VPB 61.48

(Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 25. März 1996 in Sachen B. gegen Thurgauer Milchproduzentenverband und Rekurskommission Nr. 15; 95/8B-011)

Betriebsfusion mit gleichzeitiger Verlegung des Bewirtschaftungszentrums auf den übernommenen Betrieb.

Art. 23 Abs. 1 MKTV 93. Betriebsübernahme. Abgrenzung zum Bewirtschafterwechsel.

- Begriff des Bewirtschafterwechsels (E. 3.3).

- Eine Betriebsfusion mit gleichzeitiger Verlegung des Bewirtschaftungszentrums auf den übernommenen Betrieb ist gesamthaft gesehen als Betriebsübernahme zu qualifizieren. Der Bewirtschafterwechsel auf dem übernommenen Betrieb stellt bloss eine Folge der Fusion dar und ist für die rechtliche Qualifikation des Sachverhaltes unerheblich (E. 3.3).

- Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass der Verordnungsgeber die Übernahme eines Familienbetriebes mit gleichzeitiger Verlegung des Bewirtschaftungszentrums hätte privilegiert behandeln wollen (E. 3.5).

Fusion d'exploitations avec déplacement du centre de l'exploitation sur l'exploitation reprise.

Art. 23 al. 1 OCLP 93. Reprise d'exploitation. Distinction avec le changement d'exploitant.

- Notion de changement d'exploitant (consid. 3.3).

- Lorsque deux exploitations fusionnent et qu'en même temps, le centre de l'exploitation se déplace sur l'exploitation reprise, il faut considérer l'ensemble comme une reprise d'exploitation. Le changement d'exploitant - qui s'opère dans l'exploitation reprise - ne constitue qu'une conséquence de la fusion et n'est pas pertinent pour la qualification juridique de l'état de fait (consid. 3.3).

- Rien n'indique dans l'ordonnance que son auteur a voulu privilégier la reprise d'une exploitation familiale assortie d'un transfert simultané de son centre (consid. 3.5).

Fusione di aziende e contemporaneo spostamento del centro della conduzione nell'azienda rilevata.

Art. 23 cpv. 1 OCLP 93. Ritiro di un'azienda. Distinzione dal caso del mutamento di gestore.

- Nozione del mutamento di gestore (consid. 3.3).

- Globalmente, la fusione di aziende accompagnata dal contemporaneo spostamento del centro della conduzione nell'azienda rilevata dev'essere qualificata come ritiro di un'azienda. Il mutamento di gestore dell'azienda rilevata rappresenta una mera conseguenza della fusione, ed è irrilevante ai sensi della qualificazione giuridica dei fatti (consid. 3.3).

- Nulla indica che l'autore dell'ordinanza abbia voluto privilegiare il ritiro di un'azienda famigliare accompagnata dal contemporaneo spostamento del centro della gestione (consid. 3.5).

Aus dem Sachverhalt:

B. übernahm auf den 1. Mai 1994 zusätzlich zum Pachtbetrieb, den er seit dem 1. Mai 1992 bewirtschaftet, den väterlichen Betrieb und verlegte das Betriebszentrum der neu von ihm bewirtschafteten Einheit auf den übernommenen Betrieb.

Mit Verfügung vom 15. September 1994 legte der Thurgauer Milchproduzentenverband die Milchkontingente und Betriebsflächen der beiden Betriebe zusammen, kürzte die Milchmenge des ursprünglichen Betriebes von B. um 10% und setzte das Kontingent per 1. Mai 1994 fest.

Gegen diesen sowie gegen den Abweisungsentscheid der Regionalen Rekurskommission Nr. 15 in Sachen Milchkontingentierung vom 30. November 1994 reichte B. am 27. Januar 1995 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD ein und beantragt, die Kontingentskürzung sei aufzuheben.

Aus den Erwägungen:

(...)

3. Im vorliegenden Verfahren ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer per 1. Mai 1994 zusätzlich zum Pachtbetrieb, welchen er seit dem 1. Mai 1992 bewirtschaftet, den väterlichen Betrieb übernommen und das Betriebszentrum der neuen Einheit auf den väterlichen Betrieb verlegt hat. Nachfolgend gilt es zu prüfen, wie diese Zusammenlegung der beiden Betriebe kontingentsrechtlich zu qualifizieren ist.

