



Abteilung II
B-2140/2006

{T 0/2}

Urteil vom 12. März 2007

Mitwirkung: Richter Frank Seethaler; Richter Philippe Weissenberger;
Richterin Eva Schneeberger; Gerichtsschreiberin Kinga
Jonas.

A. _____,

Beschwerdeführer,

gegen

**1. Administrationsstelle Milchkontingentierung der Thurgauer
Milchproduzenten,**

Erstinstanz,

2. Regionale Rekurskommission Nr. 4 für die Milchkontingentierung,

Vorinstanz,

betreffend

Milchkontingentierung.

Sachverhalt:

- A. Mit Verfügung vom 16. Juni 2004 teilten die Thurgauer Milchproduzenten (Erstinstanz) A._____ mit, dass ihm sein stillgelegtes Milchkontingent von 62'969 kg per 1. Mai 2004 entzogen werde. Zur Begründung wurde auf die Bestimmung in der Milchkontingentierungsverordnung hingewiesen, nach welcher die am 30. April 2004 noch stillgelegten Milchkontingente entzogen werden müssten.

Hiergegen führte A._____ mit Eingabe vom 6. Juli 2004 Beschwerde bei der Regionalen Rekurskommission Nr. 4 in Sachen Milchkontingentierung. Er beantragte sinngemäss die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Zur Begründung machte er geltend, er sei über den drohenden Entzug seines stillgelegten Kontingents nicht informiert worden. Dieser Entzug erfolge gegen Treu und Glauben und verletze seine Eigentumsrechte.

Mit Entscheid vom 18. März 2005 (Versand am 3. Mai 2005) wies die Regionale Rekurskommission Nr. 4 in Sachen Milchkontingentierung (Vorinstanz) die Beschwerde von A._____ ab. Sie erwog, gemäss den einschlägigen Vorschriften hätten die am 1. Mai 2004 noch stillgelegten Milchkontingente entzogen werden müssen. A._____ räume ausdrücklich ein, vor dem 30. April 2004 keine Anstalten zur Aktivierung seines Milchkontingents getroffen zu haben. Die Informationspolitik der zuständigen Stellen betreffend Entzug stillgelegter Milchkontingente müsse zwar als unglücklich bezeichnet werden, sei aus rechtlicher Sicht indessen korrekt. Es sei grundsätzlich Pflicht des Kontingentsinhabers, sich über die geltenden Rechtsgrundlagen zu informieren. Mittels Publikationen im Schweizer Bauer und der Bauernzeitung seien die Informationen einem breiten Publikum zugänglich gemacht worden. Dem Beschwerdeführer wäre es daher ohne Weiteres möglich gewesen, sich über die aktuellen Rechtsgrundlagen zu informieren. Da es sich bei Milchkontingenten um Produktionsrechte handle, die den Produzenten vom Bund unentgeltlich zugeteilt würden, könnten diese ebenfalls unentgeltlich entzogen werden. Daher habe A._____ auch keinen Anspruch auf Schadenersatz.

- B. Hiergegen führte A._____ mit Eingabe vom 1. Juni 2005, welche er am 24. Juni und 12. August 2005 aufforderungsgemäss nachbesserte, Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission EVD. Erneut bringt er im Wesentlichen vor, durch den umstrittenen Entzug seines stillgelegten Milchkontingents unzulässig in seinen Eigentumsrechten tangiert zu werden. Er wolle seinen Hof zu gegebener Zeit samt Milchkontingent einem jüngeren Nachfolger übergeben können. Werde ihm sein Milchkontingent entzogen, habe er zumindest Anspruch auf Schadenersatz.

In verschiedenen unverlangten Eingaben, die den übrigen Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis gebracht wurden, bekräftigte der Beschwerdeführer seinen Standpunkt und wies auf ökonomisch und politisch bedeutsame Entwicklungen im Agrar- und Milchrecht der letzten Jahre hin, welche er kritisch würdigte.

