Urteilskopf

97 I 860

123. Auszug aus dem Urteil vom 29. Oktober 1971 i.S. Käsereigenossenschaft Althäusern gegen Aargauischen Milchverband, Suhr und Abteilung für Landwirtschaft.
Regeste (de):
Ablieferung von Überschussmilch einer Käserei; V über die Verwertung der Verkehrsmilch vom 30. April 1957 (VMV).

1. Unter welchen Voraussetzungen hat ein Milchverband sich der Ausübung der ihm übertragenen öffentlichrechtlichen Funktionen zu enthalten? (Erw. 4).

2. Auch ein Vertrag über die Lieferung von Überschussmilch einer Käserei an milchverarbeitende Dritte bedarf zu seiner Gültigkeit der Genehmigung nach Art. 15 VMV. (Erw. 6).

3. Die Milchgenossenschaften sind auch bezüglich der Verwertung von solcher Überschussmilch an die Weisungen der zuständigen Sektion des Zentralverbandes gebunden (Erw. 7).

Regeste (fr):
Livraison des excédents de lait d'une fromagerie; ordonnance du 30 avril 1957 concernant l'utilisation du lait commercial.

1. A quelles conditions une fédération laitière doit-elle s'abstenir d'exercer les fonctions de droit public qui lui sont confiées? (consid. 4).

2. Le contrat prévoyant la livraison des excédents de lait d'une fromagerie à un tiers utilisateur doit, pour être valable, recevoir l'approbation prévue par l'art. 15 de l'ordonnance précitée (consid. 6).

3. En ce qui concerne l'utilisation de tels excédents, les coopératives laitières sont aussi liées par les instructions de la section intéressée de l'union centrale des producteurs suisses de lait (consid. 7).

Regesto (it):
Fornitura delle eccedenze di latte d'una fabbrica di formaggio; ordinanza del 30 aprile 1957 concernente l'utilizzazione del latte commerciale.

1. A quali condizioni una federazione del latte deve astenersi dall'esercitare le funzioni di diritto pubblico che le sono conferite? (consid. 4).

2. Il contratto che prevede la fornitura delle eccedenze di latte di una fabbrica di formaggi a un terzo che lo lavora deve, per essere valido, ricevere l'approvazione prevista dall'art. 15 della citata ordinanza (consid. 6).

3. Per quanto riguarda l'utilizzazione di queste eccedenze, le cooperative del latte sono pure vincolate dalle istruzioni della competente sezione dell'unione centrale dei produttori svizzeri di latte (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 861

BGE 97 I 860 S. 861

Aus dem Sachverhalt:

A.- Der Verband aargauischer Käserei- und Milchgenossenschaften, Suhr (AMV), verfügte am 31. März 1967, die Käsereigenossenschaft Althäusern habe die notwendigen Massnahmen einzuleiten, um ab 1. Januar 1968 sämtliche Milch zu Sbrinz verarbeiten zu können. Auf Beschwerde hin hob die Abteilung für Landwirtschaft des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements diese Verfügung am 12. Mai 1970 auf, wies die Käsereigenossenschaft Althäusern an, ihre Milch im Rahmen der bestehenden Kapazitäten vorläufig weiterhin auf Emmentaler zu verarbeiten und beauftragte den AMV, mit den Käsereigenossenschaften Althäusern, Besenbüren und Rottenschwil Verhandlungen über eine allfällige Zusammenlegung der drei Genossenschaften zur zentralen Verarbeitung der Milch aufzunehmen und hierüber bis 1. Mai 1972 Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen. Dieser Beschwerdeentscheid blieb unangefochten. Nachdem ihr der Milchkäufer auf den 1. November 1970 gekündigt hatte, stellte die Käsereigenossenschaft Althäusern einen Lohnkäser ein, der die Emmentalerfabrikation weiterführte. Ausserdem verpflichtete sie sich vertraglich, ab 1. November 1970 ihre Überschussmilch der Schweizerischen Milchgesellschaft AG, Hochdorf (SMG), abzuliefern.

B.- Am 22. Oktober 1970 verfügte der AMV, die Genossenschaft habe ihm die Überschussmilch ab 1. November 1970 als Aushilfsmilch abzuliefern. Die Abteilung für Landwirtschaft wies am 27. Mai 1971 die gegen diese Verfügung gerichtete Beschwerde der Genossenschaft ab und ordnete in Ziff. 2 und 3 des Dispositivs ihres Entscheides an: "2. Die Schweizerische Milchgesellschaft AG Hochdorf wird angewiesen, den unrechtmässigen Bezug der Überschussmilch der Käsereigenossenschaft Althäusern unverzüglich einzustellen. 3. Die Käsereigenossenschaft Althäusern hat gemäss Entscheid vom 22. Oktober 1970 die Überschussmilch ab sofort an den aargauischen Milchverband, Suhr, abzuliefern." Am 6. Mai 1971 hatte der AMV noch verfügt, die Genossenschaft habe, soweit es die Platzverhältnisse im Käsespeicher erlaubten, pro Tag 2 Laib Emmentalerkäse zu fabrizieren, was eine Mehrfabrikation von ca. 15 Laib pro Monat bedeute. Diese Verfügung blieb unangefochten.