3.1. Der Milchverband hat in seiner Verfügung vom 15. September 1994 die Betriebszusammenlegung als Betriebsübernahme im Sinne von Art. 23 der Verordnung vom 26. April 1993 über die Milchkontingentierung im Talgebiet und in der Bergzone I (MKTV 93, SR 916.350.101) beurteilt und gestützt darauf die beiden Kontingente zusammengelegt. Entgegen der angeführten Bestimmung, wonach das Kontingent des übernommenen Betriebes um 10% zu kürzen ist, nahm der Milchverband eine Kontingentsreduktion um 10% beim ursprünglich vom Beschwerdeführer bewirtschafteten Pachtbetrieb vor. Er begründete dies damit, dass das Bewirtschaftungszentrum der neuen Betriebseinheit auf dem elterlichen Betrieb liege, weshalb nicht das Kontingent des übernommenen, sondern des Pachtbetriebes gekürzt worden sei.

Die Rekurskommission Nr. 15 bestätigte diesen Entscheid, hielt dabei aber in der Begründung fälschlicherweise fest, dass der Milchverband zu Recht das Kontingent des übernommenen Betriebes um 10% gekürzt habe. In der Stellungnahme korrigierte die Vorinstanz diese falsche Feststellung dahingehend, dass die Kontingentskürzung richtigerweise beim Pachtbetrieb erfolgt sei, da neu der elterliche Betrieb als Stammbetrieb gelte und so bei einer Abgabe des Pachtbetriebes das Kontingent des Elternbetriebes von der Kürzung nicht betroffen werde. Ergänzend führt die Rekurskommission Nr. 15 aus, dass bei Fortbestehen beider

Betriebe und Zusammenlegung der Milchproduktion mittels Gründung einer Betriebszweiggemeinschaft keine Kontingentskürzung erfolgt wäre. Diese Rechtsungleichheit werde in Zukunft die Bildung von Betriebszweiggemeinschaften im Gegensatz zur Zupacht von Betrieben privilegieren. Auch widerspreche es der Intention des landwirtschaftlichen Pachtrechts, wenn die gesamtbetriebliche Verpachtung gleich behandelt werde wie die nicht erstrebenswerte parzellenweise Verpachtung, da in beiden Fällen eine 10%ige Kontingentskürzung erfolge. Zudem sinke die Existenzfähigkeit eines Betriebes weiter, da nach Ende der Verpachtung und
erneuten Selbstbewirtschaftung der Betrieb nicht mehr über die gleichen Produktionsgrundlagen verfüge. Aus diesen Gründen sollte die Rechtsprechung zwischen gesamtbetrieblicher und parzellenweiser Zupacht unterscheiden. Der angefochtene Entscheid beruhe zwar auf den geltenden gesetzlichen Grundlagen, berücksichtige aber die angeführte Problematik nicht.

Das Bundesamt für Landwirtschaft vertritt in seiner Vernehmlassung die Auffassung, gestützt auf Art. 23 MKTV 93 hätte das Kontingent des übernommenen väterlichen Betriebes gekürzt werden sollen. Dieser Kürzung stehe jedoch entgegen, dass das Kontingent bei einem Bewirtschafterwechsel nicht gekürzt werden müsse. Der Umstand, dass mit der Betriebsübernahme das Betriebszentrum auf den übernommenen Betrieb verlegt und dadurch der früher bewirtschaftete Betrieb mit dem nun übernommenen Betrieb zusammengelegt worden sei, spreche indessen auch im vorliegenden Fall gegen eine Kürzung.

3.2. Die Vorinstanzen sowie das Bundesamt gingen davon aus, dass der vorliegende Sachverhalt als Betriebsübernahme im Sinn von Art. 23 Abs. 1 MKTV 93 zu qualifizieren sei. Diese Bestimmung hat den nachfolgenden Wortlaut:

«Übernimmt ein Produzent einen zweiten Betrieb und wird der bisherige mit dem übernommenen als ein Betrieb geführt und vom Kanton als ein Betrieb anerkannt, so werden die Einzelkontingente zusammengelegt. Das Kontingent des übernommenen Betriebes wird dabei um 10% oder nach Art. 27 Abs. 2 gekürzt.»