- C. Am 31. August 2005 stellte der Beschwerdeführer ein Gesuch um Gewährung unentgeltlicher Rechtspflege, welches der Präsident der Rekurskommission EVD mit Zwischenverfügung vom 14. September 2005 abwies.
- D. Vorinstanz und Erstinstanz schliessen mit Eingaben vom 6. Oktober und 1. November 2005 auf Abweisung der Beschwerde.
- E. Mit Verfügung vom 10. August 2006 teilte die Rekurskommission EVD dem Beschwerdeführer mit, er habe Anspruch auf die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention. Mit Schreiben vom 24. August 2006 verzichtete der Beschwerdeführer auf die Durchführung einer Verhandlung.
- F. Im November 2006 teilte die Rekurskommission EVD den Parteien mit, dass die Rekurskommission EVD am 1. Januar 2007 durch das Bundesverwaltungsgericht ersetzt werde, das die Beurteilung der bisher bei der Rekurskommission EVD hängigen Rechtsmittel übernehme. In der Folge überwies die Rekurskommission EVD die Akten an das Bundesverwaltungsgericht. Dieses teilte dem Beschwerdeführer die neue Zusammensetzung des Spruchkörpers mit und setzte eine Frist zur Geltendmachung von allfälligen Ablehnungsgründen, worauf der Beschwerdeführer stillschweigend verzichtete.

Auf die erwähnten und weiteren Vorbringen der Parteien wird - soweit sie sich für den Entscheid als rechtserheblich erweisen - in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

- 1. Die entscheidende Instanz hat von Amtes wegen und mit freier Kognition zu prüfen, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (vgl. BGE 130 I 312 E.1; 129 I 173 E.1, FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 73 f., je mit Hinweisen.)
- 1.1 Der Beschwerdeentscheid der Regionalen Rekurskommission Nr. 4 in Sachen Milchkontingentierung vom 18. März 2005 (Versand am 3. Mai 2005) stellt eine Verfügung im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren dar (VwVG, SR 172.021).

Diese Verfügung wurde am 1. Juni 2005 bei der Rekurskommission EVD angefochten, welche bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) am 1. Januar 2007 (vgl. AS 2006 1069) zur Beurteilung vorliegender Streitsache sachlich und funktionell zuständig war (vgl. Art. 167 Abs. 1 LwG zitiert in E. 3] in der bis zum 31. Dezember 2006 gültigen Fassung, AS 1998 3075; aufgehoben gemäss Anhang Ziff. 125 zum VGG, AS 2006 2283).

Mit Inkrafttreten des VGG beurteilt nunmehr das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Entscheide der Regionalen Rekurskommissionen in Sachen Milchkontingentierung, und zwar auch dann, wenn sie noch vor dem 1. Januar 2007 bei der Rekurskommission EVD eingereicht wur-

den (vgl. Art. 31 VGG i. V. m. Art. 53 Abs. 2 VGG und Art. 167 Abs. 1 LwG in der ab 1. Januar 2007 gültigen Fassung, SR 910.1).

- 1.2 Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen, ist als Adressat der angefochtenen Verfügung durch diese besonders berührt und hat deshalb ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung. Er ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG).
- 1.3 Der vorinstanzliche Entscheid vom 18. März 2005 ist am 3. Mai 2005 versandt worden. Mit Einreichung der Beschwerde vom 1. Juni 2005 gilt die Beschwerdefrist als eingehalten (Art. 50 Abs. 1 VwVG). Die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 32 ff. VGG i. V. m. Art. 46 ff. VwVG).

Auf die Verwaltungsbeschwerde ist daher einzutreten.

2. Gegenstand des angefochtenen Beschwerdeentscheids ist die Frage, ob die Erstinstanz das Milchkontingent des Beschwerdeführers in der Höhe von 62'969 kg per 1. Mai 2004 zu Recht entzogen hat.

Die Vorinstanz begründet ihren abweisenden Entscheid damit, dass nach der Milchkontingentierungsverordnung am 1. Mai 2004 noch stillgelegte Kontingente zu entziehen seien. Soweit der Beschwerdeführer geltend mache, über diese Rechtslage nicht informiert worden zu sein, sei ihm entgegen zu halten, dass es Pflicht der Kontingentsinhaber sei, sich über die geltenden Rechtsgrundlagen zu informieren. Ein Anspruch auf Schadenersatz infolge Kontingentsentzug bestehe nicht, da Milchkontingente unentgeltlich zugeteilte Produktionsrechte seien, die auch unentgeltlich entzogen werden könnten.

