bezogen die Milch direkt von den Produzenten. Die Beziehungen zwischen den Händlern und dem Milchproduzentenverband Romanshorn und Umgebung waren durch einen Milchkaufvertrag geregelt, der von Jahr zu Jahr erneuert wurde. Der letzte Vertrag wurde am 1. Juli 1960 abgeschlossen. Eine weitere Erneuerung unterblieb, weil der Milchproduzentenverband Romanshorn beschloss, eine einzige, zentrale Milchsammelstelle im Hub zu errichten.
Einer der fünf Milchhändler, Anton Bucher, widersetzte sich der Durchführung dieses Vorhabens. Er wollte weiterhin die Milch für sein Geschäft in Haslen-Egnach direkt bei seinen bisherigen Lieferanten beziehen. Von diesen weigerten sich dreizehn ihrerseits, die Milch in die neue

BGE 89 I 324 S. 325

Milchzentrale Hub zu liefern. Die Abteilung für Landwirtschaft des eidg. Volkswirtschaftsdepartementes, welcher die Angelegenheit unterbreitet wurde, entschied am 22. November 1961, dass vom 1. Dezember 1961 an die bisherigen Lieferanten der fünf Milchhändler, namentlich auch Buchers, ihre Milch an die Milchzentrale Hub liefern müssten und den Händlern, insbesondere auch Bucher, die zur Bedienung ihrer Kundschaft erforderliche Milch von der Milchzentrale zugeteilt werde. Bucher und die dreizehn Milchproduzenten erhoben hiegegen Beschwerde beim eidg. Volkswirtschaftsdepartement. Dieses trat auf die Beschwerde Buchers nicht ein; diejenige der Produzenten wies es ab (Entscheid vom 14. Mai 1962). Es führte aus, die fünf Milchhändler hätten die Funktion der Sammelstellen nicht selbständig ausgeübt, sondern im Auftrag des Milchproduzentenverbandes Romanshorn auf Grund der jährlich erneuerten Milchkaufverträge. Diese Funktion sei nicht durch den angefochtenen Entscheid der Abteilung für Landwirtschaft aufgehoben worden, sondern dadurch, dass der Milchkaufvertrag nicht erneuert worden sei. Daher bestehe für die Milchproduzenten tatsächlich keine Möglichkeit mehr, ihre Milch an die früheren Sammelstellen abzuliefern. Der Entscheid der Abteilung für Landwirtschaft entspreche der gesetzlichen Ordnung und sei sachlich richtig.

B.- Bucher und die dreizehn Milchproduzenten haben gegen den Entscheid des Departements gleichzeitig Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat (entsprechend der Rechtsmittelbelehrung im Entscheid) und Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht erhoben. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragen sie, der Entscheid des Departements sei aufzuheben und demzufolge die Verfügung der Abteilung für Landwirtschaft nichtig zu erklären, eventuell aufzuheben; demgemäss seien zwei weitere Milchproduzenten zu verpflichten, ihre Milch weiterhin dem Beschwerdeführer Bucher abzuliefern; eventuell sei die Angelegenheit zu neuer Entscheidung im

Sinne der Erwägungen an die Verwaltung zurückzuweisen. Es wird geltend gemacht, Bucher übe die Funktion der Milchsammelstelle selbständig aus; von einem blossen Auftrag des örtlichen Milchproduzentenverbandes könne keine Rede sein. Es handle sich um eine angestammte Sammelstelle im Sinne der Art. 5 ff. des Milchbeschlusses (Milchstatuts) vom 29. September 1953 (MB). Sie sei in Art. 50 Abs. 2 ebenda anerkannt worden. Der Entscheid der Abteilung für Landwirtschaft laufe auf die Aufhebung dieser Sammelstelle und damit auf den Entzug einer Bewilligung im Sinne des Art. 107 des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 (LandwG) hinaus, indem er die bisherigen Lieferanten Buchers verpflichte, die Milch an eine andere Stelle zu liefern. Eine solche zwangsweise Umteilung sei nach der gesetzlichen Ordnung nicht zulässig. Ein Milchproduzent könne einer anderen Sammelstelle nur dann zugeteilt werden, wenn er es selber wünsche (Art. 5 Abs. 4 MB). Die Milchzentrale Hub, die der Milchproduzentenverband Romanshorn am Standort einer alten Sammelstelle eröffnet habe, sei keine neue Sammelstelle. Läge eine solche doch vor, so wäre sie nicht ordnungsgemäss errichtet worden. Die erforderliche Bewilligung fehle; der regionale Milchproduzentenverband habe der Errichtung nicht zugestimmt, und Bucher, der zu den "beteiligten Verwerterkreisen" gehöre, sei nicht angehört worden (Art. 8 MB). Die Abteilung für Landwirtschaft sei nicht berechtigt gewesen, die Sammelstelle Buchers aufzuheben. Nach Art. 50 Abs. 2 MB dürfe eine bestehende Sammelstelle ohne Zustimmung des Kantons, welche hier fehle, nicht aufgehoben werden. Die von der Verwaltung vorgesehene Neuordnung der Milchversorgung Romanshorn sei auch den Verhältnissen völlig unangemessen. Der für die Milchzentrale gewählte Standort sei exzentrisch. Er sei insbesondere für die Beschwerdeführer ungünstig. Der Anschluss an die Zentrale Hub wäre für sie mit unzumutbaren neuen Belastungen

