

JAAC 62.76

Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der
Rekurskommission EVD vom 21. Mai 1997 in Sachen
Milchproduzentenvereinigung X gegen Milchverband
Winterthur und Bundesamt für Landwirtschaft;
96/6J-001

*Production de fromage. Primes et déductions selon la qualité.
Compétence matérielle. Droit applicable. Pouvoir d'examen.*

*Art. 18 et 59 LAgr. Art. 1 al. 1 et art. 2 ASL. Art. 10 al. 2 de l'ordonnance
concernant l'arrêté sur le statut du lait, la loi sur la commercialisation
du fromage et l'arrêté sur l'économie laitière 1988. Art. 10 ss de
l'ordonnance concernant l'utilisation du lait commercial. Compétence
pour prélever des déductions en fonction de la qualité. Droit applicable.
Pouvoir d'examen de l'instance de recours.*

*- La fédération laitière est compétente pour décider en la matière
(consid. 2.5 ss).*

*- Le moment déterminant pour appliquer le nouvel art. 10 al. 2 de
l'ordonnance concernant l'arrêté sur le statut du lait, la loi sur la
commercialisation du fromage et l'arrêté sur l'économie laitière 1988,
est la date de taxation de la qualité du fromage soumis à l'obligation de
livraison, et non le moment où le lait est livré (consid. 4).*

*- Les primes et déductions de qualité, qui sont octroyées respectivement
prélevées sur le fromage soumis à l'obligation de livraison, reposent sur
une base légale (consid. 5).*

*- Pouvoir d'appréciation du Conseil fédéral concernant la garantie et
l'amélioration de la qualité du lait commercialisé et son paiement selon
sa qualité (consid. 6).*

Käseproduktion. Qualitätsprämien und -abzüge. Sachliche Zuständigkeit. Anwendbares Recht. Kognition.

Art. 18 und 59 LwG. Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 MB. Art. 10 Abs. 2 der Verordnung zu Milchbeschluss, Käsemarktordnung und Milchwirtschaftsbeschluss 1988. Art. 10 f. der Verordnung über die Verwertung der Verkehrsmilch. Zuständigkeit für die Erhebung von Käsequalitätsabzügen. Anwendbares Recht. Kognition der Beschwerdeinstanz.

- Verfügungszuständigkeit des Milchverbandes bejaht (E. 2.5 ff.).

- Anknüpfungspunkt für den zeitlichen Anwendungsbereich der neuen Bestimmung des Art. 10 Abs. 2 der Verordnung zu Milchbeschluss, Käsemarktordnung und Milchwirtschaftsbeschluss 1988 ist der Zeitpunkt der Qualitätsbeurteilung der abgelieferten Käse und nicht die Milcheinlieferung (E. 4).

- Qualitätszuschläge und -abzüge, die auf ablieferungspflichtigem Käse direkt den an der Milcheinlieferung beteiligten Milchproduzenten ausgerichtet beziehungsweise belastet werden, sind gesetzlich abgestützt (E. 5).

- Gesetzgeberisches Ermessen des Bundesrats hinsichtlich der Qualitätssicherung, -förderung und -bezahlung (E. 6).

Produzione di formaggio. Premi e deduzioni secondo la qualità. Competenza materiale. Diritto applicabile. Cognizione.

Art. 18 e 59 LAgr. Art. 1 cpv. 1 e art. 2 DSL. Art. 10 cpv. 2 dell'ordinanza concernente il decreto sullo statuto del latte, il disciplinamento del mercato caseario e il decreto sull'economia lattiera 1988. Art. 10 segg. dell'ordinanza concernente l'utilizzazione del latte commerciale. Competenza per prelevare deduzioni in funzione della qualità. Diritto applicabile. Cognizione dell'istanza di ricorso.

La federazione lattiera è competente per decidere in materia (consid. 2.5 segg.).

Il momento determinante per applicare il nuovo art. 10 cpv. 2 dell'ordinanza concernente il decreto sullo statuto del latte, il disciplinamento del mercato caseario e il decreto sull'economia lattiera 1988 è la data di valutazione della qualità del formaggio consegnato e non il momento in cui è fornito il latte (consid. 4).

I premi e le deduzioni in base alla qualità concessi o prelevati sul formaggio sottoposto all'obbligo di consegna si fondano su una base legale (consid. 5).

Margine d'apprezzamento legislativo del Consiglio federale in merito alla garanzia e al miglioramento della qualità del latte commercializzato nonché al suo pagamento secondo la qualità (consid. 6).

Aus dem Sachverhalt:

Am 23. August 1995 stellte der Milchverband Winterthur (hiernach: Milchverband) der Milchproduzentenvereinigung X (hiernach: Milchproduzentenvereinigung) Käsequalitätsabzüge in der Höhe von Fr. 4421.10 beziehungsweise Fr. 3112.80 in Rechnung. Dagegen führte die Milchproduzentenvereinigung am 12. September 1995 Beschwerde beim Bundesamt für Landwirtschaft (hiernach: Bundesamt).

Mit Entscheid vom 19. Januar 1996 wies das Bundesamt die Beschwerde ab und gab dem Milchverband die Anweisung, den Betrag bei der Milchproduzentenvereinigung zu erheben.

Gegen diesen Entscheid erhob die Milchproduzentenvereinigung (Beschwerdeführerin) am 9. Februar 1996 Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission EVD und beantragt sinngemäss dessen Aufhebung. In der Beschwerdeverbesserung vom 5. Februar (recte: März) 1996 beantragte die Beschwerdeführerin überdies die Auszahlung des Betrages von Fr. 7533.90 an die Milchproduzenten.

Aus den Erwägungen:

(...)