Demgegenüber bringt der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, der Entzug seines Milchkontingents verletze seine Eigentumsrechte und verstosse gegen Treu und Glauben. Sollte ihm das Kontingent entzogen werden, habe er Anspruch auf Entschädigung.

3. Nach Artikel 30 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) beschränkt der Bundesrat die Produktion von Verkehrsmilch, indem er für die einzelnen Produzenten und Produzentinnen Kontingente vorsieht. Der Bundesrat regelt, wieweit Kontingente veränderten Betriebsverhältnissen angepasst werden können. Er kann vorsehen, dass Kontingente unter Produzenten und Produzentinnen übertragen werden können. Er legt die Voraussetzungen fest. Er kann Kontingente, die nicht genutzt werden, von der Übertragung ausschliessen und für die übertragenen Kontingente Kürzungen vorsehen (vgl. Art. 32 Abs. 1 und 2 LwG).

Gestützt auf Artikel 177 Absatz 1 LwG hat der Bundesrat die Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Kontingentierung der Milchproduktion (Milchkontingentierungsverordnung, MKV, SR 916.350.1) erlassen, welche am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist. Den Übergang zur neuen milchwirtschaftlichen Ordnung regelte die Verordnung vom 7. Dezember 1998 über

die Aufhebung von Verordnungen im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des (neuen) Landwirtschaftsgesetzes (AS 1999 295, 296).

Nach Artikel 33 Absatz 1 der Milchkontingentierungsverordnung können Produzentinnen und Produzenten von Betrieben oder Sömmerungsbetrieben mit stillgelegtem Kontingent die Milchproduktion im Laufe eines Milchjahres jederzeit wieder aufnehmen und verlangen, dass ihnen die Administrationsstelle das Kontingent zu diesem Zweck wieder zuteilt. Die Rücknahme stillgelegter Kontingente ist bis zum 30. April 2004 möglich. Die am 1. Mai 2004 noch stillgelegten Kontingente werden entzogen (vgl. Art. 33 Abs. 8 MKV).

4. Zunächst stellt sich die Frage nach der Rechtmässigkeit des Entzugs des Milchkontingents des Beschwerdeführers per 1. Mai 2004.

4.1 Die Rechtsgrundlage für den Entzug stillgelegter Milchkontingente per 1. Mai 2004 findet sich, wie erwähnt, in Artikel 33 Absatz 8 der Milchkontingentierungsverordnung. Es handelt sich dabei um eine klare Regelung, welche den Behörden keinen Ermessensspielraum einräumt. Diese Regelung stützt sich auf Artikel 32 Absatz 1 des Landwirtschaftsgesetzes, worin dem Bundesrat die Befugnis eingeräumt wird zu regeln, wieweit Milchkontingente an veränderte Betriebsverhältnisse angepasst werden können. Als eine Veränderung der Betriebsverhältnisse ist unter anderem die Aufgabe der Milchproduktion und die Stilllegung eines Milchkontingents während einiger Zeit zu betrachten. Ebenso ist vom Sinn und Wortlaut dieser Bestimmung erfasst, wenn die Anpassung an veränderte Verhältnisse durch die Rücknahme von Milchkontingenten erfolgt.

Aus dem Schreiben der Erstinstanz vom 10. März 2005 an die Vorinstanz, welches unwidersprochen blieb, geht hervor, dass das streitbezogene Kontingent des Beschwerdeführers spätestens seit dem Jahre 1986 stillgelegt war. Eine Anpassung der veränderten Betriebsverhältnisse auf den 1. Mai 2004 durch den Entzug dieses Kontingents steht dabei im Einklang mit den zitierten Rechtsnormen.

Damit stützt sich der Entzug des Kontingents des Beschwerdeführers auf eine genügende Rechtsgrundlage, die von den Behörden richtig angewendet wurde.

4.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, der Entzug seines Kontingents verstosse gegen "Treu und Glauben". Er sei über den drohenden Kontingentsentzug nicht informiert worden.