(Verlängerung des Transportweges, Erhöhung der Kosten) verbunden. Auch der Sammeldienst, von dessen Einrichtung die Rede sei, wäre nicht unentgeltlich. Die Sammlung und Verteilung der Milch würde kompliziert und verteuert, was den Zielen des Milchstatuts zuwiderliefe. Würde die Aufhebung der Milchsammelstelle Buchers als zulässig befunden, so müsste er dafür entschädigt werden.

C.- Im Meinungsaustausch mit dem Bundesrat hat das Bundesgericht sich als zur Beurteilung des Falles zuständig erklärt. Der Bundesrat hat sich dieser Auffassung angeschlossen.

D.- Das eidg. Volkswirtschaftsdepartement beantragt Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

E.- Der Instruktionsrichter hat dem Departement anheimgestellt, nachträglich die Zustimmung des Kantons zu der angefochtenen Anordnung nachzusuchen, für den Fall, dass diese Zustimmung als notwendig erachtet würde (Art. 50 Abs. 2 MB). Der Regierungsrat des Kantons Thurgau hat die erbetene Zustimmung erklärt. Die Beschwerdeführer bestreiten, dass dieser nachträgliche Beschluss vom Bundesgericht berücksichtigt werden könne, und ferner, dass der Regierungsrat dafür zuständig gewesen sei. Sie machen geltend, zuständig wäre nach Art. 8 Abs. 2 MB der thurgauische Milchproduzentenverband. Mindestens wäre seine Zustimmung ebenfalls erforderlich. Der Regierungsrat setze sie zu Unrecht als gegeben voraus. Er habe gegen Art. 4 BV verstossen, indem er nicht alle massgeblichen Gesichtspunkte geprüft und den Beschwerdeführern das rechtliche Gehör verweigert habe.
Das Departement erachtet diese Ausführungen der Beschwerdeführer als unbegründet.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Nach Art. 26 Abs. 1 LandwG kann die Bundesversammlung zur Sicherung einer geordneten Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten und zur Förderung

des Absatzes der Milch zu angemessenen Preisen "a. Anordnungen über Erzeugung, ... Ablieferung und Verwertung von Milch und Milchprodukten treffen; ... d. ... Vorschriften über die zweckmässige und kostensparende Sammlung und Verteilung der Konsummilch erlassen, insbesondere auch durch Verhinderung einer übersetzten Zahl von Milchgeschäften. ..". Die Bundesversammlung hat von dieser Ermächtigung durch Erlass des Milchbeschlusses vom 29. September 1953 Gebrauch gemacht. Vor dem Inkrafttreten dieser Ordnung, insbesondere unter der Herrschaft des dringlichen Bundesbeschlusses vom 28. März 1934 über die Fortsetzung der Bundeshilfe für die schweizerischen Milchproduzenten und der Verordnung des Bundesrates über Milchproduktion und Milchversorgung vom 30. April 1937 (BS 9 S. 177 und 190), war die Sammlung der Milch in weitem Umfange auf Grund des Privatrechts von den örtlichen Produzentenverbänden organisiert, welche in der Regel regionalen Verbänden - Sektionen des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten - angeschlossen waren. Der örtliche Verband schloss, wenn er nicht selbst den Verkauf und die Verarbeitung der Milch anhandnahm, einen Milchkaufvertrag mit einem Milchhändler oder Käser ab, welcher über die erforderlichen Räumlichkeiten verfügte. Es war Sache des Zentralverbandes, die Verwendung der Milch entsprechend dem allgemeinen Interesse durch Anweisungen an die regionalen und örtlichen Verbände näher zu ordnen. Um alle Milchproduzenten der gleichen Regelung zu unterstellen, ermächtigte indessen das öffentliche Recht des Bundes (Art. 6 des zit. BB und Art. 9 der zit. Verordnung) die Bundesverwaltung, Produzenten zum Anschluss

an bestehende Milchverwertungsgenossenschaften und zu deren Belieferung sowie einzelstehende Milchgenossenschaften zum Beitritt zu einer Sektion des Zentralverbandes zu verpflichten. Gestützt auf die erwähnte Verordnung untersagte das eidg. Volkswirtschaftsdepartement