2. Aus dem von der Beschwerdeführerin eingereichten Gesellschaftsvertrag vom 2. Mai 1994 ergibt sich, dass die Milchproduzentenvereinigung die Rechtsform einer einfachen Gesellschaft im Sinne von Art. 530 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) aufweist. Was die Vertretung einer einfachen Gesellschaft angeht, können Handlungen der Gemeinschaft grundsätzlich nur von allen Gesellschaftern gemeinsam oder durch bevollmächtigte Stellvertreter wahrgenommen werden (Art. 535 in Verbindung mit Art. 543 OR). Handelt nur ein Gesellschafter im Namen der Gemeinschaft, so darf allerdings nach Art. 543 Abs. 2 und 3 des Obligationenrechts seine Ermächtigung zur Vertretung der übrigen Gesellschafter vermutet werden (BGE 95 I 278 E. 1b; 104 Ib 264 E. 1). Gemäss Art. 19 Ziff. 1 des Gesellschaftsvertrages vertritt die Verwaltung die Gesellschaft vor Gericht. Der Präsident und der Vizepräsident haben die Beschwerdeschriften unterschrieben. Sie sind einzelzeichnungsberechtigte Verwaltungsratsmitglieder.

Aus den Rechtsschriften der Milchproduzentenvereinigung ist ersichtlich, dass im Namen der Milchproduzentenvereinigung für die dahinter stehenden Gesellschafter und Milchproduzenten Beschwerde geführt wird. Aus der Vertretungsregelung im Gesellschaftsvertrag sowie aus dem Umstand, dass der Kostenvorschuss im Namen der Milchproduzentenvereinigung bezahlt wurde, darf geschlossen werden, dass die Beschwerdeunterzeichner befugt sind, für die Mitglieder der Milchproduzentenvereinigung - welche im übrigen im Anhang zum Milchkaufvertrag aufgelistet sind - Beschwerde zu führen.

2.1. Gemäss Art. 10 Abs. 3 der Verordnung vom 26. April 1993 zu Milchbeschluss, Käsemarktordnung und Milchwirtschaftsbeschluss 1988 (hiernach: Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988, SR 916.350.181.1) in der Fassung vom 26. April 1993 (AS 1993 1669) hatte der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten (Zentralverband, ZVSM) mit Genehmigung des Bundesamtes die Voraussetzungen und die Höhe der Qualitätsprämien, die den Milchlieferanten für ablieferungspflichtigen Prima-Käse auszurichten waren, zu regeln. Diesen Auftrag hatte der Zentralverband bereits in der Verordnung vom 30. März 1990 über die Ausrichtung von Käsequalitätsprämien an die Verkehrsmilchproduzenten wahrgenommen (AS 1990 784). Danach waren die Prämien quartalsweise durch Vermittlung der Milchverbände an die Käsereigenossenschaften auszurichten. Diese hatten die Prämien an die Verkehrsmilchproduzenten weiterzuleiten oder konnten sie für kollektive Massnahmen zur Qualitätsförderung verwenden (Art. 3). Wurde eine Prämie verweigert, so hatte der Milchverband oder der Zentralverband «nötigenfalls» eine beschwerdefähige Verfügung zu erlassen (Art. 4 Abs. 3). Im Zusammenhang mit der Änderung vom 18. März 1994 des Beschlusses der Bundesversammlung vom 29. September 1953 über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss [MB], SR 916.350; vgl. Art. 2 MB, in Kraft seit 1. August 1994) änderte der Bundesrat gleichzeitig die Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988 (AS 1994 1653). Danach regelt neu die Schweizerische Käseunion AG, nach Anhören der interessierten Kreise und im Einvernehmen mit dem Bundesamt, die Voraussetzungen und die Höhe der Qualitätsprämien und -abzüge, die den Milchproduzenten ausgerichtet oder belastet werden (Art. 10 Abs. 2). Gleichzeitig wurde die Verordnung des Zentralverbandes vom 30. März 1990 aufgehoben (AS 1994 1653), ohne dass in der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988 ähnliche Verfahrensvorschriften, wie sie für die Käsequalitätsprämien in der aufgehobenen Verordnung des Zentralverbandes noch vorgesehen waren, aufgenommen worden sind. Immerhin geht die neue Ordnungsbestimmung aber explizit davon aus, dass die Qualitätsprämien oder -abzüge den Milchproduzenten auszurichten beziehungsweise zu belasten sind (Art. 10 Abs. 2 2. Satz der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988). Nach dem Wortlaut der Verordnung werden somit materiell in erster Linie die Rechte und Pflichten der Milchproduzenten und nicht diejenigen der Genossenschaften oder der anderen Gesellschaften tangiert. *In casu* werden der Milchproduzentenvereinigung Käsequalitätsabzüge für die Produktion der Monate Mai bis Oktober 1994 in Rechnung gestellt. An der Aufhebung oder Änderung dieser Verfügung besteht ohne Zweifel ein schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 48 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], SR 172.021).

2.2. Ob die neue Regelung, die die einzelnen beteiligten Milchproduzenten berechtigt und verpflichtet, den faktischen Verhältnissen im Zusammenhang mit der Qualitätsbeurteilung und -bezahlung von Käse, wo im Unterschied zur Qualitätsbeurteilung der Milch kein individualisiertes Beurteilungs- und Preiszahlungssystem besteht, gerecht wird, muss in diesem Zusammenhang nicht beurteilt werden (vgl. hierzu aber immerhin E. 6.3 sowie Art. 6 Abs. 1 der bis zum 1. Juli 1996 in Kraft gestandenen Verordnung vom 28. Oktober 1970 über die abgestufte Bezahlung der Verkehrsmilch nach Qualitätsmerkmalen, AS 1970 1319, 1996 833; Art. 10 Abs. 2 der Anordnungen des Zentralverbandes vom 20. Februar 1973 über die individuelle, abgestufte Bezahlung der

Verkehrsmilch nach Qualitätsmerkmalen, AS 1973 713, 1996 485 sowie die heute geltenden Bestimmungen von Art. 6 und 12 der Verordnung vom 24. Januar 1996 über die Qualitätskontrolle und Qualitätsbezahlung der Verkehrsmilch [QKBV], SR 916.351.2, AS 1996 828). Denn aufgrund der Bestimmung von Art. 10 Abs. 2 2. Satz der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988 ist die Legitimation jedes der betroffenen Milchproduzenten, welche sich in der Milchproduzentenvereinigung zusammengeschlossen haben und die sich durch ein Verwaltungsratsmitglied vertreten lassen, ohnehin zu bejahen.