Die Vorinstanz erklärt, die Informationspolitik der zuständigen Stellen betreffend Entzug stillgelegter Milchkontingente müsse zwar als unglücklich bezeichnet werden. Aus rechtlicher Sicht sei sie indessen korrekt. Es sei Pflicht des Kontingentsinhabers, sich über die geltenden Rechtsgrundlagen zu informieren. Mittels Veröffentlichungen im Schweizer Bauer und der Bauernzeitung seien die Informationen einem breiten Publikum zugänglich gemacht worden. Dem Beschwerdeführer wäre es daher ohne Weiteres möglich gewesen, sich über die aktuellen Rechtsgrundlagen zu informieren.

4.2.1 Der Bürger hat keinen Anspruch darauf, über den Inhalt neuer Erlasse individuell orientiert zu werden. Der Inhalt publizierter Erlasse wird vielmehr als den Betroffenen bekannt vorausgesetzt. Die Milchkontingentierungsverordnung, die am 1. Mai 1999 in Kraft trat, wurde am 23. März 1999 gültig publiziert (vgl. AS 1999 1209 ff.).

Eine Rechtspflicht der Behörden zur individuellen Information der Kontingentsinhaber über den Entzug stillgelegter Kontingente per 1. Mai 2004 sehen zudem weder Gesetz noch Verordnung vor.

Aus den Akten geht weiter hervor und ist unbestritten, dass das Thema stillgelegter Kontingente in den Jahren 1999 bis 2004 verschiedentlich Gegenstand von Veröffentlichungen in der landwirtschaftlichen Fachpresse war, womit der Inhalt der Milchkontingentierungsverordnung dem breiten Publikum auch auf diese Weise zugänglich gemacht wurde.

Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn der Beschwerdeführer über die neue Regelung nicht individuell informiert wurde. Vielmehr ist davon auszugehen, dass er seit der Publikation der Milchkontingentierungsverordnung Kenntnis davon hatte - oder hätte haben müssen -, dass die Rücknahme seines stillgelegten Kontingents nur bis zum 30. April 2004 möglich war.

4.2.2 Der Beschwerdeführer macht sinngemäss geltend, die neue Regelung habe ihn unvorbereitet getroffen und überrascht, so dass er in seinem Vertrauen in den Bestand der bisherigen Ordnung verletzt worden sei.

Dem ist entgegenzuhalten, dass zwischen Inkrafttreten der Milchkontingentierungsverordnung am 1. Mai 1999 und dem darin vorgesehenen Kontingentsentzug mit dem Stichtag 1. Mai 2004 eine fünfjährige Übergangsfrist bestand, innert welcher Inhaber stillgelegter Kontingente sich auf die neue Rechtslage einstellen und ihre Kontingente aktivieren konnten. Insofern kann nicht von einem "überfallartigen" Entzug des Kontingents des Beschwerdeführers gesprochen werden (vgl. hierzu auch PAUL RICHLI, Rechtsfragen der Milchkontingentierung, Blätter für Agrarrecht, 1985, Heft 1, S. 8 f. und VPB 53.53 E. 2.3). Der Entzug ist infolgedessen auch im Lichte des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit nicht zu beanstanden.

4.2.3 Aus alledem ergibt sich, dass der Beschwerdeführer mit der Rüge, er sei über den drohenden Entzug seines Kontingents nicht rechtsgenügend informiert und in seinem Vertrauen verletzt worden, nicht durchzudringen vermag.

4.3 Der Beschwerdeführer rügt weiter, der Entzug seines Milchkontingents stelle einen unzulässigen Eingriff in seine Eigentumsrechte dar.

Nach Lehre und Rechtsprechung stellt die Milchkontingentierung eine rechtmässige, im öffentlichen Interesse liegende, verhältnismässige (land-)wirtschaftspolitische Lenkungsmassnahme des Bundes dar. Nach Artikel 1 Absatz 1 der Milchkontingentierungsverordnung werden Milchkontingente jeweils für ein Jahr zugesprochen. Sie fallen demnach dahin, wenn sie nicht erneuert werden. Einen Rechtsanspruch auf Erneuerung der Zuteilung von Milchkontingenten gibt es prinzipiell nicht; die Unerlässlichkeit einer Zusprache kann sich allenfalls aus den Grundsätzen des Ver-

trauensschutzes und der Rechtssicherheit ergeben, was vorliegend indessen nicht der Fall ist (vgl. oben E. 4.2).