BGE 89 I 324 S. 329

durch Verfügung vom 30. September 1949 (AS 1949 S. 1361) grundsätzlich die Errichtung neuer Milchsammel- und Milchverwertungsstellen ohne Zustimmung der Abteilung für Landwirtschaft. Der Milchbeschluss kennt das System des Anschlusszwangs nicht mehr. Dagegen bestimmt er, dass die Milchproduzenten ihre Verkehrsmilch in die angestammte oder nächstgelegene Milchsammel- oder Milchverwertungsstelle (Sammelstelle) abzuliefern und die Sammelstellen sämtliche in ihrem Einzugsgebiet produzierte Verkehrsmilch, die den Qualitätsvorschriften entspricht, abzunehmen haben (Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs 1). Diese Verpflichtungen beruhen auf öffentlichem Recht. Der Begriff der Sammelstelle umfasst zwei Elemente, einerseits ein Lokal an einem bestimmten Standort, wo die Milch der Produzenten des Einzugsgebietes abgeliefert wird, und anderseits eine Unternehmung, deren Inhaber die Milch kauft und dann verkauft oder verarbeitet. Die Bestimmungen des Milchbeschlusses beziehen sich bald auf das eine, bald auf das andere Element. Indem das öffentliche Recht alle Milchproduzenten zur Ablieferung ihrer Verkehrsmilch an eine bestimmte Sammelstelle und die Sammelstellen zur Abnahme der Milch verpflichtet, verleiht es einem Milchkäufer, der an einem bestimmten Ort ein Geschäftslokal hält, die Funktion der Sammelstelle. Soweit der Milchbeschluss nichts anderes vorsieht, unterliegen indessen die Ablieferung und die Übernahme der Milch den Bestimmungen des Privatrechts (Art. 6 Abs. 6 MB). Dasselbe gilt für den Verkauf und die Verarbeitung der Milch. Mithin ist der Milchkäufer, der eine Sammelstelle hält, zwar ein privater Unternehmer, doch versieht er dadurch, dass er gemäss der ihm vom öffentlichen Recht auferlegten Verpflichtung die Milch seines Einzugsgebietes abnimmt, einen öffentlichen Dienst. Sofern das Gesetz es zulässt, kann einen solchen Dienst ein Privater versehen. Er bedarf dazu einer Verleihung (Konzession), die ihm vom Gesetz

BGE 89 I 324 S. 330

selbst oder von der nach Gesetz zuständigen Amtsstelle (vgl. Art. 50 Abs. 2 MB: "behördlich verfügt") erteilt werden kann (vgl. BGE 88 I 310 ff.).

2. Seit dem Inkrafttreten des Milchbeschlusses (1. Januar 1954) waren die Bestimmungen, welche einerseits die Produzenten zur Lieferung der Milch an eine Sammelstelle und anderseits die Sammelstellen zur Abnahme der Milch des Einzugsgebietes verpflichten, anwendbar und sind sie angewendet worden. Sammelstellen im Sinne des Milchbeschlusses, d.h. Träger des oben erwähnten öffentlichen Dienstes, sind in der Regel einfach die Einsammlungszentren geworden, die schon unter der Herrschaft der früheren Ordnung bestanden hatten. Art. 50 Abs. 2 MB bestimmt, dass "die bereits bestehenden, behördlich verfügten Sammelstellen" anerkannt und den Vorschriften dieses Erlasses unterstellt werden. Neue Sammelstellen konnten schon nach dem früheren Recht (zit. Verordnung vom 30. September 1949) nur ausnahmsweise errichtet werden. Auch der Milchbeschluss schränkt die Schaffung neuer Stellen ein. Er lässt sie nur zu, wenn dafür ein Bedürfnis besteht und die rationelle Erfassung und Verwertung der Verkehrsmilch dadurch nicht beeinträchtigt werden (Art. 8 Abs. 1). Der regionale Milchproduzentenverband ist ermächtigt, auf Gesuch hin die Errichtung einer neuen Sammelstelle im Einvernehmen mit den beteiligten Verwerterkreisen zu bewilligen (Art. 8 Abs. 2). Entspricht er dem Gesuch nicht, so entscheidet die Abteilung für Landwirtschaft (Art. 9). Die neue Sammelstelle, welche ein Gesuchsteller errichten will, kann zu den bereits bestehenden hinzutreten. In Betracht kommt aber auch, dass sie mittels

Fusion zweier oder mehrerer bestehender Stellen, welche damit eingehen sollen, geschaffen werden soll. Die Fusion wird in der Botschaft des Bundesrates vom 13. Februar 1953 zum Entwurf des Milchbeschlusses (BBl 1953 I S. 432) als mitunter wünschbar erklärt. Indessen enthält der Milchbeschluss keine ausdrückliche Bestimmung darüber. Die

BGE 89 I 324 S. 331

Aufhebung einer Sammelstelle erwähnt er nur in einer Übergangsbestimmung: Art. 50 Abs. 2 untersagt, bereits bestehende und anerkannte Sammelstellen ohne Zustimmung des Kantons aufzuheben.

