



Abteilung II
B-8779/2010

Urteil vom 24. April 2012

Besetzung

Richter Philippe Weissenberger (Vorsitz),
Richter Stephan Breitenmoser, Richter Ronald Flury,
Gerichtsschreiberin Patricia Egli.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Dr. iur. Ch. Kradolfer, Rechtsanwalt,
Bahnhofstrasse 3, 8590 Romanshorn,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Überschreitung des Produktionspotentials im Milchjahr
2008/2009.

Sachverhalt:**A.**

Die A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) ist ein Verein und wurde im Jahre 2005 gegründet (Art. 1 der Statuten). Der Verein bezweckt die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage seiner Mitglieder. Zu diesem Zweck vertritt der Verein die Interessen der Mitglieder und ist verantwortlich für die Milchmengen-zuteilung seiner Mitglieder (Art. 3 der Statuten).

Das Bundesamt für Landwirtschaft (nachfolgend: Vorinstanz, BLW) hat die in der Beschwerdeführerin zusammengeschlossenen Milchproduzenten mit Verfügung vom 16. Januar 2006 per 1. Mai 2006 vorzeitig aus der Milchkontingentierung entlassen.

B.

Mit Verfügung vom 18. November 2010 stellte die Vorinstanz fest, dass die Beschwerdeführerin für das Milchjahr 2008/2009 über ein Produktionspotential von 129'345'727 kg Milch verfügte, jedoch 152'301'902 kg Milch vermarktete und damit eine Überschreitung des Produktionspotentials um 22'956'175 kg Milch stattfand. Unter Berücksichtigung eines Toleranzwertes von 2 % überschritt die Beschwerdeführerin ihr Produktionspotential für das Milchjahr 2008/2009 um 20'369'260 kg, wofür sie von der Vorinstanz zur Bezahlung einer Sanktion in der Höhe von Fr. 1'629'520.-, zuzüglich Gebühren von Fr. 300.-, verpflichtet wurde.

C.

Gegen diese Verfügung hat die Beschwerdeführerin am 23. Dezember 2010 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben. Sie beantragt, die Verfügung der Vorinstanz vom 18. November 2010 sei aufzuheben. Eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, Massnahmen nach Art. 169 Abs. 1 LwG zu prüfen. Subeventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, den Betrag von Fr. 1'629'520.- zu reduzieren.

D.

Mit Verfügung vom 15. Februar 2011 wurde der Vorinstanz Frist bis zum 23. Februar 2011 zur Einreichung der Vernehmlassung angesetzt. Auf Gesuch der Vorinstanz wurde diese Frist mit Verfügung vom 8. März 2011 bis zum 15. April 2011 erstreckt.

E.

Am 15. März 2011 verlangte der Instruktionsrichter von der Vorinstanz

Auskunft über ihre Sanktionspraxis bei Überschreitung des Produktionspotentials im Milchjahr 2008/2009, insbesondere über den Ansatz für die Grundsanktion und die Erhöhungs- und Minderungsgründe für die Abweichung von diesem Ansatz.

F.

Mit Eingabe vom 24. März 2011 nahm die Vorinstanz zu diesen Fragen Stellung.

G.

Die Vorinstanz liess sich mit Eingabe vom 29. März 2011 zur Beschwerde vernehmen. Sie beantragt, die Beschwerde sei unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin abzuweisen.

H.

Am 12. Mai 2011 reichte die Vorinstanz eine Ergänzung zu ihrer Stellungnahme vom 24. März 2011 bezüglich ihrer Sanktionspraxis bei Überschreitung des Produktionspotentials im Milchjahr 2008/2009 ein.

I.

Die Beschwerdeführerin replizierte mit Eingabe vom 6. Juni 2011. Sie hielt darin an ihren Anträgen vollumfänglich fest.

J.

Die Vorinstanz reichte am 7. Juli 2011 ihre Duplik ein, worin sie an ihren Anträgen festhielt.

K.

Auf entsprechende Aufforderung hin reichte die Beschwerdeführerin am 22. November 2011 weitere Akten ein, um ihre Berechnung der Basismenge für das Milchjahr 2008/2009 zu belegen.

L.

Mit Eingabe vom 29. November 2011 nahm die Vorinstanz zu der von der Beschwerdeführerin vertretenen Berechnung der Basismenge für das Milchjahr 2008/2009 Stellung, wobei sie an ihren Ausführungen in der angefochtenen Verfügung festhielt.

M.

Zu den Ausführungen der Vorinstanz vom 29. November 2011 nahm die Beschwerdeführerin am 12. Dezember 2011 Stellung.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gestützt auf Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Die Beschwerde ist u.a. zulässig gegen Verfügungen der den Departementen unterstellten Dienststellen der Bundesverwaltung (Art. 33 Bst. d VGG). Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.1. Bei der angefochtenen Verfügung handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. a VwVG, und das Bundesamt für Landwirtschaft ist eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts gemäss Art. 33 Bst. d VGG. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der Beschwerde zuständig.

1.2. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sie ist als Adressatin vom Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Sie ist damit nach Art. 48 Abs. 1 VwVG beschwerdeberechtigt.

1.3. Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), und der Kostenvorschuss wurde geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Damit ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.4. Die angefochtene Verfügung betrifft einen Sachverhalt, der sich im Milchjahr 2008/2009 zugetragen hat. Gemäss Art. 36a Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1] waren die Art. 30 - 36 LwG bis zum 30. April 2009 anwendbar. Die Übergangsbestimmung von Art. 187 Abs. 1 LwG sieht vor, dass die aufgehobenen Bestimmungen auf alle während ihrer Geltungsdauer eingetretenen Tatsachen anwendbar bleiben, mit Ausnahme der Verfahrensvorschriften. Diese übergangsrechtliche Bestimmung gilt ebenfalls für die Verordnung vom 10. November 2004 über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung (aVAMK, AS 2004 4915), welche per 30. April 2009 aufgehoben wurde.

2.

2.1. Mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes im Rahmen der Agrarpolitik 2007 wurde beschlossen, die seit 1977 eingeführte öffentlich-

rechtliche Milchkontingentierung aufzuheben. Dieser Ausstieg aus der Milchkontingentierung sollte schrittweise abgewickelt werden, um die Mengenanpassung sowie die Umstrukturierung von Betrieben leichter zu gestalten (vgl. Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2007] vom 29. Mai 2002, BBI 2002 4721 ff., 4800 ff. [nachfolgend: Botschaft AP 2007] sowie Zusatzbotschaft vom 16. Oktober 2002, BBI 2002 7234 ff.). Das Konzept für den Ausstieg aus der Milchkontingentierung wurde in Art. 36a LwG konkretisiert (vgl. Botschaft AP 2007 4803).

2.2. Nach Art. 36a Abs. 2 LwG kann der Bundesrat Produzenten und Produzentinnen, die Mitglied einer Organisation nach Art. 8 LwG "oder zusammen mit einem bedeutenden regionalen Milchverwerter in einer Organisation zusammengeschlossen sind, frühestens auf den 1. Mai 2006 von der Milchkontingentierung ausnehmen, wenn die Organisation:

- a. eine Mengenregelung auf Stufe der Milchproduktion beschlossen hat;
- b. Sanktionen für den Fall festgelegt hat, dass die individuell vereinbarten Mengen überschritten werden; und
- c. Gewähr dafür besteht, dass das Wachstum der produzierten Milchmenge nicht grösser ist als jenes des Mengenbedarfs der hergestellten Produkte."