(...)

2.5. Aus verfahrensrechtlicher Sicht stellt sich sodann die Eintretensfrage, ob der Milchverband erstinstanzlich und das Bundesamt zweitinstanzlich zu Recht über die Käsequalitätsabzüge verfügt haben. Wie bereits erwähnt wurde, waren bis zum 1. August 1994 gemäss Art. 4 Abs. 3 der Verordnung vom 30. März 1990 über die Ausrichtung von Käsequalitätsprämien an die Verkehrsmilchproduzenten (AS 1990 784) ausdrücklich der Milchverband oder der Zentralverband zuständig, im Falle der Verweigerung einer Qualitätsprämie, eine beschwerdefähige Verfügung zu erlassen. Gemäss dem seither in Kraft stehenden neuen Art. 10 Abs. 2 der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988 ist neu die Käseunion zuständig, die Voraussetzungen und Höhe der Qualitätsprämien und -abzüge zu regeln. Die Käseunion hat die Voraussetzungen und die Höhe allfälliger Qualitätsabzüge laut eigener Angaben in einem an alle Käser gerichteten Zirkular vom 27. April 1994 bekanntgegeben sowie im für die Jahresproduktion 1994/95 gültigen Käsekaufvertrag aufgenommen. Eine explizite Regelung, wer allfällige Qualitätsabzüge gegenüber den Verkehrsmilchproduzenten zu verfügen hat, wie sie noch in der Verordnung des Zentralverbandes vorhanden war, besteht offenbar nicht mehr.

2.5.1. Vorliegend ist nicht das Taxationsresultat der Käsebeurteilung selbst bestritten, sondern die grundsätzliche Befugnis, bei den Milchproduzenten Qualitätsabzüge zu erheben. Die Beschwerdeführerin begründet ihre Begehren damit, dass es an den Voraussetzungen für die zeitliche Anwendbarkeit der massgebenden Bestimmung fehle, sowie dass die Milchproduzenten für die mangelhafte Käsequalität in der fraglichen Periode nicht verantwortlich gemacht werden könnten, zumal diese bereits auf der abgelieferten Milch Abzüge gewärtigen müssten, wenn mangelhafte Qualität geliefert werde. Im Zusammenhang mit der Prüfung der sachlichen Zuständigkeit ist vorab zu prüfen, in welchem Verfahren die Einwände der Beschwerdeführerin geltend zu machen sind. Diese Frage hängt eng mit der materiellrechtlich zu beurteilenden Frage zusammen, ob und allenfalls auf welche gesetzliche Grundlage sich die Qualitätsabzüge zu Lasten der Milchproduzenten stützen lassen. Denn die Qualitätsabzüge gegenüber den Milchproduzenten werden direkt aufgrund der Taxationsergebnisse hergeleitet. Verfügungen der Käseunion betreffend die Taxierung können an eine endgültig entscheidende Spezialrekurskommission weitergezogen werden (Art. 11 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1969 über die Käsevermarktung [Käsemarktordnung, KMO], SR 916.356.0), und der übrige Rechtsschutz im Rahmen der Käsemarktordnung richtet sich nach den

Bestimmungen über die Organisation der Bundesrechtspflege und über das Verwaltungsverfahren (Art. 13 KMO). Damit wäre auch die Zuständigkeit der Rekurskommission EVD als Rechtsmittelbehörde in Frage gestellt.

Aus der in der Verordnung enthaltenen Formulierung der Ermächtigung, «die Voraussetzungen und die Höhe» der Prämien und Abzüge regeln zu können, muss aber nicht unbedingt der Schluss gezogen werden, dass die Käseunion zugleich auch als Verfügungskompetent zu bezeichnen wäre. Indessen ergibt sich aus Art. 10 der Verordnung vom 30. April 1957 über die Verwertung der Verkehrsmilch (Verkehrsmilchverordnung [VmV], SR 916.353.1), dass die Käseunion die zuständige Sektion des Zentralverbandes bei ungenügender Qualität zu verständigen hat, damit diese oder der Zentralverband die nach Art. 11 VmV vorgesehenen Massnahmen verfügen kann. Laut Art. 8 VmV, unter anderem gestützt auf Art. 10 MB, obliegt der Vollzug dieser Verordnung vorab dem Zentralverband und seinen Sektionen. Wie nachfolgend in den materiellrechtlichen Erwägungen noch zu zeigen sein wird, lässt sich die Befugnis, bei den Milchproduzenten Abzüge zu erheben, auf den Milchbeschluss stützen. Deswegen darf mit den Vorinstanzen davon ausgegangen werden, dass die Qualitätsabzüge, wie bisher die Verweigerung allfälliger Prämien, von der örtlich zuständigen Sektion des Zentralverbandes verfügungsweise zu erheben sind, solange keine explizite anderslautende Regelung besteht.

2.5.2. Selbst wenn in bezug auf die Verfügungszuständigkeit von einer Lücke in der Rechtsordnung ausgegangen würde, wäre in Analogie zur gesetzlichen Zuständigkeitsregelung wie beispielsweise für die Abgabenerhebung gemäss der Verordnung vom 20. Dezember 1989 über die Erhebung von Abgaben und Beiträgen der Milchproduzenten (SR 916.350.11; Art. 20b Abs. 1), für die Ausrichtung von Siloverbotszulagen (Art. 6 Abs. 3 der Verordnung des Zentralverbandes vom 10. Dezember 1993 über die Ausrichtung der Siloverbotszulage an die Verkehrsmilchproduzenten, SR 916.356.111), für die Zulagen auf der verkästen Milch (Art. 3 der Verordnung des Zentralverbandes vom 25. März 1996 über die Ausrichtung der Zulage auf der verkästen Milch, SR 916.356.114) sowie für die Ausrichtung von Kostenbeiträgen zur Sicherstellung der Käsefabrikation in der Silozone (Art. 5 Abs. 3 der Verordnung des Zentralverbandes vom 22. November 1984 über die Ausrichtung von Kostenbeiträgen zur Sicherstellung der Käsefabrikation in der Silozone, SR 916.356.113) am ehesten auf eine Verfügungszuständigkeit des Milchverbandes zu schliessen.