BGE 97 I 860 S. 862

C.- Mit der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt die Käsereigenossenschaft Althäusern die Aufhebung des Entscheides der Abteilung für Landwirtschaft vom 27. Mai 1971 und des Entscheides des AMV vom 22. Oktober 1970. Die Begründung der Beschwerde ergibt sich, soweit wesentlich, aus den rechtlichen Erwägungen.

D.- Während die SMG in ihrer Vernehmlassung die Beschwerdeführerin unterstützt, beantragen der AMV und die Abteilung für Landwirtschaft, die Beschwerde abzuweisen.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der AMV sei gar nicht zuständig gewesen, die Verfügung vom 22. Oktober 1970 zu erlassen. Damit will sie aber offenbar nicht bestreiten, dass der AMV an sich die zum Erlass der fraglichen Weisung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 VMV zuständige Sektion des Zentralverbandes Schweizerischer Milchproduzenten (ZVSM) war. Sie vertritt vielmehr die Ansicht, er hätte im vorliegenden Falle in Ausstand treten sollen, da seine Interessen hier ihren eigenen widersprächen, er somit nicht objektiv habe ent-

scheiden können. Dabei beruft sie sich auf Art. 10 VwG und auf das bereits erwähnte Gutachten Kaufmann vom 31. Oktober 1961. Art. 10 VwG über die Ausstandsgründe im Verwaltungsverfahren findet, wie das Bundesgericht erst kürzlich festgestellt hat, wohl auf natürliche Personen Anwendung, die eine Verfügung zu treffen oder vorzubereiten haben, nicht aber auf eine Behörde oder einen Verband als solchen (unveröffentlichtes Urteil i.S. Zurlinden vom 23. Juli 1971). Aus ihm lässt sich somit nicht ableiten, der AMV hätte im vorliegenden Falle in Ausstand treten sollen. Nach dem Gutachten Kaufmann ergibt sich aus dem Grundgedanken der Übertragung öffentlichrechtlicher Funktionen an die Milchverbände, dass diese in Angelegenheiten, in denen sie eigene finanzielle Interessen haben, hinsichtlich ihrer öffentlichrechtlichen Funktionen in Ausstand treten müssen. Dem ist insofern zuzustimmen, als eine ungeschriebene Regel den Milchverband verpflichtet, sich der Ausübung seiner öffentlichrechtlichen Funktionen zu enthalten, wenn seine privaten Interessen unmittelbar und offenkundig denen anderer Beteiligter entgegenstehen. Darüber hinaus anzunehmen, der Milchverband habe bei jeder Verfügung, an der neben verbandseigenen

auch verbandsfremde Personen interessiert sind, wegen Befangenheit in Ausstand zu treten, hiesse hingegen, wie auch im Gutachten Kaufmann angetönt wird, die ganze gegenwärtige Organisation der Konsummilchversorgung und Milchverwertung in Frage stellen, denn diese Organisation führt ihrer Natur nach immer wieder zu gewissen Interessenkollisionen zwischen Milchverbänden einerseits und ihren Mitgliedern oder Dritten anderseits. An den Milchverbänden liegt es dann jeweils, sich ihrer öffentlichrechtlichen Aufgabe würdig zu zeigen und unter Hintanstellung von Privat- oder Verbandsinteressen objektiv zu entscheiden. Ausserdem hat die Abteilung für Landwirtschaft als Aufsichts- und gegebenenfalls Beschwerdeinstanz darüber zu wachen, dass keine Missbräuche vorkommen. Sollte aber, wie die SMG behauptet, die vom Parlament und Bundesrat beschlossene Organisation unter den heutigen Verhältnissen wirklich nicht mehr genügen, so wäre es jedenfalls nicht Sache des Bundesgerichts, hier Abhilfe zu schaffen. Ein offenkundiger und unmittelbarer Konflikt zwischen den privaten Interessen des Verbandes und jenen der Beschwerdeführerin liegt nicht vor. Ein offenkundiger Konflikt könnte eventuell zwischen dem AMV und der SMG bestehen; um solche Konflikte zu vermeiden, bestimmt Art. 15 Abs. 4 VMV, dass die Genehmigung (oder Nichtgenehmigung) von Milchlieferungsverträgen mit Fabriken Sache des ZVSM ist. Dagegen ist grundsätzlich keine Ausstandspflicht des regionalen Milchverbandes anzunehmen für Anordnungen, durch die eine Milchgenossenschaft zur Ablieferung von Aushilfsmilch i.S. von Art. 6 VMV an den Verband verpflichtet wird. Ob die vom AMV angeforderte Milch von ihm wirklich als Aushilfsmilch benötigt wird, hat mit der Frage seiner allfälligen Befangenheit nichts zu tun, sondern ist gegebenenfalls von der Beschwerdeinstanz materiell zu überprüfen.

5. ...