2.3. Mit der aVAMK erliess der Bundesrat die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zum Ausstieg aus der Milchkontingentierung. Der 3. Abschnitt der aVAMK umfasst die Bestimmungen zur Milchmenge. Die Milchmenge, die eine Organisation vermarkten darf (Produktionspotential), setzt sich aus der Basismenge (Art. 6 aVAMK), den Anpassungen der Basismenge nach Art. 7-10 aVAMK und allfälligen Mehrmengen (Art. 12 aVAMK) zusammen. Art. 6 Abs. 1 aVAMK bestimmt als Basismenge die Summe der Kontingente, welche den Produzentinnen und Produzenten im letzten Milchjahr vor dem Ausstieg zugeteilt waren, wobei die Zusatzkontingente nach Art. 11 der Milchkontingentierungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (aMKV, AS 1999 1209) nicht angerechnet werden. Die so definierte Basismenge erhöht oder vermindert sich durch Anpassungen bei Zukauf zusatzkontingentsberechtigter Tiere (Art. 7 aVAMK), bei Kontingentsübertragung (Art. 8 aVAMK), beim Ablauf eines Aufzuchtvertrages (Art. 9 aVAMK) und bei Austritt oder Ausschluss aus der Organisation (Art. 10 aVAMK). Gemäss Art. 12 Abs. 1 aVAMK kann die Organisation mit Zustimmung des Bundesamtes eine zusätzliche Milchmenge (Mehrmenge) vermarkten. Das Bundesamt erteilt die Zu-

stimmung, wenn die Organisation den Bedarf für die Mehrmenge ausweisen kann. Die Zustimmung gilt für ein Milchjahr (Art. 12 Abs. 2 aVAMK).

Im 4. Abschnitt der aVAMK werden sodann die Mengenaufteilung und Aufgaben der Organisation geregelt. Art. 14 Abs. 1 aVAMK bestimmt, dass die Organisation die Basis- und die Mehrmenge auf ihre Mitglieder aufteilt und die Anpassungen vornimmt. Zusätzlich obliegen ihr nach Art. 14 Abs. 2 aVAMK das Erfassen, Kontrollieren, Weiterleiten und Archivieren der Daten über die vermarktete Milch der Mitglieder (Bst. a), das Nachführen der Basismenge nach den im Laufe eines Milchjahres vorgenommenen Anpassungen (Bst. b), das Bereitstellen der Unterlagen je Quartal für das Controlling der Mehrmenge (Bst. c) und das Erfassen, Nachführen und Weiterleiten von Vertragsmenge und -dauer der Mitglieder, mit denen die Organisation Milchkaufverträge abgeschlossen hat (Bst. d). Zur Durchsetzung ihrer Bestimmungen muss die Organisation die von ihr beschlossenen Sanktionen ergreifen, die in einem Reglement enthalten sein müssen (Art. 15 aVAMK). Art. 16 Abs. 2 aVAMK auferlegt der Organisation zudem eine Meldepflicht. Sie hat der vom Bundesamt beauftragten Stelle bis zum 10. Tag des folgenden Monats die in einem Monat vermarktete Milch je Produzentin und Produzent (Bst. a), zu Beginn eines Milchjahres die mit den Produzentinnen und Produzenten vereinbarten Mengen und die Laufzeit der abgeschlossenen Milchkaufverträge (Bst. b) sowie die im Laufe des Milchjahres vereinbarten Änderungen und die neuen Milchkaufverträge (Bst. c) zu melden.

2.4. Als Auslegungshilfe und zur Erläuterung der aVAMK hat die Vorinstanz die „Weisungen und Erläuterungen zur Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung vom 1. Juli 2005“ (nachfolgend: Weisungen zur aVAMK) erlassen. Bei den Weisungen zur aVAMK handelt es sich dem Inhalte nach, wie bei Merkblättern oder Kreisschreiben, um Verwaltungsverordnungen. Verwaltungsverordnungen sind für die Durchführungsorgane verbindlich, begründen indessen im Gegensatz zu Rechtsverordnungen keine Rechte und Pflichten für Private. Ihre Hauptfunktion besteht vielmehr darin, eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis – vor allem im Ermessensbereich – zu gewährleisten. Auch sind sie in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung einer Fachstelle. Das Bundesverwaltungsgericht ist als verwaltungsunabhängige Instanz (Art. 2 VGG) nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden, sondern bei deren Anwendung frei. In der Rechtspraxis werden Verwaltungsverordnungen von den Gerichten bei der Entscheidungsfindung in der Regel gleichwohl mitberücksichtigt, sofern sie eine dem Einzelfall ange-

passte und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen ermöglichen (vgl. BGE 132 V 200 E. 5.1.2., BGE 130 V 163 E. 4.3.1.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2010, N. 123 ff.).

3.

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, da die Verfügung der Vorinstanz nicht hinreichend begründet sei. Die Vorinstanz setze sich nicht mit der Verhältnismässigkeit der Verwaltungsmassnahme auseinander, weshalb ihr ein grundlegendes Begründungselement fehle. Zudem werde nicht begründet, weshalb ein Tarif von 10 Rappen pro überliefertem Kilogramm Milch angesetzt werde. Ebenso wenig sei klar, wie die Vorinstanz die Reduktion von 2 Rappen errechne. Die Vorinstanz unterlasse es zudem, konkrete Verfehlungen der Beschwerdeführerin zu benennen. Zudem begründe die Vorinstanz lediglich in zwei kurzen Erwägungen, weshalb auf die Berechnungen der Beschwerdeführerin betreffend Milchmenge nicht abzustellen sei. Mehrere Vorbringen der Beschwerdeführerin seien zudem parallel abgelehnt worden, ohne die zugrunde liegenden Sachfragen gesondert zu würdigen.

3.1. Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) dient einerseits der Sachverhaltsaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Aus dem formellen Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich die Pflicht der entscheidenden Behörde, ihre Verfügungen zu begründen; sie soll den Betroffenen anhören, seine Einwände sorgfältig prüfen und diese bei der Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigen. Die Begründung ist so abzufassen, dass der Betroffene den Entscheid sachgerecht anfechten kann. Hierzu müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt (vgl. BGE 134 I 83 E. 4.1, BGE 129 I 232 E. 3.2, BGE 126 I 97 E. 2b). Nicht erforderlich ist hingegen, dass sich der Entscheid mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (vgl. BGE 133 III 439 E. 3.3). Die verfassungsmässige Begründungsdichte ist dabei insbesondere abhängig von der Dichte der Parteivorbringen (vgl. BERNHARD WALDMANN/JÜRIG BICKEL, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 29, N. 103). Die Entscheid-

begründung darf und soll sich auf die wesentlichen Elemente beschränken (vgl. BGE 130 II 530 E. 4.3).