2.5.3. Verfügungen der Milchverbände sind beim Bundesamt anfechtbar (Art. 23 VmV, Art. 36 Abs. 1 MB). Dieses hat als erste Rechtsmittelbehörde am 19. Januar 1996 über die hier hängige Sache entschieden. Es ist demnach aus verfahrensökonomischen Gründen auch nicht weiter abzuklären, ob die Käseunion die Qualitätsabzüge aufgrund der neuen Regelung in Art. 10 Abs. 2 der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988 nicht einfach hätte festsetzen und der Milchproduzentenvereinigung zu Handen der betroffenen Verkehrsmilchproduzenten belasten können, worauf sich diese - allenfalls mit einem unangemessenen Qualitätsabzug im Sinne von Art. 6 Abs. 2 MB konfrontiert - in analoger Anwendung von Art. 6 Abs. 4 MB beschwerdeweise an das Bundesamt hätten wenden können. In beiden Fällen

wäre die sachliche Zuständigkeit des Bundesamtes - unter Vorbehalt der Weiterzugsmöglichkeit an die Rekurskommission EVD - aufgrund der zitierten gesetzlichen Bestimmungen gegeben.

2.5.4. Schliesslich könnte eingewendet werden, dass für die Klassierung und Taxierung von ablieferungspflichtigem Käse, welche direkte Rechtsfolgen in Form von Qualitätsabzügen und -zuschlägen bei den Milchproduzenten zeitigen können, ausschliesslich die Käseunion zuständig ist und die Rechtsschutzvorschriften der Käsemarktordnung massgebend sind, so dass die Grundsatzfrage der Abzugsberechtigung bei den Milchproduzenten vorfrageweise in diesem Verfahren hätte geltend gemacht werden müssen. Der Milchverband hätte somit nur noch eine (beschränkt) anfechtbare Vollstreckungsverfügung zu erlassen. Für die Zuständigkeit des Milchverbandes spricht im vorliegenden Einzelfall dagegen der Umstand, dass die betroffenen Verkehrsmilchproduzenten im Gegensatz zum Käseproduzent im Rahmen der Taxierung des Käses, das heisst bei der eigentlichen Feststellung der Qualitätsmängel nicht als Partei begrüsst wurden. Für die betroffenen Verkehrsmilchproduzenten bestand somit keine Möglichkeit, die aufgeworfene Grundsatzfrage, ob den Verkehrsmilchproduzenten (auch) Abzüge wegen mangelhafter Käsequalität belastet werden können, vorfrageweise im Taxationsverfahren beschwerdeweise abklären zu lassen. In Art. 22 und 23 des zwischen der Käserei X und der Käseunion geschlossenen Käsekaufvertrages für die Jahresproduktion 1994/95 wird auf das vom Verwaltungsrat der Käseunion beschlossene Reglement «über Annahme, Klassierung und Taxation der Käse» verwiesen. Nach diesem Reglement ist der Entscheid der Kontroll- und Taxationskommission dem «Käsefabrikanten» durch die «Mitgliederfirma» binnen eines Arbeitstages «schriftlich mitzuteilen» (Art. 23). Sodann entscheidet die «Rekurskommission betreffend Klassierung und Taxation der Käse» über Beschwerden «der Mitgliederfirma oder des Käsefabrikanten gegen Deklassierung» sowie über Beschwerden «des Käsefabrikanten gegen die Taxation der Käse» (Art. 24). Die Verkehrsmilchproduzenten sind gar nicht erwähnt.

Im vorliegenden Verfahren kann aber offen bleiben, ob der Taxationsentscheid neben dem Käseproduzenten auch den, wenn auch in weniger einschneidendem Mass betroffenen Milchproduzenten, zu eröffnen gewesen wäre. Denn materiell ist *in casu*, wie bereits erwähnt, nicht das Taxationsergebnis, sondern ausschliesslich die Befugnis, auch bei den Verkehrsmilchproduzenten Käsequalitätsabzüge vorzunehmen, streitig. Zur Beurteilung dieser Frage wären die gemäss zitiertem Reglement der Käseunion für die Taxation zuständige Fachkommission und die als Rechtsmittelinstanz vorgesehene Fach-Rekurskommission ohnehin weniger geeignet.

2.5.5. Es bleibt somit dabei - immer unter dem Vorbehalt, dass sich die Befugnis zur Erhebung und Ausrichtung von Qualitätsabzügen und -zuschlägen auf den Milchbeschluss und nicht auf die Käsemarktordnung stützen lässt - dass der Milchverband bis auf weiteres als zuständig erachtet werden darf, die Käsequalitätsabzüge bei den Verkehrsmilchproduzenten verfügungsweise zu erheben und dass die betroffenen Milchproduzenten die

Frage der grundsätzlichen Rechtmässigkeit der Qualitätsabzüge in diesem Verfahren vorfrageweise aufwerfen können, nachdem sie keine Gelegenheit hatten, am Verfahren der Taxation teilzunehmen.

3. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz [LwG], SR 910.1) regelt und fördert der Bund die Massnahmen zur Hebung der Qualität von Milch und Milchprodukten (Art. 59 Abs. 1 Bst. b LwG). Im Milchbeschluss werden die mit der Gewinnung, der Lieferung, dem Transport und dem Vertrieb von Kuhmilch sowie mit der Herstellung und weiteren Behandlung von Milchprodukten beschäftigten Personen, Firmen und Organisationen verpflichtet, unter Berücksichtigung der Fortschritte von Wissenschaft und Technik im Interesse einer in jeder Hinsicht einwandfreien Qualität der Milch und Milcherzeugnisse alle geeigneten Massnahmen zu treffen (Art. 1 Abs. 1 MB). Für die abgelieferte Milch ist den Milchproduzenten der Grundpreis mit den Zuschlägen oder Abzügen zu bezahlen, die sich aus den Verwertungsbedingungen, der Qualitäts- oder Gehaltsbezahlung ergeben (Art. 6 Abs. 2 MB). Der Bundesrat kann Vorschriften über die Qualitätssicherung, Qualitätsförderung und Qualitätsbezahlung der Verkehrsmilch erlassen (Art. 2 Abs. 1 MB).

Gestützt auf den Milchbeschluss erliess der Bundesrat am 30. April 1957 die Verkehrsmilchverordnung. Danach hat unter anderen die gemeinsame Organisation im Sinne des Bundesgesetzes über die Käsevermarktung, zur Zeit die Schweizerische Käseunion AG, eine fortlaufende Kontrolle über die Qualität der von ihnen oder ihren Mitgliedern übernommenen Käse zu führen (Art. 10 Abs. 1 VmV). Bei ungenügender Qualität haben diese Stellen in Fühlungnahme mit dem regionalen milchwirtschaftlichen Kontroll- und Beratungsdienst alle zweckdienlichen Massnahmen zu treffen, die der allgemeinen Verbesserung der Käsequalität dienlich sind, und zugleich die zuständige Sektion des Zentralverbandes sowie auch diesen selber und den Schweizerischen Milchkäuferverband zu verständigen (Art. 10 Abs. 2 VmV). Der Zentralverband setzt, nach Anhören der beteiligten Verwerterkreise, die zum Grundpreis der Milch paritätischen Übernahmepreise für Käse und Butter, beziehungsweise Butterungsrahm fest, soweit es sich um Sorten und Qualitäten handelt, die nach vertraglichen Abmachungen an die Schweizerische Käseunion abgelieferungspflichtig sind, und für die er die Übernahmepreise garantiert (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 VmV).

Die Käsemarktordnung verpflichtet den Zentralverband, den Schweizerischen Milchkäuferverband, den Verband Schweizerischer Käseexporteure und die Firmen des Käsegrosshandels, alle geeigneten Massnahmen zur Qualitätsförderung zu treffen (Art. 1 Abs. 1 Bst. c KMO). Zur Erfüllung der in Abs. 1 übertragenen Aufgaben schaffen die vorgenannten Verbände und Firmen eine zweckmässige Käsemarktordnung und in diesem Rahmen eine gemeinsame Organisation für den Käsegrosshandel (zur Zeit die «Schweizerische Käseunion AG/Schweizerische Käsekonvention», nachfolgend Käseunion genannt [Art. 1 Abs. 2 KMO]). Der Bundesrat bestimmt die Käsesorten, welche an die gemeinsame Organisation abzuliefern und von dieser zur Verwertung zu übernehmen sind (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 KMO) und setzt, nach Anhören der gemeinsamen Organisation, die Übernahmepreise der Sorten im Sinne von Art. 3 Abs. 1 selbst fest oder überträgt diese Befugnis der gemeinsamen Organisation (Art. 4 KMO).

In der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988 regelt der Bundesrat im 3. Abschnitt die Ablieferungspflicht für Käse der Unionsorten sowie die Übernahmepreise für Käse. Unter anderem ist auch Greyerzer-Käse an die Käseunion abzuliefern und von dieser zu übernehmen (Art. 8 Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988). Die Übernahmepreise werden je nach Qualität erhöht oder herabgesetzt (Art. 10 Abs. 1). Die Käseunion sowie die Tilsiter-beziehungsweise Appenzeller-Marktorganisation regeln, nach Anhörung der interessierten Kreise und im Einvernehmen mit dem Bundesamt, die Voraussetzungen und die Höhe der Preisabzüge und -zuschläge. In gleicher Weise regeln sie die Voraussetzungen und die Höhe der Qualitätsprämien und -abzüge, die den Milchproduzenten ausgerichtet oder belastet werden (Art. 10 Abs. 2 Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988).

4. Mit der Änderung von Art. 10 Abs. 2 und der Aufhebung von Abs. 3 der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988 vom 22. Juni 1994 (AS 1994 1653, in Kraft seit 1. August 1994) wurde der Käseunion die Kompetenz eingeräumt, neben den bisher durch den Zentralverband zu regelnden Qualitätsprämien neu auch Abzüge für abgelieferten, qualitativ mangelhaften Käse vorzusehen. Die Beschwerdeführerin rügt, dass *in casu* diese Bestimmung zeitlich noch nicht zur Anwendung kommen könne.

4.1. Bezüglich des zeitlich anwendbaren Rechts stellt sich vorab die Frage, ob Qualitätsabzüge gegenüber den Verkehrsmilchproduzenten bereits verfügt werden durften, wenn die Qualitätsbeurteilung zwar nach dem 1. August 1994 stattgefunden hatte, die zur Produktion von beanstandetem Käse verwendete Milch jedoch bereits zuvor abgeliefert worden ist. *In casu* stellt sich diese Frage zumindest für den von Mai bis Juli 1994 hergestellten Käse.

Zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügungen des Milchverbandes, das heisst am 2. März und 12. Juni beziehungsweise am 23. August 1995 war die neue Regelung von Art. 10 Abs. 2 der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988 bereits in Kraft. Es bestehen zudem keine aktenkundigen Anhaltspunkte, wonach die eigentliche Qualitätsbeurteilung durch die Kontroll- und Taxationskommission vor dem 1. August 1994 vorgenommen worden wäre. Dies wird auch von der Beschwerdeführerin nicht behauptet. Im Gegenteil, gemäss Art. 13 des Käsekaufvertrages für die Jahresproduktion 1994/95 begann die Annahme von Greyerzer-Käse frühestens am 22. August 1994 (vgl. auch Art. 5 und 17 des Reglements der Käseunion vom 24. März 1977 «über Annahme, Klassierung und Taxation der Käse»).