6. In materieller Hinsicht ist vorab zu prüfen, ob die Käsereien, wie die Beschwerdeführerin behauptet, frei über jenen Teil der eingelieferten Milch verfügen können, den sie nicht für die ihnen vorgeschriebene Käseproduktion benötigen, oder ob auch diese sog. "Überschussmilch" von den Bestimmungen der Verkehrsmilchverordnung erfasst wird und ihre Verwertung somit Gegenstand von Weisungen des ZVSM und seiner Sektionen bilden kann.

Weder der Milchbeschluss noch die Verkehrsmilchverordnung erwähnen die Überschussmilch ausdrücklich. Das will aber nicht heissen, für die Überschussmilch gelte eine Sonderregelung im Sinne der Beschwerde-

führerin. Diese Milch ist ein Teil der von den Produzenten für den Konsum oder zur Verarbeitung in Verkehr gebrachten Milchmenge, also Verkehrsmilch im Sinne von Art. 5 MB, und unterliegt deshalb mangels einer Ausnahmebestimmung den Vorschriften der Verkehrsmilchverordnung. Nach der VMV ist zu unterscheiden zwischen der ständigen Lieferung von Konsummilch (Art. 4 und Art. 5 Abs. 2 VMV) und der Lieferung von Aushilfsmilch (Art. 6 VMV). Unter Aushilfsmilch im Sinne von Art. 6 VMV ist jedenfalls in erster Linie die Milch zu verstehen, die vorübergehend zur Deckung des Bedarfs an Frischmilch, Joghurt und Milchmischgetränken benötigt wird, normalerweise aber zentrifugiert oder auf Käse oder Dauermilchwaren verarbeitet wird (vgl. Art. 6 Abs. 4 und Art. 13 VMV). Überschussmilch ist eine Milchmenge, die je nach den Einlieferungen der Milchproduzenten in geringerem oder grösserem Masse täglich in der Käserei anfällt. Derartige Milch darf nach Art. 15 VMV an milchverarbeitende Dritte und somit an Fabriken nur geliefert werden auf Grund eines vom Regionalverband bzw. vom ZVSM abgeschlossenen bzw. genehmigten Milchkauf- oder Milchlieferungsvertrages. Überschussmilch ist diesbezüglich nicht anders zu behandeln als andere Milch. Die Beschwerdeführerin behauptet freilich, einer seit jeher bestehenden Praxis zufolge bleibe die Überschussmilch der freien Verfügung der Käsereien überlassen. Sie unterlässt es aber, diese Praxis nachzuweisen oder auch nur Beweise für eine derartige Praxis anzubieten. Zudem wäre eine solche Praxis mit Art. 15 Abs. 2 VMV kaum vereinbar. Der AMV erklärte denn auch, er habe die Überschussmilch nie freigegeben. Frei sei lediglich die aus allfälliger Zentrifugierung anfallende Magermilch. Vergebens führt die Beschwerdeführerin auch an, dass der in Rechtskraft erwachsene Beschwerdeentscheid der Abteilung für Landwirtschaft vom 12. Mai 1970 sich über die Verwertung der Überschussmilch ausschweigt. Nichts lässt den Schluss zu, die Abteilung für Landwirtschaft habe in jenem Entscheid der Beschwerdeführerin die freie Verfügung über

ihre Überschussmilch einräumen wollen, stand doch diese Frage damals gar nicht zur Diskussion. Die somit auch für Verträge über die Lieferung von Überschussmilch erforderliche Genehmigung nach Art. 15 VMV steht im vorliegenden Falle unbestrittenermassen aus. Der Vertrag zwischen der Beschwerdeführerin und der SMG ist deshalb ungültig und die in Dispositiv-Ziffer 2 des angefochtenen Entscheides enthaltene Weisung der Vorinstanz an die SMG, den Bezug von Überschussmilch der Beschwerdeführerin unverzüglich einzustellen, begründet.

7. Darüber, wie die Überschussmilch bis zur Genehmigung eines entsprechenden Vertrages mit Dritten zu verwerten ist, enthält die VMV keine Bestimmungen. Doch kann daraus nicht geschlossen werden, die Milchgenossenschaften seien in dieser Hinsicht frei. Sie haben sich vielmehr auch darin nach den Weisungen der zuständigen Sektion des Zentralverbandes zu richten (Art. 7 Abs. 1 VMV). Da im vorliegenden Fall das Zentrifugieren durch die Beschwerdeführerin selbst nicht zur Diskussion steht, bleibt als einzige Lösung vorläufig die Ablieferung der Überschussmilch an den AMV. Wie der Verband unter solchen Umständen die abgelieferte Milch verwertet, ist nicht entscheidend. Es braucht deshalb im vorliegenden Verfahren auch nicht abgeklärt zu werden, ob er sie tatsächlich - wie er behauptet, die Beschwerdeführerin aber bestreitet - als Aushilfsmilch benötigt. Diese Frage wird von der Abteilung für Landwirtschaft und gegebenenfalls vom Bundesgericht erst zu entscheiden sein, wenn die Beschwerdeführerin beim ZVSM um die Genehmigung des Vertrages mit der SMG nachgesucht hat und ihr diese Genehmigung in einer beschwerdefähigen Verfügung (Art. 35 VwG) vom ZVSM verweigert worden ist.
Die vorliegende Beschwerde erweist sich daher als unbegründet.