3. Bis anhin haben der Beschwerdeführer Bucher und die anderen Milchhändler des Gebiets von Romanshorn die Milch für ihre Geschäfte direkt von Produzenten der Gegend bezogen. Nach der Darstellung der Beschwerde waren die Händler dazu nicht nur ermächtigt, sondern waren sie selbständige Inhaber von Sammelstellen im Sinne des Milchbeschlusses. Wenn es sich so verhält, waren kraft öffentlichen Rechts (Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 MB) einerseits die Produzenten verpflichtet, ihre Verkehrsmilch den Händlern zu liefern, und anderseits die Händler, diese Milch abzunehmen, d.h. einen ihnen konzedierten öffentlichen Dienst zu versehen. Trifft dies zu, so hat der von der Vorinstanz bestätigte Entscheid, der anordnet, dass die bisherigen Lieferanten Buchers und der anderen Milchhändler ihre Milch der neuen Milchzentrale Hub abzugeben haben, offensichtlich unmittelbar zur Folge, dass Sammelstellen im Sinne des Milchbeschlusses aufgehoben, durch eine neue solche Stelle ersetzt werden (Fusion). Nach Art. 107 lit. b LandwG und Art. 38 MB ist gegen Entscheide des eidg. Volkswirtschaftsdepartementes, die den Entzug einer in Anwendung jenes Gesetzes erteilten Bewilligung bestätigen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig. Der Begriff der Bewilligung im Sinne dieser Bestimmungen umfasst auch die Konzession für den Betrieb einer Milchsammelstelle. Art. 8 Abs. 2 MB, welcher die Errichtung neuer Sammelstellen betrifft, verwendet denn auch den Ausdruck "bewilligt". Wenn Anton Bucher, wie die Beschwerde geltend macht, selbständiger Inhaber einer Sammelstelle im Sinne des Milchbeschlusses war, so ist ihm durch den angefochtenen Entscheid eine Bewilligung (Konzession) entzogen worden. Dieser Entscheid unterliegt daher der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

BGE 89 I 324 S. 332

In die Zuständigkeit des Bundesgerichts fällt auch die Beurteilung der Vorfrage, ob jene Darstellung der Beschwerde zutreffe (vgl. BGE 84 I 250 Erw. 1 mit Hinweisen). Es ist klar, dass Anton Bucher nach Art. 103 OG zur Beschwerde legitimiert ist, soweit der Entscheid des Departements die Sammelstelle aufhebt, die dieser Beschwerdeführer nach den Ausführungen der Beschwerdeschrift bisher als selbständiger Inhaber (Konzessionär) betrieben haben soll und weiter betreiben will. Die Aufhebung einer Sammelstelle berührt auch unmittelbar die Rechtsstellung der beteiligten Milchproduzenten, da sie verpflichtet sind, ihre Milch in die Sammelstelle zu liefern, der sie zugeteilt sind. Die dreizehn rekurrierenden Produzenten sind daher nach Art. 103 OG zur Beschwerde gegen einen Entscheid, der eine von Bucher gehaltene Sammelstelle aufhebt, gleich wie dieser legitimiert. Nach der Rechtsprechung unterliegt ein Entscheid des Departements, durch den ein Produzent verpflichtet wird, die bisher einer Sammelstelle gelieferte Milch einer anderen bestehenden Stelle abzugeben, nicht der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, sondern der Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat (Urteil des Bundesgerichts vom 2. März 1956 und Entscheid des Bundesrates vom 21. Dezember 1956 i.S. Raboud). Hier handelt es sich indessen nicht um den gleichen Fall, sondern - nach der Darstellung der Beschwerdeführer - um die Aufhebung einer vordem bewilligten Sammelstelle und deren Ersetzung durch eine neue. Zwar wenden sich auch die dreizehn Produzenten, die neben Bucher Beschwerde führen, gegen eine Umteilung von einer Sammelstelle in eine andere; aber diese Umteilung ist nach Auffassung der Beschwerdeführer lediglich die

Folge der Aufhebung der bisher von Bucher betriebenen Sammelstelle. Diese Stelle aufrecht zu erhalten, ist das Ziel nicht nur Buchers, sondern auch der dreizehn Produzenten. Mit der Entscheidung darüber, ob der mit der Beschwerde beanstandete Entzug einer Bewilligung

gerechtfertigt sei oder nicht, ist zugleich auch die Frage beantwortet, an welche Stelle die Produzenten ihre Milch zu liefern haben. Das Bundesgericht, das hinsichtlich jener ersten Frage zuständig ist, hat daher die Beschwerde auch insoweit zu beurteilen, als sie von den dreizehn Produzenten erhoben wird.