Vielmehr sind vorliegend folgende Grundsätze anwendbar: Durch die Gewährung eines Kontingents können keine eigentumsrechtlich verfestigten Positionen entstehen, da Milchkontingente zeitlich beschränkt erteilt werden. Wenn überhaupt, so könnte sich die Frage, ob ein Kontingent ein wohl erworbenes Recht darstelle, nur für die jeweilige Kontingentsperiode stellen. Aufgrund der Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV, SR 101) kann weder die Zuteilung eines Milchkontingents verlangt werden, noch wird dieser Verfassungsgrundsatz durch die Beschränkung oder gar den Entzug eines Milchkontingents nach Ablauf der Kontingentsperiode tangiert (vgl. zum Ganzen: PAUL RICHLI, Öffentlich-rechtliche Fragen im Umfeld der Aufhebung der Milchkontingentierung, Blätter für Agrarrecht, 2005, Heft 2, S. 99 ff.; VPB 53.53 E. 2.2).

- 4.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich der Entzug des Milchkontingents des Beschwerdeführers in der Höhe von 62'969 kg, das am 1. Mai 2004 stillgelegt war, auf eine genügende Rechtsgrundlage stützt, die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit beachtet und keine Eigentumsrechte des Beschwerdeführers verletzt. Er erweist sich damit als rechtmässig und ist nicht zu beanstanden.

5. Mit Blick auf die von ihm behauptete Verletzung seiner Eigentumsrechte verlangt der Beschwerdeführer in seinem Eventualstandpunkt eine Entschädigung für den Entzug seines Kontingents.

Wie dargelegt, erfolgt durch den Entzug des stillgelegten Milchkontingents kein Eingriff in Eigentumsrechte des Beschwerdeführers. Infolgedessen steht dem Beschwerdeführer gestützt auf die Eigentumsgarantie kein Anspruch auf Entschädigung zu. Damit könnte sich ein Entschädigungsanspruch nur noch Kraft spezieller gesetzlicher Vorschriften ergeben, die vorliegend indessen nicht ersichtlich sind und vom Beschwerdeführer auch nicht angerufen werden.

Daher erweist sich die Beschwerde auch unter diesem Gesichtspunkt als unbegründet.

6. Die Beschwerde gegen den Beschwerdeentscheid der Regionalen Rekurskommission Nr. 4 in Sachen Milchkontingentierung vom 18. März 2005 ist demnach abzuweisen.

7. Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

Diese werden mit dem am 29. September 2005 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet (Art. 5 Abs. 3 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren [VwKV, SR 172.041.0] i. V. m. Art. 3 Bst. b des Reglements vom 11. Dezember 2006 über Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

8. Dieser Entscheid kann nicht an das Schweizerische Bundesgericht weitergezogen werden; er ist somit endgültig (Art. 83 Bst. s Ziff. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110, in Kraft seit 1. Januar 2007, AS 2006 1205]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr wird auf **Fr. 500.--** festgesetzt und dem Beschwerdeführer auferlegt.
Die Verfahrenskosten von Fr. 500.-- werden mit dem am 29. September 2005 geleisteteten Kostenvorschuss von Fr. 900.-- verrechnet, und dem Beschwerdeführer ist der Betrag von **Fr. 400.--** aus der Gerichtskasse zurückzuerstatten.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Dieses Urteil wird eröffnet:
 - dem Beschwerdeführer (eingeschrieben)
 - der Vorinstanz, Ref-Nr. 7/2004 (eingeschrieben)
 - der Erstinstanz (eingeschrieben)
 - dem Bundesamt für Landwirtschaft (zur Kenntnis, mit A-Post)

Der Instruktionsrichter:

Die Gerichtsschreiberin:

Frank Seethaler

Kinga Jonas

Versand am: 15. März 2007