3.2. Die Vorinstanz legt in der angefochtenen Verfügung zunächst die für den zu beurteilenden Sachverhalt wesentlichen Dokumente dar, in die sie Einsicht genommen hat (S. 2-5). Sodann erläutert sie unter Hinweis auf die entsprechenden Artikel der aVAMK, dass sich die Milchmenge, welche die Mitglieder einer Ausstiegsorganisation während eines Milchjahres vermarkten dürfen, aus der Basismenge, den Zusatzkontingenten und allfälligen Mehrmengen zusammensetzt. In diesem Zusammenhang setzt sich die Vorinstanz mit den Vorbringen der Beschwerdeführerin in den Stellungnahmen vom 22. September 2009 und 1. September 2010 auseinander, wonach einige Produzentenorganisationen die Menge der ausgetretenen Produzenten nicht weitergegeben hätten. Die Vorinstanz weist darauf hin, dass ihr weder von der Beschwerdeführerin noch von den Produzenten Schwierigkeiten in Bezug auf die Basismengen zum Zeitpunkt des Organisationswechsels gemeldet worden seien und somit eine Korrektur der Basismengen nicht mehr möglich sei (S. 5). Zudem begründet die Vorinstanz ausführlich, weshalb sie die Mehrmengengesuche der Beschwerdeführerin für das Milchjahr 2008/2009 in der Höhe von insgesamt 14'920'000 kg Milch abgewiesen habe (S. 5-6). Die Vorinstanz legt weiter dar, dass die im Reglement der Beschwerdeführerin vorgesehene Übertragung von Unter- und Überlieferungen zwischen den Milchjahren nur innerhalb der Organisation auf Stufe Einzelproduzent anwendbar sei und dass deshalb das Vorbringen der Beschwerdeführerin, ihr Produktionspotential im Milchjahr 2008/2009 sei um die Unterlieferungen des Milchjahres 2007/2008 sowie um 4 % resp. 6 % Spielraum gemäss ihrem Reglement zu erhöhen, nicht berücksichtigt werden könne (S. 6). Sodann führt die Vorinstanz aus, die Beschwerdeführerin sei gemäss Art. 6, 7-10 sowie 14-16 aVAMK dafür verantwortlich, das ihr zugeteilte Produktionspotential insgesamt einzuhalten (S. 6-7). Sie legt mittels ausführlicher Berechnung dar, dass die Beschwerdeführerin diese Verpflichtung im Milchjahr 2008/2009 verletzt habe, da sie unter Berücksichtigung eines Toleranzwertes von 2 % ihr Produktionspotential um 20'369'260 kg Milch überschritten und zur Verhinderung dieser Überschreitung gegenüber ihren Mitgliedern keine zwingenden Massnahmen ergriffen habe (S. 7). Die Vorinstanz führt weiter aus, dass angesichts der angespannten Lage auf dem Schweizer Milchmarkt während des Milchjahres 2008/2009 die zu Unrecht vermarktete Milchmenge den Inlandmarkt besonders belastet habe und es somit gerechtfertigt und notwendig sei, gestützt auf Art. 169 Abs. 2 LwG einen Betrag von 10 Rappen pro kg zu Unrecht ver-

markteter Milch als Verwaltungsmassnahme zu erheben (S. 7). Unter Berücksichtigung der Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 4. März 2010 und den Vorbringen der Beschwerdeführerin in ihren Stellungnahmen vom 22. September 2009 und 1. September 2010 betreffend Forcierung des Exports erachte sie allerdings eine Reduktion des Betrags von 10 auf 8 Rappen pro kg zu Unrecht vermarkteter Milch als angebracht (S. 7-8).

3.3. Die Vorinstanz geht somit in ihrer Entscheidung weitestgehend auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme vom 22. September 2009 und 1. September 2010 ein. Sie legt sowohl die konkreten Verfehlungen der Beschwerdeführerin als auch die Faktoren der Berechnung der auf Grund der Verfehlungen ausgesprochenen Verwaltungsmassnahme dar. Ebenso führt sie aus, warum sie die Einwendungen der Beschwerdeführerin in Bezug auf die Berechnung der überlieferten Milchmenge nicht berücksichtigt hat. Sie stellt darüber hinaus klar, dass die Verwaltungsmassnahme als gerechtfertigt und notwendig zu erachten ist. Weiterungen zu einer im Übrigen von der Beschwerdeführerin in ihren Stellungnahmen vom 22. September 2009 und 1. September 2010 nicht gerügten Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips ist mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Anspruch auf rechtliches Gehör nicht gefordert. Die Beschwerdeführerin konnte der angefochtenen Verfügung vielmehr alle wesentlichen Argumente entnehmen, auf welche die Vorinstanz ihren Entscheid stützt. Die Beschwerdeführerin war damit in der Lage, die Verfügung sachgerecht anzufechten. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör liegt daher nicht vor, weshalb sich die Beschwerde in diesem Punkt als unbegründet erweist.

4.

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Anwendungsvoraussetzungen von Art. 169 Abs. 2 LwG seien, wenn teleologisch interpretiert, nicht gegeben. Halte man sich die vom Bundesrat in der Botschaft formulierte Teleologie von Art. 169 Abs. 2 LwG vor Augen, so schiesse der Wortlaut der Bestimmung über ihre tatbestandlichen Voraussetzungen hinaus. Erstens werde von Art. 169 Abs. 2 LwG eine Pflichtverletzung vorausgesetzt, was der Wortlaut mit dem Begriff "unrechtmässiges" Inverkehrbringen andeute. Zweitens müsse, bezogen auf den Spezialbereich der Milchwirtschaft, eine Schädigung des heimischen Milchmarktes festgestellt werden. In teleologischer Reduktion des offenen Wortlauts seien diese beiden Tatbestandsvoraussetzungen richtigerweise in Art. 169 Abs. 2 LwG hinein zu lesen. Diese Interpretation rechtfertige sich

auch, da die Massnahmen im Verhältnis zu jenen in Art. 169 Abs. 1 LwG sehr viel schärfer wirken könnten. Eine Pflichtverletzung der Beschwerdeführerin sei jedoch nicht erstellt. Vielmehr werde aus der tatsächlich gelieferten Menge automatisch auf eine Pflichtverletzung geschlossen. Sie habe sich indessen wiederholt bemüht, ihren Mitgliedern die Rechtslage zu verdeutlichen und sie angehalten, innerhalb der gesetzlich zulässigen Menge zu produzieren. Ferner habe sie ihre nicht bewilligten Milchmengen exportiert und daher keine Schädigung des heimischen Marktes bewirkt, sondern diesen höchstens virtuell strapaziert.