4. Es besteht Übereinstimmung darüber, dass in Romanshorn und Umgebung die Bestimmungen der Art. 5 ff. MB über die Sammelstellen schon vor der Schaffung der neuen Milchzentrale angewendet wurden, also einerseits jeder Milchproduzent zur Ablieferung seiner Verkehrsmilch in eine bestimmte Sammelstelle und anderseits die Sammelstelle zur Abnahme der Milch verpflichtet war. Unbestritten ist auch, dass die Funktionen der Sammelstellen von den fünf Milchhändlern der Gegend erfüllt wurden. Dagegen ist streitig, wer eigentlicher Inhaber der Sammelstellen war. Nach der Meinung der Beschwerdeführer waren es die fünf Händler selber. Demgegenüber nimmt die Verwaltung an, in Wirklichkeit sei stets der örtliche Milchproduzentenverband Sammelstelle gewesen; die fünf Milchhändler hätten die Sammlung lediglich in seinem Auftrag besorgt, nämlich auf Grund des mit ihm abgeschlossenen Milchkaufvertrages; ihre direkte Belieferung durch die Produzenten sei nur solange möglich gewesen, als dieses Vertragsverhältnis gedauert habe. Die Auffassung der Verwaltung trifft jedoch nur für die Zeit vor dem Inkrafttreten des Milchbeschlusses zu. Seither besteht eine neue Ordnung: Jeder Milchproduzent einer bestimmten Gegend ist ohne Rücksicht darauf, ob er einem Produzentenverband angeschlossen ist oder nicht, kraft öffentlichen Rechts verpflichtet, seine Verkehrsmilch einer Sammelstelle abzuliefern (Art. 5 Abs. 1 MB). Diese Verpflichtung beruht also nicht auf dem Privatrecht. Die Einsammlung der Milch bei den Produzenten wird nach Art. 5 MB von der "für das betreffende Heimwesen angestammten oder nächstgelegenen Sammelstelle" besorgt. Die Bezeichnung der Sammelstelle ist mithin durch das

öffentliche Recht geregelt; sie kann nicht Gegenstand eines privatrechtlichen Vertrages sein. Ebenso beruht die Verpflichtung der Milchsammelstellen, sämtliche in ihrem Einzugsgebiet produzierte Verkehrsmilch abzunehmen, auf öffentlichem Recht (Art. 6 Abs. 1 MB). Es handelt sich also, wie oben ausgeführt wurde, um einen öffentlichen Dienst, den ein Privater nur kraft Verleihung seitens des Staates versehen kann. Dieser Dienst steht nicht von vornherein einem Produzentenverband zu. Wenn die Konzession nicht dem Beschwerdeführer Bucher erteilt worden ist, so folgt daraus nicht ohne weiteres, dass der Verband sie besitzt. Kein Produzent hat das Recht, von sich aus die Lieferung an die Sammelstelle einzustellen; weder eine Gruppe oder ein Verband von Produzenten noch die Gesamtheit der Produzenten einer Gegend sind befugt, durch einen privatrechtlichen Akt anzuordnen, dass die Milch einer anderen Sammelstelle abzuliefern ist. Der Milchproduzentenverband Romanshorn verfügte bisher über keines der beiden Elemente, welche Kennzeichen einer Sammelstelle im Sinne des Milchbeschlusses sind. Weder besass er ein eigenes Sammellokal, noch war er Inhaber einer Unternehmung des Milchhandels; er vertrat lediglich die ihm angeschlossenen Produzenten beim Milchverkauf. Dagegen ist Bucher seit langem sowohl Eigentümer eines Sammellokals als auch selbständiger Inhaber des darin betriebenen Milchgeschäftes. Träger der in Frage stehenden Konzession kann daher nur er sein, nicht der Verband.

5. Nach Art. 50 MB werden Sammelstellen (und Quartiereinteilungen), die beim Inkrafttreten des Milchbe-

schlusses bereits bestanden haben und "behördlich verfügt" worden sind, anerkannt und den Vorschriften dieses Beschlusses unterstellt. Es steht nicht fest, dass die Sammelstelle Buchers "behördlich verfügt" worden ist. Das ist jedoch nicht entscheidend. Es mag sein, dass nach Art. 50 MB die bereits bestehenden Quartiereinteilungen nur dann anerkannt sind, wenn sie von der Behörde verfügt

worden sind. Aber hinsichtlich der Sammelstellen verhält es sich auf jeden Fall anders. Dies muss aus Art. 5 Abs. 1 MB geschlossen werden, welcher vorsieht, dass die Produzenten ihre Verkehrsmilch "in die für das betreffende Heimwesen angestammte (oder nächstgelegene) Sammelstelle" zu liefern haben. Demnach wird für Sammelstellen, die beim Inkrafttreten des Milchbeschlusses bereits im Betrieb waren, eine behördliche Verfügung nicht verlangt, sondern es wird in dieser Beziehung einfach der bestehende tatsächliche Zustand anerkannt. In Art. 8 und 9 MB ist eine Bewilligung nur für neue und nicht auch für alte Sammelstellen gefordert. Es ist nicht bestritten, dass das Milchgeschäft in Haslen seit vielen Jahren, auch schon lange vor dem Inkrafttreten des Milchbeschlusses, die Milch direkt von Produzenten der Gegend erhielt. Dieses Zentrum war daher für diese Produzenten die "angestammte" Sammelstelle. Es ist ohne weiteres eine Sammelstelle im Sinne des Milchbeschlusses geworden. Bucher, der das Geschäft schon vor dem Inkrafttreten des Beschlusses übernommen hatte, ist mithin kraft Gesetzes Träger der Konzession für diese Sammelstelle.