Aufgrund der eingangs gemachten aktenkundigen Feststellungen ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer bereits einen (Pacht-)betrieb bewirtschaftete, als er den väterlichen Betrieb per 1. Mai 1994 übernahm und seither beide Heimwesen als einen Betrieb führt. Insofern erfüllt dieser Umstand - Übernahme eines zweiten Betriebes und gemeinsame Betriebsführung - die tatbeständlichen Voraussetzungen der angeführten Bestimmung. Unerheblich ist, ob der bisherige und der übernommene Betrieb bereits vom Kanton als fusionierter Betrieb anerkannt worden ist beziehungsweise ob der Beschwerdeführer bereits ein diesbezügliches Gesuch beim Kanton eingereicht hat. Denn im Gegensatz zur Betriebsanerkennung (Art. 7 der Verordnung vom 26. April 1993 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen [Landwirtschaftliche Begriffsverordnung], SR 910.91), welcher hauptsächlich bei der Betriebsteilung (Art. 22 MKTV 93) eine rechtsbegründende Voraussetzung für die Kontingentsteilung zukommt, ist bei der Betriebsübernahme die Anerkennung der neuen Betriebseinheit durch den Kanton nicht rechtsbegründend. Die Anerkennung des Betriebszusammenschlusses durch den Kanton stellt demnach - sofern der bisherige und der übernommene
Betrieb bis anhin als selbständige Betriebe durch den Kanton anerkannt waren und nun fusioniert werden - nicht eine tatbeständliche Voraussetzung, sondern vielmehr die notwendige Folge der Betriebsübernahme dar.

Demnach ist festzuhalten, dass der vorliegende Sachverhalt an sich die tatbeständlichen Voraussetzungen von Art. 23 Abs. 1 MKTV 93 erfüllt, mithin von einer Betriebsübernahme auszugehen wäre. Abzuklären bleibt jedoch, ob der Umstand, dass der Beschwerdeführer gleichzeitig das Bewirtschaftungszentrum auf den übernommenen väterlichen Betrieb verlegt hat, demnach auf dem neuen Haupt- oder Stammbetrieb ein Wechsel in der Person des Betriebsleiters stattgefunden hat, an diesem Zwischenergebnis etwas ändert.

3.3. Die Änderung in der Person, die den Betrieb führt, ist eines der Kriterien für das Vorliegen eines Bewirtschafterwechsels. Der Begriff des Bewirtschafterwechsels ist in der MKTV 93 weder definiert noch gesetzlich geregelt. Nach Art. 21 der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung gilt als Bewirtschafter jedoch jene natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, welche einen oder mehrere Betriebe auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftet. Der Wechsel des Bewirtschafters stellt demnach eine Änderung der für die Betriebsführung organisatorisch und wirtschaftlich verantwortlichen Person dar (Philipp Spörri, Milchkontingentierung, Bern 1993, S. 168, mit Hinweis). Dieser Umstand bildete Grundlage einer allfälligen Kontingentserhöhung (Art. 12 MKTV 93, AS 1993 1631), wobei diese Bestimmung mit Änderung vom 7. September 1994 (AS 1994 2056) per 1. Oktober 1994 aufgehoben worden ist.

Auch beim Tatbestand der Betriebsfusion mit gleichzeitiger Verlegung des Bewirtschaftungszentrums auf den übernommenen Betrieb tritt eine Änderung in der Betriebsführung ein, werden doch die beiden fusionierten Betriebe ab dem Zeitpunkt des Zusammenschlusses vom gleichen Produzenten bewirtschaftet (vgl. Art. 23 Abs. 1 MKTV 93; vgl. auch Spörri, a. a. O., S. 156 f.). Auf dem übernommenen Betrieb wechselt also die für die Betriebsführung organisatorisch und wirtschaftlich verantwortliche Person. Aus diesem Umstand kann jedoch nicht geschlossen werden, dass gesamthaft gesehen ein Bewirtschafterwechsel vorliegt, denn primäres Wesensmerkmal des rechtlich zu würdigenden Sachverhaltes bildet der Betriebszusammenschluss, nicht jedoch die Verlegung des Betriebszentrums, welche vielmehr eine Folge der Fusion darstellt und für die rechtliche Qualifikation des Sachverhaltes unerheblich bleiben muss. Auch schränkt Art. 23 MKTV 93 seinen Anwendungsbereich nicht dadurch ein, dass die Bestimmung etwa vorschreibt, auf welchem der beiden fusionierten Betriebsteile die Bewirtschaftung zu erfolgen hat.

Eine gestützt auf eine Betriebsübernahme erfolgte Änderung in der Betriebsführung auf dem übernommenen Betrieb stellt damit kein taugliches Kriterium dar, an Stelle einer Betriebsübernahme von einem Bewirtschafterwechsel zu sprechen. Abzustellen ist im Gegenteil auf das Hauptelement, nämlich den Zusammenschluss zweier Betriebe.

3.4. Ist demnach vorliegend von einer Betriebsübernahme auszugehen, bestimmt Art. 23 Abs. 1 MKTV 93 nicht nur, dass die Kontingente zusammenzulegen sind, sondern schreibt darüber hinaus eine Kürzung des Kontingents des übernommenen Betriebes um 10% vor.