4.2. Bei der Beurteilung der Frage, welches Recht bei einer Rechtsänderung Anwendung findet, gilt der Grundsatz, dass diejenigen Rechtssätze massgebend sind, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (*René A. Rhinow / Beat Krähenmann*, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel / Frankfurt am Main 1990, Nr. 15 B I; [BGE 113 Ib 246](#) E. 2a). Der Gesetzgeber kann eine davon abweichende übergangsrechtliche Regelung treffen ([BGE 107 Ib 133](#) E. 2b), was er *in casu* nicht tat. Im Zusammenhang mit der zeitlichen Anwendbarkeit von Erlassen ist der intertemporalrechtliche Grundsatz des Rückwirkungsverbots zu beachten, unabhängig davon, ob eine Rechtsänderung vor oder während eines Verfahrens in Kraft getreten ist (ähnlich *Fritz Gygi*, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 111 ff.). «Echte

Rückwirkung liegt vor, wenn im Zusammenhang mit einer Rechtsänderung neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet wird, der sich abschliessend noch vor Inkrafttreten dieses Rechts verwirklicht hat» (*Ulrich Häfelin / Georg Müller*, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, S. 62). Hingegen unterstehen Rechtsverhältnisse, die unter altem Recht entstanden sind und unter neuem Recht fort dauern, den Regeln der unechten Rückwirkung, welche grundsätzlich zulässig ist (vgl. Gygi, a. a. O., S. 111 ff. und [BGE 104 Ib 205 E. 6](#)).

Gegenstand der hier fraglichen Rechtsänderung sind Qualitätsprämien und -abzüge gegenüber den Milchproduzenten aufgrund von entsprechend taxiertem Käse. Die Taxation und die daraus resultierenden Qualitätsabzüge betreffen einzig den Käse als «End-Milchprodukt». Für das Ergebnis der Qualitätsbeurteilung und die daran anschliessende Prämienausrichtung beziehungsweise Abzugsbelastung können bekanntlich Qualitätsmängel verantwortlich sein, welche in der Regel im Bereich der Verkehrsmilchproduzenten (Qualitätsmängel der abgelieferten Milch) oder des Käseproduzenten (Mängel bei der eigentlichen Käseproduktion) anzusiedeln sind. Aus dem Käsekaufvertrag für die Jahresproduktion 1994/95 ergibt sich, dass die Käseunion oder deren Mitgliederfirma den Käse erst drei Monate nach dessen Herstellung übernimmt und taxiert. Sofern nicht die Käsequalitätsbeurteilung selbst als rechtsmassgeblicher Sachverhalt betrachtet werden müsste, wäre davon auszugehen, dass ein Sachverhalt beurteilt und sanktioniert wird, welcher mit der Milchproduktion seinen Anfang nimmt und mit der Ablieferung beziehungsweise Annahme und Taxation des Käses und der Anrechnung von entsprechenden Prämien oder Abzügen als abgeschlossen betrachtet werden kann. Bereits hieraus ergibt sich, dass die Anwendung der per 1. August 1994 eingeführten Qualitätsabzüge gegenüber den mit der eingelieferten Milch an der Käseproduktion beteiligten Milchproduzenten nicht einen abgeschlossenen Sachverhalt betrifft, mithin nicht zu einer unzulässigen Rückwirkung führt. Im Rahmen der Käsequalitätsbeurteilung kann die Einlieferung der für die entsprechende Käseproduktion verwendeten Milch nicht als in sich abgeschlossener Sachverhalt betrachtet werden. Im Mittelpunkt steht das Endprodukt, das die Käseunion den Käseproduzenten abkauft und, nach allfälliger geringer Taxierung, unter entsprechend ungünstigen Konditionen weitervermarkten muss.

4.3. Auch unter dem Blickwinkel des im Gesetzmässigkeitsprinzip enthaltenen Grundsatzes der Voraussehbarkeit staatlicher Massnahmen (vgl. Gygi, a. a. O., S. 109) ist die Heranziehung der neuen Fassung von Art. 10 Abs. 2 der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988 nicht zu beanstanden. Die Käseunion hatte die Festsetzung der Qualitätsprämien und -abzüge gemäss derselben Bestimmung nach Anhörung der «interessierten Kreise» und «im Einvernehmen mit dem Bundesamt» zu regeln. Zum interessierten Kreis im Sinne der vorgenannten Bestimmung zählte die Käseunion, wie dem Zirkular an die Käser vom 27. April 1994 entnommen werden kann, offenbar auch den Zentralverband, welcher, was die Käseunion zu Recht bemerkt, auch die Interessen der Milchproduzenten vertritt; die Milchproduzentenvereinigung ist Mitglied des Milchverbandes Y (Art. 3 Gesellschaftsvertrag). Im weiteren steht fest, dass die Käser mit diesem Zirkular frühzeitig über die neue Prämien- und Abzugsregelung informiert