6. Daraus folgt, dass in der Tat eine von Bucher selbständig betriebene Sammelstelle durch den angefochtenen Entscheid aufgehoben worden ist. Die Aufhebung einer Sammelstelle ist nach dem Milchbeschluss zulässig (Urteil vom 29. Juni 1956 i.S. Fumasoli und Ferrari, nicht publiziert). Das ergibt sich aus Art. 50 Abs. 2 MB, wonach bereits bestehende, behördlich verfügte Sammelstellen mit Zustimmung des Kantons aufgehoben werden können. Ferner aus Art. 8, wonach ausnahmsweise neue Sammelstellen errichtet werden können; denn die Schaffung neuer Stellen kann unter Umständen dazu führen, dass alte Stellen alle ihre Milchlieferanten verlieren und daher eingehen. Die Zulässigkeit der Aufhebung von Sammelstellen ergibt sich auch aus dem System des Milchbeschlusses: Da die Sammelstelle einen

vom Staat verliehenen öffentlichen Dienst versieht, muss der Staat die Konzession entziehen können, wenn das öffentliche Interesse dies erfordert. Der Entzug ist jederzeit möglich. Dem Konzessionär ist nicht eine bestimmte Dauer der Konzession gewährleistet; er hat in dieser Beziehung kein wohlerworbenes Recht. Die Aufhebung betrifft nur die Konzession. Den Bestand der Unternehmung (des Milchgeschäfts oder der Käserei) berührt sie nicht. Freilich hat sie zur Folge, dass die Unternehmung die Milch nicht mehr direkt von den Produzenten beziehen kann, sondern sich bei einer anderen Sammelstelle eindecken muss. Anderseits ist die Unternehmung nicht mehr verpflichtet, die überschüssige Produktion abzunehmen und ihre Verwertung sicherzustellen.

7. Der Milchbeschluss ordnet die Zuständigkeit zur Aufhebung einer Sammelstelle nicht ausdrücklich. Über die Aufhebung muss auf jeden Fall dann, wenn Streit entsteht, zunächst eine Verwaltungsbehörde entscheiden, da der Anstand durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden kann. Nach dem System des Milchbeschlusses ist anzunehmen, dass in erster Instanz die Abteilung für Landwirtschaft zuständig ist. Sie ist in Art. 44 MB allgemein zum Entzug von Bewilligungen (aus den dort genannten Gründen)

ermächtigt. Nach Art. 9 entscheidet sie im Streitfall über Gesuche um Zulassung neuer Sammelstellen - und damit unter Umständen zugleich auch über das Schicksal bestehender Sammelstellen. In zweiter Instanz ist das eidg. Volkswirtschaftsdepartement zuständig (Art. 37 MB). Die kantonalen Behörden sind nicht zum Entscheid über die Aufhebung einer Sammelstelle berufen, sondern sind allenfalls nur anzufragen, ob sie der Aufhebung zustimmen (Art. 50 Abs. 2 MB).

8. Nach dem Wortlaut des Art. 50 Abs. 2 MB ist die Zustimmung des Kantons für die Aufhebung solcher Sammelstellen notwendig, die beim Inkrafttreten des Milchbeschlusses bereits bestanden haben und "behördlich

BGE 89 I 324 S. 337

verfügt" worden sind. Wörtlich ausgelegt, würde diese Bestimmung die Zustimmung für die Aufhebung alter Sammelstellen, die nicht "behördlich verfügt" worden sind, nicht fordern. Der Regierungsrat des Kantons Thurgau bemerkt, die Beschwerdeführer hätten nicht dargetan, dass die Sammeltätigkeit Buchers jemals behördlich bewilligt worden sei. Indessen nennen weder der Regierungsrat noch die Bundesverwaltung Fälle, in denen seinerzeit im Kanton Thurgau oder in einem anderen Kanton Sammelstellen "behördlich verfügt" worden wären, noch führen sie Bestimmungen an, welche eine solche Verfügung vorgesehen hätten. Immerhin hat das Bundesgericht im zit. Urteil Fumasoli und Ferrari angenommen, dass eine amtliche Bewilligung nicht ausdrücklich habe erteilt werden müssen und ihr Bestehen sich insbesondere daraus ergeben könne, dass der Milchkäufer der kantonalen Behörde periodisch über die Milchlieferungen der Produzenten an ihn Bericht erstattete. Gleich könnte es dann gehalten werden, wenn eine Sammelstelle beauftragt worden wäre, öffentliche Abgaben zu erheben. Jedenfalls ist nicht völlig abgeklärt, ob die Sammelstelle Buchers "behördlich verfügt" worden ist und daher nach Art. 50 Abs. 2 MB nur mit Zustimmung des Kantons aufgehoben werden durfte. Wie es sich damit verhält, kann indessen offen bleiben, da die Zustimmung des Kantons - für den Fall, dass sie erforderlich sein sollte - nachgesucht und erklärt worden ist Sie ist allerdings erst während des Verfahrens vor dem Bundesgericht erteilt worden. Das Gericht kann jedoch bei der Beurteilung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch neue Tatsachen berücksichtigen, selbst solche, die erst seit der Fällung des angefochtenen Entscheids eingetreten sind (BGE 55 I 173; Urteil vom 13. Juli 1962 in Sachen I.B.Z.-Finanz AG, nicht publiziert).