4.1. Werden unrechtmässig Produkte in Verkehr gebracht, kann gemäss Art. 169 Abs. 2 LwG als Verwaltungsmassnahme ein Betrag erhoben werden, der höchstens dem Brutto-Erlös der zu Unrecht in Verkehr gebrachten Produkte entspricht. Art. 169 Abs. 2 LwG wurde mit der Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 22. Juni 2007 (AS 2007 6095) eingefügt. Zu dieser Bestimmung wird in der Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011) vom 17. Mai 2006 (BBI 2006 6337 ff.) Folgendes ausgeführt (BBI 2006 6468):

"Absatz 2 basiert auf dem Text des geltenden Absatzes 1 Buchstabe h. Er wird hauptsächlich redaktionell angepasst und klarer formuliert. Auf den Begriff der Ordnungsbusse wird verzichtet, da er üblicherweise für die Ahndung von geringfügigen Verletzungen verwendet wird. Damit soll klargestellt werden, dass die vorgesehenen Verwaltungssanktionen nicht nur in der Grössenordnung von Ordnungsbussen ausfallen können und gegebenenfalls auch hohe Beträge ausmachen können, namentlich bei der Durchsetzung der Vorschriften im Bereich der Produktionsmittel oder wenn es darum geht, einen geordneten und den Wettbewerb währenden Ausstieg aus der Milchkontingentierung zu gewährleisten und die Organisationen zu einem rechtskonformen Mengenmanagement anzuhalten. Verstösse gegen die Erfassungs-, Kontroll- und Sanktionierungspflichten der Organisationen, gegen die gesetzlichen Anforderungen und Auflagen an den frühzeitigen Ausstieg sowie gegen den Vertragszwang können einerseits den widerrechtlich Handelnden beträchtliche unrechtmässige Bereicherungen einbringen und andererseits Störungen auf dem Milchmarkt verursachen. Es ist, neben kleineren, auch mit Organisationen zu rechnen, die Gesamtmengen um 500 Millionen Kilogramm Milch bewirtschaften. Fehlt in einer solchen Organisation ein den gesetzlichen Ansprüchen genügendes Mengenmanagement, können sich schnell grosse Überschreitungen der zu verwaltenden Mengen ergeben. Weil sich diese Massnahme insofern von den in Absatz 1 aufgezählten unterscheidet, als sie sich auf näher umschriebene Tatbestände bezieht, wird ihr ein eigener Absatz zugewiesen."

4.2. Die methodische Argumentationsfigur der teleologischen Reduktion dient dazu, einen (vordergründig) klaren, aber verglichen mit der Teleolo-

gie des Gesetzes zu weit gefassten Wortsinn auf den Anwendungsbereich zu reduzieren, welcher der ratio legis entspricht (vgl. ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 3. Aufl., Bern 2010, S. 213). Vorausgesetzt ist somit erstens ein klarer Gesetzestext, unter den sich der konkret zu beurteilende Sachverhalt ohne weiteres subsumieren lässt, und zweitens eine davon abweichende ratio legis, die gegen dessen Subsumtion spricht (vgl. MANUEL JAUN, Die teleologische Reduktion im schweizerischen Recht, Bern 2001, S. 4).

4.3. Gemäss seinem Wortlaut setzt Art. 169 Abs. 2 LwG für die Ausfällung einer Verwaltungsmassnahme tatbestandsmässig lediglich voraus, dass "unrechtmässig Produkte in Verkehr gebracht" werden. Aus der grammatikalischen Interpretation von Art. 169 Abs. 2 LwG ergibt sich dementsprechend, dass eine Verwaltungsmassnahme ergriffen werden kann, wenn Produkte unrechtmässig, d.h. unter Verletzung einer Rechtsvorschrift oder einer rechtlich auferlegten Pflicht, in Verkehr gebracht werden. Den Materialien ist nicht zu entnehmen, dass dieses Tatbestandsmerkmal mit Blick auf die ratio legis der Bestimmung in seinem Anwendungsbereich reduziert werden sollte. Vielmehr ist auch den Ausführungen in der Botschaft zu entnehmen, dass eine Verwaltungsmassnahme auszusprechen ist, wenn das Milchmanagement einer aus der Milchkontingentierung vorzeitig entlassenen Organisation den gesetzlichen Bestimmungen widerspricht, so dass sich Überschreitungen der zu verwaltenden Milchmenge ergeben (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5839/2010 vom 28. Februar 2012 E. 4.3). Insbesondere kann den Materialien nicht entnommen werden, dass eine Verwaltungsmassnahme nicht ergriffen werden soll, wenn eine Organisation zwar mehr als die ihr gesetzlich zugewiesene Milchmenge vermarktet, sie sich jedoch wiederholt um die Einhaltung der gesetzlich zulässigen Milchmenge bemüht. Solche Bemühungen können allenfalls bei der Frage der Höhe, jedoch nicht bei der Frage der Ausfällung einer Verwaltungsmassnahme wegen unrechtmässigen Inverkehrbringens von Produkten berücksichtigt werden. Eine Einschränkung des Tatbestands der unrechtmässigen Inverkehrbringung von Produkten gemäss Art. 169 Abs. 2 LwG ist daher mit Blick auf die Materialien nicht angezeigt, weshalb vorliegend diesbezüglich keine teleologische Reduktion vorzunehmen ist.

4.4. Ebenso wenig ist eine teleologische Reduktion des Anwendungsbereichs von Art. 169 Abs. 2 LwG dahingehend vorzunehmen, dass zusätzlich zu einer unrechtmässigen Inverkehrbringung von Produkten eine Schädigung des heimischen Milchmarktes festzustellen wäre, bevor eine

Verwaltungsmassnahme ausgefällt werden kann. Der Wortlaut von Art. 169 Abs. 2 LwG stellt einzig auf das Tatbestandsmerkmal der unrechtmässigen Inverkehrbringung von Produkten ab. Eine Schädigung in Folge einer solchen unrechtmässigen Inverkehrbringung ist nach grammatikalischer Auslegung der Bestimmung nicht erforderlich und kann auch nicht unter Einbezug der ratio legis gefordert werden. Den Materialien ist vielmehr zu entnehmen, dass der Gesetzgeber eine Schädigung des heimischen Milchmarktes nicht als zusätzliches, kumulativ zu erfüllendes Tatbestandselement von Art. 169 Abs. 2 LwG vorausgesetzt hat. Die Botschaft hat die Störungen auf dem Milchmarkt lediglich als beispielhafte, mögliche Folgen einer Verletzung der gesetzlichen Verpflichtungen zur Einhaltung der einer Organisation zustehenden Milchmenge erwähnt. Eine Verwaltungsmassnahme gestützt auf Art. 169 Abs. 2 LwG kann dementsprechend auch dann ausgefällt werden, wenn das unrechtmässige Verhalten der Beschwerdeführerin keine Störungen auf dem Milchmarkt zur Folge hat.

4.5. An dieser Beurteilung ändert auch der Umstand nichts, dass die gestützt auf Art. 169 Abs. 2 LwG zu ergreifenden Verwaltungsmassnahmen im Verhältnis zu jenen in Art. 169 Abs. 1 LwG sehr viel schärfer wirken können. Die Schaffung von Art. 169 Abs. 2 LwG zielte nach den Materialien gerade darauf ab, zur Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf den Ausstieg aus der Milchkontingentierung und der Sicherstellung eines rechtskonformen Milchmengenmanagements auch höhere Geldbeträge als Verwaltungsmassnahmen aussprechen zu können. Die Höhe der möglichen Verwaltungsmassnahme kann somit nicht als Argument für eine teleologische Reduktion von Art. 169 Abs. 2 LwG herangezogen werden.

4.6. Aus dem Vorstehenden ergibt sich zusammenfassend, dass Art. 169 Abs. 2 LwG für die Ausfällung einer Verwaltungsmassnahme einzig voraussetzt, dass eine Person unrechtmässig Produkte in Verkehr bringt. Weitere Tatbestandsvoraussetzungen sind auch unter Berücksichtigung der ratio legis der Bestimmung nicht gefordert, weshalb keine teleologische Reduktion vorzunehmen ist.

5.