Diese Kürzung stellt eine wirtschaftslenkende Massnahme dar, welche mit den Milchkontingentierungs-Verordnungen 93 erstmals eingeführt worden ist. Entgegen der Ansicht der Vorinstanzen hat die Kürzung jedoch nach dem unmissverständlichen Wortlaut der Bestimmung beim Kontingent des übernommenen Betriebes zu erfolgen. Vom Beschwerdeführer übernommen wurde unbestritten der väterliche Betrieb; dieses Heimwesen hat er bis anhin nicht bewirtschaftet. Der anschliessend erfolgte Wechsel des Bewirtschaftungszentrums vermag an dieser Feststellung nichts zu ändern, womit den Vorinstanzen vorzuwerfen ist, den rechtserheblichen Sachverhalt rechtlich falsch gewürdigt zu haben, mithin Art. 23 Abs. 1 MKTV 93 falsch angewendet zu haben. Was schliesslich den Einwand des Beschwerdeführers angeht, die Finanzierung der neu erstellten Scheune sei aufgrund des ungekürzten Kontingents berechnet worden und eine Kürzung sei nicht verkraftbar, so ist dem entgegenzuhalten, dass die Kürzung aufgrund der Formulierung in der Verordnung zwingend und ausnahmslos zu erfolgen hat und für die rechtsanwendende

Behörde keine Möglichkeit besteht, im Sinne eines Härtefalles von einer Kürzung abzusehen.

(...) Der Entscheid der Rekurskommission Nr. 15 sowie die Verfügung des Milchverbandes, welche das zusammengelegte Kontingent auf ... kg festgesetzt haben, sind demnach aufzuheben.

3.5. Obwohl sich die Rekurskommission Nr. 15 ebenfalls auf den Standpunkt stellt, eine Kontingentskürzung um 10% sei grundsätzlich verordnungskonform, bringt sie in ihrer Vernehmlassung Einwendungen grundsätzlicher Art vor. Danach sei eine Unterscheidung zwischen der gesamtbetrieblichen und der nicht erstrebenswerten parzellenweisen Verpachtung nötig und die gesamtbetriebliche Verpachtung müsse gleichbehandelt werden wie die keine Kontingentskürzung nach sich ziehende Bildung einer Betriebszweiggemeinschaft. Andernfalls sinke die Existenzfähigkeit eines nach Ende der Verpachtung wieder selbständig bewirtschafteten Betriebes. In diese Richtung geht auch der Einwand des Bundesamtes, wonach bei einer Betriebsübernahme mit Verlegung des Bewirtschaftungszentrums analog zum Bewirtschafterwechsel keine Kontingentskürzung erfolgen solle.

Vorab ist festzuhalten, dass die überbetrieblichen Anbindungsformen wie Betriebsgemeinschaft oder Betriebszweiggemeinschaft schon früher privilegiert waren, ist doch in diesen Fällen eine in der Höhe unbeschränkte Kontingentszusammenlegung möglich, während im Gegensatz dazu bei der Betriebsfusion eine qualitative Höchstgrenze von 200 000 kg bestanden hat (Art. 23 Abs. 2 MKTV 93, AS 1993 1631; vgl. Spörri, a. a. O., S. 157), welche mit Änderung der MKTV 93 vom 19. Juni 1995 (AS 1995 3086) per 1. August 1995 aufgehoben worden ist. Weiter ist der zwar nachvollziehbaren und verständlichen Argumentation der Vorinstanz entgegenzuhalten, dass der Verordnungsgeber bei Vorliegen einer Betriebsübernahme eben ungeachtet der denkbaren Konstellationen ausnahmslos eine 10%ige Kontingentskürzung auf dem übernommenen Betrieb vorgesehen hat. Dafür, dass insbesondere die Übernahme eines Familienbetriebes mit gleichzeitiger Verlegung des Bewirtschaftungszentrums gesondert zu behandeln wäre, liegen in den Milchkontingentierungs-Verordnungen jedenfalls keine Anhaltspunkte vor. Auch wenn die geltende Lösung - Privilegierung der überbetrieblichen Zusammenarbeit im Gegensatz zur Betriebsfusion und deren Gleichstellung mit der parzellenweisen
Verpachtung - durchaus zu sachlich unbefriedigenden Resultaten führen kann, ist es den rechtsanwendenden Organen aufgrund des Legalitätsgrundsatzes in der Regel verwehrt, eine allenfalls bestehende unechte Verordnungslücke zu füllen. Diese Aufgabe ist vielmehr dem Verordnungsgeber vorbehalten (Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, Rz. 195 ff.; René A. Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 23 B II).

(...)

(Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde, soweit darauf eingetreten wird, teilweise gut)

Dokumente der REKO/EVD