9. Die Beschwerdeführer machen geltend, dass nicht der Regierungsrat, sondern der kantonale Milchproduzentenverband

BGE 89 I 324 S. 338

zuständig sei, die Zustimmung zur Aufhebung der Sammelstelle zu erteilen. Eventuell bestreiten sie, dass die Zustimmungserklärung des Regierungsrates in einem einwandfreien Verfahren zustande gekommen sei. Diese Einwendungen betreffen Vorfragen, von deren Beurteilung - unter der Voraussetzung, dass die Zustimmung des Kantons hier erforderlich war - die Gültigkeit des angefochtenen Entscheids nach Bundesrecht abhängt. Sie sind vom Gericht auch insoweit zu prüfen, als sie Vorfragen des kantonalen Rechtes beschlagen (KIRCHHOFER, Verwaltungsrechtspflege beim Bundesgericht, S. 43). Art. 50 Abs. 2 MB verlangt die Zustimmung "des Kantons". Sie ist von dem Organ des Kantons auszusprechen, das nach der kantonalen Ordnung dafür zuständig ist. Der Regierungsrat erklärt, dass nach dem kantonalen Recht einzig seine Zuständigkeit in Frage kommt. Ein triftiger Grund, etwas anderes anzunehmen, wird nicht genannt und ist auch nicht ersichtlich. Der thurgauische Milchproduzentenverband ist kein Organ des Kantons Der Regierungsrat hatte nicht einen - der

Rechtskraft fähigen - Entscheid zu fällen, sondern lediglich zu erklären, ob er namens des Kantons zustimme oder nicht. In bezug auf das zur Bildung seiner Meinung einzuschlagende Verfahren war er weitgehend frei. Er war nicht verpflichtet, irgend jemand - insbesondere die Beschwerdeführer - anzuhören. Der Entscheid war Sache der Bundesbehörden, und es war daher auch an ihnen, die Angelegenheit allseitig abzuklären. Die formellen Einwendungen der Beschwerdeführer gegen die Zustimmungserklärung des Regierungsrates sind durchweg unbegründet.

10. a) Die in Art. 44 Abs. 1 MB genannten Gründe für den Entzug von Bewilligungen (Unterlassung des Gebrauchs der Bewilligung innerhalb zumutbarer Frist und schwere Verstösse gegen Vorschriften) fallen hier ausser Betracht. Nach Art. 44 Abs. 2 können Bewilligungen gemäss Art. 5 Abs. 2 und 3 und Art. 7 Abs. 2 und 3 (Ermächtigung

des Milchproduzenten, selber die Milch an den Konsumenten zu verkaufen oder zu verwerten) widerrufen werden, wenn die besonderen Voraussetzungen, unter denen sie erteilt wurden, dahingefallen sind. Solche Bewilligungen stellen Ausnahmen von der gewöhnlichen Ordnung der Milchsammlung (Ablieferung an Sammelstellen) dar. Man kann sich fragen, ob eine Änderung in der Verteilung der Sammelstellen auf das Produktionsgebiet, die ebenfalls die Art der Milchsammlung betrifft, in analoger Anwendung des Art. 44 Abs. 2 dann angeordnet werden könnte, wenn damit bezweckt wäre, die Erfassung und Verwertung der Milch rationeller zu gestalten. Die Frage kann jedoch offen gelassen werden. b) In der Tat ist die Grundlage, welche die Aufhebung einer Sammelstelle in einem Falle wie dem vorliegenden rechtfertigt, in Art. 8 und 9 MB zu suchen. Nach Art. 8 Abs. 1 ist die Errichtung neuer Sammelstellen nur zulässig, wenn dafür ein Bedürfnis besteht und die rationelle Erfassung und Verwertung der Verkehrsmilch dadurch nicht beeinträchtigt werden. Die Bestimmung soll in erster Linie eine nicht gerechtfertigte Zunahme der Zahl der Sammelstellen verhindern (vgl. Art. 26 Abs. 1 lit. d LandwG: "Verhinderung einer übersetzten Zahl von Milchgeschäften"). Sie ermöglicht aber auch, eine neue Sammelstelle durch Zusammenlegung zweier oder mehrerer bestehender Stellen zu schaffen, wenn die rationelle Erfassung und Verwertung der Verkehrsmilch durch die bisherige Zersplitterung der Sammelstellen beeinträchtigt war und durch die Fusion besser gewährleistet wird. Zweifellos lässt sich eine solche Verbesserung unter Umständen durch eine Fusion von Sammelstellen erreichen. Dadurch können die Kosten der Milchsammlung gesenkt und kann die Verwertung der überschüssigen Milch rationalisiert werden. Die Ersetzung von Sammelstellen durch eine neue kann nach Art. 8 Abs. 2 MB vom regionalen Milchproduzentenverband, im Einvernehmen mit den beteiligten Verwerterkreisen

(Milchkäufern, Milchhändlern, Milchkonservenfabriken), bewilligt werden (zit. Botschaft, BBl 1953 I S. 432). Ist ein Einvernehmen nicht zu erzielen oder will der regionale Verband dem Bewilligungsgesuch nicht entsprechen, so ist die Angelegenheit nach Art. 9 der Abteilung für Landwirtschaft zu unterbreiten, welche in erster Instanz darüber entscheidet. Einzig die Bundesbehörde ist danach zuständig, das Gesuch abzuweisen. Da sie zur Prüfung des Falles und zum Entscheid berufen ist, kann sie die Bewilligung auch erteilen, selbst wenn beteiligte Verwerterkreise oder der regionale Produzentenverband sich dem Gesuch widersetzt haben. Mit einem solchen auf Bewilligung lautenden Entscheid der Bundesbehörde hat man es hier zu tun.