Die Beschwerdeführerin rügt im Weiteren, die von der Vorinstanz vorgenommene Berechnung der überlieferten Milchmenge für das Milchjahr 2008/2009 verletze Art. 6 aVAMK. Die Berechnung der Vorinstanz berücksichtige weder die im Reglement der Beschwerdeführerin enthalte-

nen Möglichkeiten der Übertragung einer Unter- und Überlieferung auf das nächste Milchjahr noch den Spielraum von 4 % resp. 6 %. Die Vorinstanz begründe diese Nichtberücksichtigung mit dem Hinweis, reglementarische Bestimmungen würden nur intern wirken und seien daher für ihre Berechnung der überlieferten Milchmenge nicht beachtlich. Die Vorinstanz verkenne dabei, dass das Verhältnis der reglementarischen Bestimmungen über das interne Verhältnis und über die interne Mengenermittlung zur Basismenge von der Auslegung von Art. 36a und Art. 36b LwG sowie deren Konkretisierung in Art. 6 aVAMK abhängt. Mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts diene die Figur der Basismenge nach Art. 6 aVAMK der Bezifferung der Milchmengen zu Beginn des Ausstiegs aus der Milchkontingentierung. Angesichts bestehender Friktionen zwischen dem noch weiterlaufenden System der Kontingentierung und der initiierten Marktöffnung müsse die Basismenge als eine Art Orientierungsgrösse interpretiert werden. Vor dem Hintergrund der Materialien zu Art. 36a Abs. 2 LwG ergebe sich weiter, dass die interne, reglementarische Mengenregelung einer Produzentenorganisation eine massgebliche Pufferfunktion erfülle, indem sie die starre Basismenge flexibilisiere und einen gleitenden Übergang in die Privatwirtschaft erlauben solle. Auf Grund dieser Auslegung von Art. 6 aVAMK sei es unzulässig, die interne Mengenregelung der Beschwerdeführerin der Basismenge gegenüber zu stellen und Überschreitungen zu sanktionieren. Dies gelte für den reglementarischen Spielraum von 6 % und für die "rollende" Abrechnung innerhalb der Milchjahre. Das von der aVAMK vorgesehene Regime erlaube eine flexible, an der Basismenge ausgerichtete Milchproduktion, die allenfalls in geringem Umfang über die Basismenge hinaus reiche.

5.1. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht eindeutig und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist dabei namentlich abzustellen "auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt" (BGE 131 II 697 E. 4.1 mit Hinweisen). Eine verbindliche Rangfolge der zu berücksichtigenden Auslegungselemente ist weder in der Rechtsprechung noch in der Lehre erarbeitet worden (vgl. KRAMER, a.a.O., S. 170 ff. mit Hinweisen). Vielmehr bekennen sich das Bundesgericht und die herrschende Lehre zum Methodenpluralismus, der keiner Auslegungsmethode einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt (vgl. BGE 134 I 184 E. 5.1, BGE 134

II 249 E. 2.3, BGE 133 V 57 E. 6.1; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N. 127 ff.). Es sollen jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 217 mit Hinweisen).

5.2. Gemäss Art. 6 Abs. 1 aVAMK gilt als Basismenge die Summe der Kontingente, welche den Produzentinnen und Produzenten im letzten Milchjahr vor dem Ausstieg zugeteilt waren, wobei die Zusatzkontingente nach Art. 11 der Milchkontingentierungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (MKV) nicht angerechnet werden. Nach Art. 6 Abs. 2 aVAMK erhöht oder vermindert sich die Basismenge durch Anpassungen nach den Art. 7-10 aVAMK. Dem Wortlaut von Art. 6 aVAMK ist dementsprechend kein Hinweis darauf zu entnehmen, dass zur Berechnung der Basismenge die im internen Reglement einer Organisation enthaltenen Möglichkeiten der Übertragung einer Unter- und Überlieferung auf das nächste Milchjahr oder ein Spielraum von 4 % resp. 6 % berücksichtigt werden müssten. Die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin finden daher in der grammatikalischen Interpretation von Art. 6 aVAMK keinerlei Stütze.

Ebenso wenig sprechen systematische Überlegungen für die von der Beschwerdeführerin vertretene Auslegung. So setzt sich die im 3. Abschnitt der aVAMK definierte Milchmenge einer Organisation (Produktionspotential) nur aus der Basismenge (Art. 6 aVAMK), Anpassungen der Basismenge (Art. 7-10 aVAMK) und einer allfälligen vom Bundesamt zu bewilligenden Mehrmenge (Art. 12 aVAMK) zusammen. In den Bestimmungen des 3. Abschnitts der aVAMK findet sich kein Verweis auf zusätzliche Bestandteile der Milchmenge einer Organisation, bestehend aus einer reglementarisch geregelten Übertragung einer Unter- und Überlieferung auf das nächste Milchjahr oder einem Spielraum von 4 % resp. 6 %. Da sich auch in anderen Abschnitten der aVAMK keine weiteren Normen zur Bestimmung der Milchmenge einer Organisation finden, muss die im 3. Abschnitt der aVAMK durch Art. 6-12 aVAMK definierte Milchmenge als abschliessend verstanden werden. Für diese Auslegung der aVAMK spricht zudem, dass eine Organisation mit der Berücksichtigung einer internen Unterlieferung für das nächste Milchjahr und einem Spielraum von 4 % resp. 6 % ihr Produktionspotential pro Milchjahr im Ergebnis erhöhen und damit faktisch eine unbewilligte Mehrmenge generieren könnte. Eine solche faktische, unbewilligte Mehrmenge steht jedoch klar im Wider-

spruch zu Art. 12 aVAMK, nach dem die Organisation eine Mehrmenge nur mit Zustimmung des Bundesamtes vermarkten darf (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4976/2010 vom 29. März 2012 E. 5.3.3.).

Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin ist auch den Materialien nicht zu entnehmen, dass zusätzlich zu der in Art. 6-12 aVAMK definierten Milchmenge die intern geregelten Über- und Unterlieferungen anderer Milchjahre sowie ein Spielraum von 4 % resp. 6 % berücksichtigt werden müssten. Aus der Entstehungsgeschichte der aVAMK geht vielmehr hervor, dass ein vorzeitiger Ausstieg von Produzenten und Produzentinnen aus der Milchkontingentierung nur dann ermöglicht werden sollte, wenn ein Beschluss zur Mengenregelung vorlag, der innerhalb der Organisation mittels festgelegter Sanktionen auch durchgesetzt werden konnte und Gewähr bestand, dass keine Mehrproduktion zu Lasten der nicht über die betreffende Organisation laufenden Milchverwertung entstand (vgl. Botschaft AP 2007 4805). Nach dem Willen des Gesetzgebers blieben die von der Milchkontingentierung ausgenommenen Produzenten und Produzentinnen daher während der drei Übergangsjahre bis zur endgültigen Aufhebung der Milchkontingentierung per 30. April 2009 in Bezug auf ihre Milchmengen gewissen Einschränkungen unterworfen, um eine unkontrollierte Milchmengenausdehnung zu vermeiden (vgl. PAUL RICHLI, in: Heinrich Koller et al. [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XIII, Wirtschaftsstrukturecht, Basel/Genf/München 2005, § 25, Rz. 547). Die Erreichung dieses Ziels bedingt jedoch, dass die Organisation, in der die Produzenten zusammengeschlossen sind, das ihr zugeteilte Produktionspotential strikte einhält und nicht überschreitet.