worden sind. Dass die Milchproduzenten nicht gleichzeitig in derselben Weise direkt informiert worden sind, ist zwar unschön, rechtlich aber nicht derart erheblich, als allein schon deswegen auf die Unzulässigkeit der verfügbaren Qualitätsabzüge geschlossen werden könnte. Denn es trifft zwar zu, dass die Milchproduzenten keinen oder nur noch einen geringen zeitlichen Handlungsspielraum gehabt haben dürften, um im Hinblick auf die Einführung der Qualitätsabzüge noch allfällige Qualitätsverbesserungen bei der abgelieferten Milch bewirken zu können. Die Einführung der Käsequalitätsabzüge zu Lasten der Milchproduzenten, welche neben die bereits bisher bestehenden Qualitätsprämien traten, bezweckt jedoch nicht, dass (erst) auf diesen Zeitpunkt hin qualitätsfördernde Massnahmen seitens der Verkehrsmilchproduzenten getroffen werden, sondern dient unter anderem der Durchsetzung der Qualitätsbezahlung auf dem Käse an sich und, angesichts der Möglichkeit, auch Prämien zu erwirtschaften, generell einer gerechteren Abgeltung von Qualitätsunterschieden beim abgelieferten Käse. Vor diesem Hintergrund stört es nicht, dass als Anknüpfungspunkt für den zeitlichen Anwendungsbereich der neuen Bestimmung von Art. 10 Abs. 2 der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988 auf den Zeitpunkt der Qualitätsbeurteilung der abgelieferten Käse beziehungsweise der Festsetzung der Prämien und Abzüge abgestellt wird. Im übrigen muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Beschwerdeführerin die Sach- und Rechtslage nicht richtig umschreibt, wenn sie behauptet, dass die Qualitätsabzüge seit Mai 1994 «vorgenommen» worden seien.

Was den zeitlichen Anwendungsbereich des per 1. August 1994 geänderten Art. 10 Abs. 2 der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988 betrifft, war es den Vorinstanzen somit nicht verwehrt, Käsequalitätsabzüge bereits für den in den Monaten Mai bis Juli 1994 produzierten Käse zu verfügen. In bezug auf den in den Monaten August bis Oktober 1994 hergestellten Käse stellt sich die hier angesprochene Problematik nicht mit derselben Intensität, da die entsprechenden Milcheinlieferungen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ohnehin nach dem Inkrafttreten des neuen Art. 10 Abs. 2 der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988 stattgefunden haben.

5. Die Beschwerdeführerin rügt im weiteren eine unzulässige doppelte «Bestrafung» der Milchproduzenten. Es sei ungerecht, den Milchproduzenten zweimal, das heisst sowohl für qualitativ schlechte Milch als auch für Käsequalitätsabzüge zu belangen. In diesem Zusammenhang ist vorerst von Amtes wegen zu prüfen, ob sich die verfügbaren Qualitätsabzüge zu Lasten der Milchproduzenten auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen können.

5.1. Aufgrund von Art. 1 Abs. 1 MB sind alle mit der Gewinnung, der Lieferung, dem Transport und dem Vertrieb von Kuhmilch sowie mit der Herstellung und weiteren Behandlung von Milchprodukten beschäftigten Personen - wozu auch die Beschwerdeführerin beziehungsweise die dahinter stehenden Milchproduzenten zu zählen sind - Firmen und Organisationen verpflichtet, alle geeigneten Massnahmen im Interesse einer einwandfreien Qualität der Milch und der Milcherzeugnisse zu treffen. Eine ähnlich lautende Bestimmung findet sich auch in der Käsemarktordnung (Art. 1 Abs. 1 Bst. c KMO). Bei ungenügender Käsequalität hat die Käseunion unter anderem den Milchverband zu verständigen, wobei bei anhaltender schlechter Qualität Massnahmen im Sinne der Verkehrsmilchverordnung angeordnet werden können (Art. 10 und 11 VmV). Allenfalls ist nach Art. 10 Abs. 2

VmV der milchwirtschaftliche Kontroll- und Beratungsdienst (heute der «milchwirtschaftliche Inspektions- und Beratungsdienst» gemäss Art. 7 ff. der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Qualitätssicherung in der Milchwirtschaft [QSMV], SR 916.351.0) anzugehen. Art. 3 KMO ermächtigt den Bundesrat, die Übernahmepreise von ablieferungspflichtigem Käse festzusetzen oder diese Befugnis der Käseunion zu übertragen und statuiert gleichzeitig, dass für die verschiedenen Qualitätsklassen Preisabstufungen vorzunehmen sind. Der Bundesrat hat von beiden gesetzlich eingeräumten Befugnissen Gebrauch gemacht, hat die Übernahmepreise grundsätzlich selbst geregelt und gleichzeitig - in Beachtung der gesetzlichen Vorgabe der Qualitätsförderung (Art. 59 Abs. 1 Bst. b LwG, Art. 4 KMO, Art. 1 Abs. 1 MB) - festgehalten, dass diese Übernahmepreise nach Qualitätskriterien herauf- oder herabzusetzen sind, wobei er für Unionskäse die Käseunion als regelungszuständig erklärte (Art. 9 und 10 der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988). Die Käseunion sah für die Jahresproduktion 1994/95 eine nach Taxationspunkten aufgeschlüsselte Zuschlags- und Abzugsregelung vor, welche die Milchproduzenten im Bereich der Abzüge mit Fr. 5.-, 10.-, 15.-, 20.- oder 65.- und die Käser mit Fr. 20.-, 35.-, 50.-, 65.- oder 300.- (im Bereich von 16,5 bis 15 Punkten und bei Qualitätsstufe IIa) an den Abzügen beteiligte. Der kritische Wert lag damit bei 16,5 Punkten.

5.2. Bemerkenswert an der bisher vorgestellten gesetzlichen Regelung ist der Umstand, dass die Qualitätszuschläge und -abzüge auf ablieferungspflichtigem Käse nicht wie der eigentliche Netto-Übernahmepreis aufgrund der Käsemarktordnung dem ablieferungspflichtigen Käsehersteller, sondern, wenn auch in weit weniger grossem Umfang als beim Käser, direkt den an der Milcheinlieferung beteiligten Milchproduzenten ausgerichtet beziehungsweise belastet werden. Dies unabhängig davon, in welchem Rechtsverhältnis die Milchproduzenten zur Käserei stehen. Es versteht sich von selbst, dass die Milchproduzenten dort stärkeren Einfluss für eine qualitativ einwandfreie Käseproduktion wahrnehmen können, wo die Käserei beispielsweise im Eigentum der Milchproduzentengenossenschaft steht. Es stellt sich damit auch die Frage, ob Art. 10 Abs. 2 der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988 das Rechtsgleichheitsgebot verletzt, weil er keinen Unterschied zwischen Milchproduzenten macht, welche beispielsweise mit der Käserei genossenschaftlich verbunden sind und solchen, welche einem selbständigen und privaten Käser als Milchabnehmer gegenüberstehen.