11. Ob die Voraussetzungen, unter denen nach Art. 8 Abs. 1 MB eine neue Sammelstelle mittels Fusion be-

stehender Stellen errichtet werden kann, im einzelnen Fall erfüllt sind, ist in weitem Umfang eine Ermessensfrage. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann aber nur geltend gemacht werden, der Entscheid des Departements verletze Bundesrecht. Das Bundesgericht kann daher nicht frei prüfen, ob die Verwaltung von dem ihr zustehenden Ermessen einen richtigen Gebrauch gemacht habe. Es kann nur bei Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens eingreifen, die als Rechtsverletzung gelten (BGE 87 I 438 /9). Unter diesem Gesichtspunkt kann im vorliegenden Fall die - vom Regierungsrat geteilte - Auffassung der Abteilung für Landwirtschaft und des eidg. Volkswirtschaftsdepartements, dass unter den gegebenen Verhältnissen die Schaffung einer Milchzentrale im Hub anstelle der bisherigen Sammelstellen des Gebietes (darunter derjenigen Buchers in Haslen) einem Bedürfnis entspricht und die rationelle Erfassung und Verwertung der Verkehrsmilch besser als der alte Zustand gewährleistet, nicht beanstandet werden. Die Beschwerdeführer bringen nichts vor, was eine andere Entscheidung rechtfertigen würde. Sie wenden

vor allem ein, die neue Ordnung würde für sie den Transportweg verlängern und die Kosten vermehren. Indessen sind solche Unannehmlichkeiten für gewisse Beteiligte mit jeder Zusammenlegung von Sammelstellen verbunden. Sie sind hinzunehmen, wenn sie durch die Vorteile, welche die Zentralisation für die Gesamtheit der Produzenten und für die Allgemeinheit mit sich bringt, aufgewogen werden. Hier besteht kein Grund zur Annahme, dass die neue Regelung alle oder auch nur einzelne Beschwerdeführer in unzumutbarem Ausmasse benachteiligt. Nach Auffassung der Verwaltung können Sammeltransporte in der Weise organisiert werden, dass die rekurrierenden Produzenten nicht zu stark belastet werden. Dieser Standpunkt ist nicht widerlegt.

12. Die gesetzliche Ordnung sieht weder ausdrücklich vor, noch lässt sich aus ihr durch Auslegung oder Analogie ableiten, dass im Falle der Aufhebung einer Sammelstelle deren bisheriger Inhaber Anspruch auf Entschädigung hat. Wohl bestimmt Art. 21 Abs. 2 MB, dass die Bewilligung zum gewerbsmässigen Verkauf von Konsummilch bei Wechsel des Inhabers des Verkaufsgeschäftes nur verweigert werden kann, wenn die beteiligten Organisationen dem bisherigen Geschäftsinhaber eine angemessene Abfindung für den wirtschaftlichen Wert der Milchkundschaft leisten. Aber diese Vorschrift kann auf den Fall der Aufhebung einer Sammelstelle nicht analog angewendet werden, da sie einen ganz anderen Sachverhalt betrifft (Urteil vom 29. Juni 1956 i.S. Fumasoli und Ferrari, Erw. 6). Die Entschädigung, die sie vorsieht, soll die Übertragung eines Geschäftes verhindern, die zwischen seinem bisherigen Inhaber und dem Übernehmer frei vereinbart worden ist. Dagegen wird die Aufhebung einer Sammelstelle kraft öffentlichen Rechts, im Interesse der Allgemeinheit, angeordnet, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen, wie hier, erfüllt sind. Sie kann nach dem Gesetz nicht durch Bezahlung einer Entschädigung abgewendet werden. Der Beschwerdeführer Bucher hat kein wohlerworbenes Recht des

Inhalts, dass ihm, sei es auch nur für beschränkte Dauer, der Weiterbestand der bisher von ihm gehaltenen Sammelstelle garantiert wäre. Er behält sein Milchgeschäft; in dieser Beziehung wird er durch den Verlust der Sammelstelle nicht benachteiligt. Der von ihm eventuell erhobene Anspruch auf Entschädigung ist daher unbegründet.

13. Da die von Bucher gehaltene Sammelstelle aufgehoben ist, müssen die Produzenten, die ihr bisher angeschlossen waren, die neue Zentrale beliefern, durch die sie ersetzt wird. Diese Verpflichtung, die der ange-

fochtene Entscheid festhält, ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz (Art. 5 Abs. 1 MB).

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.