5.3. Ein anderes Auslegungsergebnis ergibt sich auch nicht mit Blick auf das Ausstiegs- und Sanktionsreglement der Beschwerdeführerin vom 3. Mai 2005. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das Mengenreglement einer Organisation nach Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 aVAMK lediglich zur Regelung der Milchmenge innerhalb der Organisation bestimmt ist. Das Reglement bestimmt für das Innenverhältnis die Kriterien für die Aufteilung der Basis- und der Mehrmenge auf die Mitglieder der Organisation und umfasst Bestimmungen zur Übertragung und Anpassung von Anteilen an der Basis- und der Mehrmenge innerhalb der Organisation (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und b aVAMK). Das Mengenreglement enthält darüber hinaus jedoch keine Rechte und Pflichten der Organisation im Aussenverhältnis; diese werden allein von der aVAMK festgelegt. Dies ergibt sich auch aus der Auslegung des von der Beschwerdeführerin herangezogenen Ausstiegs- und Sanktionsreglements. Einleitend wird explizit darauf

hingewiesen, dass das Reglement nur für Mitglieder der Organisation anwendbar ist, welche vorzeitig aus der Kontingentierung ausgestiegen sind. Darüber hinaus bestimmt Art. 9 des Reglements Folgendes:

"Artikel 9 Überträge auf das folgende Milchjahr

¹ Wird das Lieferrecht bis zu 5'000kg oder 4 % überschritten, so wird die zu viel gelieferte Menge als erfolgte Lieferung auf das nächste Milchjahr übertragen.

² Schöpfen Produzenten ihr Lieferrecht nicht aus, so steht ihnen die nicht ausgeschöpfte Milchmenge, höchstens jedoch 5'000 kg oder 4 % als zusätzliche Einlieferung im folgenden Milchjahr zur Verfügung.

³ Wechselt auf einem Betrieb am 1. Mai der Produzent, so wird die sich nach Absatz 1 ergebende Menge nur mit Einwilligung des neuen Produzenten auf das neue Milchjahr übertragen."

Aus dem Wortlaut und einer systematischen Auslegung dieser Bestimmung ergibt sich, dass sich die darin geregelten Übertragungen von Milchmengen von einem Milchjahr auf das nächste nur auf die einzelnen Produzenten bezieht und nicht auf die Organisation als Ganzes. So richten sich Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 des Reglements explizit nur an Produzenten. Mit Blick auf Art. 9 Abs. 3 des Reglements kann auch Abs. 1 der entsprechenden Bestimmung nur dahingehend verstanden werden, dass einzelne Produzenten bei Überschreitung ihres Anteils berechtigt sind, die zu viel gelieferte Menge, höchstens 5'000 kg oder 4 %, auf das nächste Milchjahr zu übertragen. Wie die Vorinstanz daher zu Recht ausführt, bezieht sich die von der Beschwerdeführerin erwähnte Bestimmung im Reglement nur auf die Übertragung von "rollenden Mengen" auf der Ebene der einzelnen Produzenten, nicht jedoch auf der Ebene der Organisation (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4976/2010 vom 29. März 2012 E. 5.3.4.).

5.4. Aus dem Vorstehenden erhellt, dass sich die Milchmenge einer Organisation abschliessend aus Art. 6-12 aVAMK ergibt. Weder die im Reglement der Beschwerdeführerin enthaltenen Möglichkeiten der Übertragung einer Unter- und Überlieferung auf das nächste Milchjahr noch der Spielraum von 4 % resp. 6 % sind für die Bestimmung der Milchmenge einer Organisation beachtlich.

6.

Die Beschwerdeführerin rügt weiter in zweifacher Hinsicht eine Verletzung des in Art. 9 BV verankerten Grundsatzes des Vertrauensschutzes.

6.1. Zum einen hält die Beschwerdeführerin fest, die Genehmigung des privaten Reglements durch die Vorinstanz am 16. Januar 2006 stelle eine taugliche Vertrauensgrundlage dar. In gutem Glauben habe sie via Rundschreiben ihren Mitgliedern mitgeteilt, bis 2009 sei gemäss dem Reglement noch eine Rollmenge von 6 % erlaubt, danach aber müsse genau abgerechnet werden. Auf Grund ihres Vertrauens in die Zulässigkeit einer Überlieferung von 6 % je Mitglied habe es die Beschwerdeführerin auch unterlassen, Massnahmen gegen jene Produzenten zu ergreifen, die über ihre zugewiesene Menge – aber noch innerhalb der 6 % Grenze – produzierten. Diese Unterlassungen stellten Dispositionen im Sinne der bundesgerichtlichen Formel zum Vertrauensschutz dar. Das Vertrauen der Beschwerdeführerin in die Rechtmässigkeit ihrer Praxis müsse zudem als hoch eingestuft werden. Es sei nicht ersichtlich, weshalb es hinter dem öffentlichen Interesse an einer "punktgenauen" Milchlieferung zurückstehen sollte. Da somit alle Voraussetzungen zur Gewährung des Vertrauensschutzes erfüllt seien, müsse ihr die Mehrmenge von 6 % bei der Berechnung einer allfälligen Strafsumme zugestanden werden.

6.2. Zum anderen führt die Beschwerdeführerin aus, sie habe gestützt auf das E-Mail der Vorinstanz vom 14. Mai 2008 annehmen dürfen, ihre bis dato vollzogene Berücksichtigung von Über- und Unterlieferungen bei der Berechnung der Milchmenge im jeweiligen Folgejahr sei bis 2009 zulässig. Die Beschwerdeführerin habe im Vertrauen auf die Rechtmässigkeit ihrer Praxis die einzelnen Produzenten nicht zur genauen Produktion während der Übergangszeit angehalten. Treuwidriges Verhalten sei ihr nicht vorzuwerfen, da sie mit ihrer Abrechnungspraxis das alte Regime gemäss MKV weitergeführt habe. Da alle Voraussetzungen des Vertrauensschutzes vorliegen würden, seien die Unterlieferungen 2008 im folgenden Milchjahr 2009 zu berücksichtigen.

6.3. Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz des Vertrauensschutzes bedeutet, dass die Privaten Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden. Der Vertrauensschutz bedarf als erste Voraussetzung einer Vertrauensgrundlage, die bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst. Als Vertrauensgrundlage kann grundsätzlich eine Verfügung oder ei-

ne behördliche Auskunft dienen. Bei einer behördlichen Auskunft ist allerdings vorausgesetzt, dass sie eine gewisse inhaltliche Bestimmtheit aufweist. Eine lediglich vage Absichtskundgabe oder ein Hinweis auf eine bisherige Praxis genügt nicht (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 632, 669). Zweitens kann sich nur auf Vertrauensschutz berufen, wer von der Vertrauensgrundlage Kenntnis hatte und ihre allfällige Fehlerhaftigkeit nicht kannte und auch nicht hätte kennen sollen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 657). Drittens kann nur Vertrauensschutz geltend machen, wer gestützt auf sein Vertrauen eine Disposition getätigt hat, die ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden kann. Selbst wenn die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes erfüllt sind, können sich Private nicht darauf berufen, falls ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 665).

6.4. Der Argumentation der Beschwerdeführerin, die Feststellungsverfügung der Vorinstanz vom 16. Januar 2006 stelle eine Vertrauensgrundlage dar, gestützt auf die ihr eine Mehrmenge von 6 % zugestanden werden müsse, kann nicht gefolgt werden. In der entsprechenden Verfügung wird im Dispositiv Folgendes festgehalten:

- "1. Die A. _____ erfüllt die Bedingungen nach VAMK, um die Produzentinnen und Produzenten per 1. Mai 2006 aus der Milchkontingentierung ausnehmen zu können.
2. Gestützt auf die Liste und die Nachmeldungen nach Ziffer 2.2 wird das BLW dazu die Produzentinnen und Produzenten im März/April 2006 abschliessend bezeichnen.
3. Im Auftrag des BLW werden die Administrationsstellen Milchkontingentierung den Produzentinnen und Produzenten, die von der Milchkontingentierung ausgenommen werden, die Einzelverfügungen nach Möglichkeit bis Ende Juli 2006 zustellen.
4. In der Folge wird das BLW der Organisation eine Liste mit den Mitgliedern und ihren Grundkontingenten zustellen. Aus der Summe der aufgehobenen Grundkontingente ergibt sich die Basismenge nach Artikel 6 Absatz 1 VAMK.
5. Unter Vorbehalt, dass deren Ausnahme aus der Milchkontingentierung durch die Einzelverfügungen des BLW rechtskräftig wird, werden die Produzentinnen und die Produzenten der Organisation und die Organisation selbst ab 1. Mai 2006 der VAMK unterstellt sein und die daraus entstehenden Pflichten zu erfüllen haben. (...)"

Das Dispositiv der Feststellungsverfügung vom 16. Januar 2006 enthält keinerlei Zusicherung dahingehend, dass die Beschwerdeführerin eine Mehrmenge von 6 % für das Milchjahr 2008/2009 beanspruchen kann. Die Formulierung des Dispositivs ist auch keinesfalls geeignet, eine bestimmte Erwartung diesbezüglich auszulösen. Vielmehr wird explizit in Ziffer 4 des Dispositivs darauf hingewiesen, dass sich die Basismenge der Beschwerdeführerin nach Art. 6 Abs. 1 aVAMK aus der Summe der aufgehobenen Grundkontingente ihrer Mitglieder ergibt. Zudem hält Ziffer 5 des Dispositivs fest, dass die Produzentinnen und die Produzenten der Organisation und die Organisation selbst ab 1. Mai 2006 der aVAMK unterstellt sind und die daraus entstehenden Pflichten zu erfüllen haben. Die Feststellungsverfügung verpflichtet damit die Beschwerdeführerin ausdrücklich auf die Einhaltung der in Art. 6-12 aVAMK geregelten Milchmenge. Eine zugesicherte Abweichung von dieser gesetzlichen Milchmenge mit Blick auf das interne Reglement der Beschwerdeführerin enthält die Feststellungsverfügung nicht. Es fehlt daher vorliegend bereits an der Vertrauensgrundlage, um den Schutz von Art. 9 BV in Anspruch nehmen zu können.

6.5. Im Weiteren kann auch die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte E-Mail vom 14. Mai 2008 nicht als Vertrauensgrundlage betrachtet werden, um bei der Berechnung der Milchmenge der Beschwerdeführerin für das Milchjahr 2008/2009 eine Unterlieferung im vorangehenden Jahr berücksichtigen zu können. In dieser E-Mail vom 14. Mai 2008 wird explizit festgehalten, dass bei der Schlussabrechnung im Milchjahr 2008/2009 festgestellt werde, um wie viel die vermarktete Milchmenge der Ausstiegsorganisation ihr zugeteiltes Produktionspotential unter- bzw. überschritten habe, wobei die Rollmenge nicht berücksichtigt werde. Die E-Mail vom 14. Mai 2008 enthält somit keinerlei Zusicherung dahingehend, dass die Beschwerdeführerin eine Unterlieferung des Vorjahres an ihr Produktionspotential für das Milchjahr 2008/2009 anrechnen könnte. Die Formulierung der Nachricht ist auch keinesfalls geeignet, eine bestimmte Erwartung diesbezüglich auszulösen.

6.6. Zusammenfassend ergibt sich, dass vorliegend der Grundsatz des Vertrauensschutzes gemäss Art. 9 BV nicht verletzt wurde.

7.

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, ihr sei für das Milchjahr 2008/2009 eine Basismengenerhöhung auf Grund von Produzentenüberschritten anzurechnen. Während die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwer-

de zunächst von einem Total der Basismengenerhöhung durch Übertritte von Produzenten in der Höhe von 3'002'638 kg ausgeht, reduziert sie diese in ihrer Replik auf 640'591.8 kg. Die von der Vorinstanz der angefochtenen Verfügung zu Grunde gelegten und von den Produzentenorganisationen erhaltenen Daten seien fehlerhaft. Produzentenorganisationen seien keine verlässlichen Informationsquellen. Die Beweiserhebung müsse stattdessen bei den übergetretenen Produzenten ansetzen, auf deren Angaben sich die Beschwerdeführerin stütze. In ihrer Eingabe vom 22. November 2011 macht die Beschwerdeführerin weiter unter Hinweis auf Auszüge aus der Datenbank DBMilch.ch geltend, die Vorinstanz habe ihr fälschlicherweise Milchmengen im Umfang von 618'301 kg zugerechnet, die an andere Milchabnehmer geliefert worden seien. Im Übrigen folge aus dem Umstand, dass gewisse übergetretene Produzenten im Milchjahr 2008/2009 an ihre "alten" Organisationen geliefert hätten, dass beim Übertritt zur Beschwerdeführerin noch ein Anteil an der Basismenge in diesem Umfang bestanden habe.

7.1. Wechselt eine Produzentin oder ein Produzent in eine Organisation, deren Mitglieder ebenfalls von der Milchkontingentierung ausgenommen sind, so überträgt sich nach Art. 10 Abs. 1 aVAMK der Anteil der Produzentin oder des Produzenten an der Basismenge auf die neue Organisation. Die Weisungen führen weiter aus, dass bei einem Wechsel des Produzenten die bisherige Organisation innerhalb von 10 Tagen auf DBMilch.ch die neue Organisationszugehörigkeit sowie Umfang und Zeitpunkt der daraus folgenden Basismengenkürzung meldet. Sobald die Vorinstanz den gemeldeten Organisationswechsel bestätigt hat, werden automatisch die Basismengen der betroffenen Organisationen auf DBMilch.ch angepasst und die Zugehörigkeit des Produzenten zur neuen Organisation registriert. Zudem löst die Vorinstanz eine elektronische Bestätigung an die betroffene Organisation aus.

7.2. Wie sich aus Art. 10 Abs. 1 aVAMK und den Weisungen dazu ergibt, erfolgt bei einem Organisationswechsel eines Produzenten die Meldung des Übertritts sowie die Übertragung seiner Anteile an der Basismenge auf die neue Organisation zentral über die Datenbank DBMilch.ch. Fehler in dieser Übertragung von Basismengenanteilen der neuen Produzenten sind auf Grund der Akten für das Milchjahr 2008/2009 nicht ersichtlich und wurden von der Beschwerdeführerin auch nicht gemeldet, als ihr von der Vorinstanz jeweils die Organisationswechsel der Produzenten und die Höhe der übertragenen Basismengenanteile mitgeteilt wurden. Es ist daher vorliegend auf die schlüssigen Angaben aus der Datenbank

DBMilch.ch abzustellen und nicht – wie die Beschwerdeführerin geltend macht – auf Informationen der übergetretenen Produzenten selber, zumal sich diese Informationen auf ältere Abrechnungen stützen und nicht weiter belegt sind. Beim Übertritt eines Produzenten werden der neuen Organisation jeweils der gesamte Basismengenanteil des Produzenten und die gesamten Milcheinlieferungen für das entsprechende Milchjahr – selbst diejenigen an seine "alte" Organisation – zugerechnet. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, würde die Nichtberücksichtigung der Einlieferungen an die "alte" Organisation bei gleichzeitiger Übertragung der gesamten Basismenge an die neue Organisation im entsprechenden Milchjahr dazu führen, dass der Produzent bereits getätigte Einlieferungen bei der neuen Organisation noch einmal – und demzufolge doppelt – liefern könnte. Schliesslich belegen Lieferungen der Produzenten im Milchjahr 2008/2009 an ihre "alten" Organisationen in keiner Weise, dass entsprechende Anteile an der Basismenge bestehen und die Angaben in der Datenbank DBMilch.ch diesbezüglich nicht korrekt wären.

7.3. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Beschwerdeführerin keine Basismengenerhöhung auf Grund von Produzentenübertritten anzurechnen ist. Vielmehr ist auf die korrekte Berechnung der Vorinstanz gestützt auf die schlüssigen Angaben der Datenbank DBMilch.ch abzustellen.

8.

8.1. Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Unter einem objektiven Gesichtspunkt erweise sich die verfügte Massnahme als nicht verhältnismässig, da retrospektiv die damals gesollte Rechtslage nicht restituiert werden könne. Auch unter subjektiven, repressiven Gesichtspunkten sei die Massnahme unverhältnismässig. Insbesondere seien beim Kriterium der Erforderlichkeit die Verhältnisse des Betroffenen zu wenig gewichtet worden. Das Verschulden an der Überschreitung der Basismilchmenge sei – soweit sie ein Verschulden treffe – gering. Zunächst sei zu berücksichtigen, dass seit September 2008 vier Gesuche um Mehrmengen bei der Vorinstanz hängig gewesen seien. Entscheide seien erst Ende März 2009 ergangen. Drei weitere Gesuche seien im Mai 2009 abgewiesen worden. Das Bundesverwaltungsgericht habe daher im Urteil vom 4. März 2010 die Vorinstanz angewiesen, die lange Behandlungsdauer der Gesuche bei der Frage, ob und in welchem Umfang sie Verwaltungsmassnahmen nach Art. 169 LwG ergreifen wolle, zu berücksichtigen. Sie sei zudem nicht passiv geblieben,

sondern habe ihre Mitglieder dazu angehalten, innerhalb der zugeteilten Mengen zu produzieren und für den überschüssenden Bedarf Mehrmengen rechtskonform zu beantragen.

8.2. Gemäss Art. 169 Abs. 2 LwG kann, wenn unrechtmässig Produkte in Verkehr gebracht oder Beiträge verlangt oder bezogen werden, ein Beitrag erhoben werden, der höchstens dem Brutto-Erlös der zu Unrecht in Verkehr gebrachten Produkte oder der Höhe der unrechtmässig verlangten oder bezogenen Beiträge entspricht. In seinem Urteil B-5839/2010 vom 28. Februar 2012 hat das Bundesverwaltungsgericht in Bestätigung und Präzisierung seiner bisherigen Rechtsprechung (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-6199/2007 vom 15. Oktober 2008 E. 8.3.2 sowie B-6848/2008 vom 2. Juni 2010 E. 6.1.1) unter anderem festgehalten, dass bei der Sanktionsbemessung im Falle einer Überschreitung des vorgängig definierten Produktionspotentials von einem Grundansatz von 10 Rappen pro zu Unrecht vermarktetem Kilogramm Milch auszugehen ist (vgl. E. 5.1 des erwähnten Urteils). Dieser Ansatz ist in der Milchwirtschaft bestens bekannt und vertraut. Diese Abgabe für Überlieferungen war auch im früheren Art. 36 LwG festgeschrieben und entsprach somit dem Branchen-Usus. Der im Urteil B-2625/2009 des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. März 2010 geforderten Berücksichtigung der langen Verfahrensdauer bei der Beurteilung der Mehrmengengesuche der Beschwerdeführerin im Rahmen des Entscheids über eine Verwaltungs-massnahme nach Art. 169 LwG ist die Vorinstanz im Übrigen angemessen nachgekommen, was sich aus der angefochtenen Verfügung und der Darlegung ihrer Sanktionspraxis vom 24. März 2011 ergibt. Mit Blick auf die Behandlungsdauer von 5 bis 8 Monaten für die abgelehnten Mehrmengengesuche reduzierte die Vorinstanz den Grundansatz von 10 Rappen pro Kilogramm zu Unrecht vermarkteter Milch auf 8 Rappen pro Kilogramm. Vorliegend besteht kein Anlass für eine weitere Minderung des Ansatzes, da die Einhaltung des Produktionspotentials die zentrale Vollzugsaufgabe der Beschwerdeführerin ist und zudem die natürlichen Schwankungen in der Milchproduktion bereits im praxisgemässen Toleranzabzug von 2 % des Produktionspotentials berücksichtigt sind (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5839/2010 vom 28. Februar 2012 E. 5.1).

9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin durch das Überschreiten ihres Produktionspotentials für das Milchjahr 2008/2009 um 5'841'905 kg Milch ihre Verpflichtung aus der aVAMK verletzt hat. Die

Vorinstanz hat daher zu Recht unter Anwendung eines Ansatzes von 8 Rappen pro zu Unrecht vermarktetem Kilogramm Milch eine Sanktion in der Höhe von Fr. 1'629'520.- verfügt, die sich insgesamt als verhältnismässig erweist.

10.

Bei diesem Verfahrensausgang sind der Beschwerdeführerin als unterliegende Partei die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese setzen sich zusammen aus der Gerichtsgebühr sowie den Auslagen (Art. 63 Abs. 5 VwVG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Stehen, wie hier, Vermögensinteressen auf dem Spiel, bemisst sich die Gerichtsgebühr grundsätzlich nach dem Streitwert sowie nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 2 i.V.m. Art. 4 VGKE). In Anbetracht der Streitsumme und dem Umfang der Akten wird die geschuldete Gerichtsgebühr auf Fr. 12'200.- festgesetzt und mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 12'200.- verrechnet.

Eine Parteientschädigung ist ihr als unterliegende Partei nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE).

11.

Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden. Er ist endgültig (Art. 83 Bst. s Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Art. 83 lit. s Ziff. 1 BGG erfasst sämtliche Entscheide, welche die Milchkontingentierung betreffen, und schliesst Entscheide im Zusammenhang mit dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung ein (vgl. BERNHARD WALDMANN, in: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, Art. 83, N. 290; Urteil des Bundesgerichts 2C.845/2008 vom 18. Juni 2009 E. 2.4 und 3.5).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 12'200.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 12'200.- verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben; Akten zurück)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 2010-10-11/161; Einschreiben; Akten zurück)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Philippe Weissenberger

Patricia Egli

Versand: 8. Mai 2012