Es ist nach dem bisher Gesagten und gemäss den zitierten Bestimmungen zumindest fraglich, ob sich die Qualitätsabzüge gegenüber den beteiligten Milchproduzenten - unabhängig davon, ob und wie diese am Erlös des Käses beteiligt sind - auf die Käsemarktordnung stützen können. Indessen ist der Bundesrat bereits aufgrund von Art. 59 und Art. 18 LwG verpflichtet, eine qualitätsfördernde Produktion zu unterstützen (Qualität als Produktionsziel, vgl. hierzu *Philipp Spörri*, *Milchkontingentierung*, Diss. Freiburg 1992, S. 35 mit weiteren Hinweisen). Zudem wird mit den Qualitätszuschlägen und -abzügen auf dem übernommenen Käse sowohl die Qualität in der Milchproduktion und -verwertung als auch die Qualität der Käseproduktion günstig beeinflusst, indem zusätzliche finanzielle Anreize zur Qualitätsförderung bei den Produzenten bestehen. Art. 2 MB ermächtigt den Bundesrat, Vorschriften über die Qualitätssicherung, Qualitätsförderung und Qualitätsbezahlung der Verkehrsmilch zu erlassen und bei der Qualitätsbezahlung die je nach

Verwertungsart unterschiedlichen Anforderungen an die Milchqualität zu berücksichtigen. Es steht dem Bundesrat nach der gesetzlichen Ordnung im übrigen frei, ob und allenfalls auf welchen Produktionsstufen und wie er die Qualitätsförderung und -bezahlung der Milch ansetzt, solange er Mittel und Massnahmen einsetzt, welche geeignet sind, die Qualität der Milch und Milchprodukte zu erhöhen. Mit den Qualitätszuschlägen und -abzügen auf den Übernahme-preisen für Unionskäse (Art. 10 Abs. 2 der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1988) erreicht der Bundesrat wie erwähnt gleichzeitig zwei gesetzlich vorgegebene Ziele. Die Förderung der Qualität und die Qualitätsbezahlung bei der Milch ist im Sinne des Milchbeschlusses. Ebenso ist die Förderung der Qualität und die Qualitätsbezahlung beim Käse im Sinne der Käsemarktordnung. Damit steht Art. 1 Abs. 1 MB, welcher unter anderem nicht nur die an der Milchgewinnung, sondern auch die an der «weiteren Behandlung der Milchprodukte» Beteiligten zur Qualitätsproduktion anhält, in Übereinstimmung. Nach den bisherigen Ausführungen steht als Zwischenergebnis fest, dass die Qualitätsabzüge gegenüber den Milchproduzenten vom Milchbeschluss und Landwirtschaftsgesetz abgestützt sind.

6. Es bleibt zu prüfen, ob die Qualitätsabzüge zu einer ungerechtfertigten Doppelbelastung bei den betroffenen Milchproduzenten führen, wie die Beschwerdeführerin behauptet.

6.1. Art. 2 MB in der Fassung vom 18. März 1994 ist, weil dem fakultativen Referendum unterstellt, in der Form eines Bundesgesetzes ergangen (Ziff. II Abs. 1 der Änderung des MB vom 18. März 1994, AS 1994 1648). Aufgrund von Art. 113 Abs. 3 und Art. 114^{bis} Abs. 3 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (BV, SR 101) ist es dem BGer - und mit ihm *a fortiori* allen anderen eidgenössischen oder kantonalen Behörden - im Rahmen der Anwendung von Bundesrecht verwehrt, von der Bundesversammlung erlassene Gesetze sowie allgemein-verbindliche Beschlüsse und darin enthaltene Delegationsnormen verfassungsgerichtlich zu überprüfen (vgl. *Walter Haller*, in: Kommentar zur Bundesverfassung, ad Art. 113, Rz. 147 ff.). Hingegen prüft das BGer bei einer unselbständigen Verordnung, ob sie sich auf eine Delegationsnorm stützt und sich an den vom Gesetz dem Ordnungsgeber eingeräumten Kompetenzrahmen hält. Indessen darf das BGer nicht überprüfen, ob die Delegationsnorm als solche oder deren Umfang zulässig ist (vgl. zu allem [BGE 120 Ib 97](#) E. 3a; 119 Ia 241 E. 5a; 118 Ib 367 E. 4). Des weiteren hat das BGer in konstanter Rechtsprechung unterstrichen, dass immer dann, wenn eine Kompetenzdelegation dem Ordnungsgeber einen grossen Entscheidungsspielraum hinsichtlich Erlass von Vollzugsbestimmungen einräumt, das BGer insofern gebunden ist, als es der zuständigen Behörde nicht seine eigene Würdigung unterschieben darf. In solchen Fällen prüft das BGer lediglich, ob die Verordnung den Delegationsrahmen offensichtlich überschreitet oder aus anderen Gründen das Gesetz oder die Verfassung verletzt ([BGE 120 Ib 97](#) E. 3a; 118 IV 192 E. 2b; 118 Ib 164 E. 4 mit je weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung und 104 Ib 412 E. 4c).

6.2. Im Rahmen der zitierten gesetzlichen Ordnung hinsichtlich der Qualitätssicherung, -förderung und -bezahlung (vgl. vorab Art. 2 Abs. 1 MB) geniesst der Bundesrat, wie bereits erwähnt, einen weiten gesetzgeberischen Ermessensspielraum, in den die Rekurskommission EVD als Gerichtsbehörde - in Anlehnung an die zitierte Rechtsprechung - nicht ohne erheblichen

Grund eingreift. Dass die Qualitätszuschläge und -abzüge auf dem Käse zu Lasten der Milchproduzenten im übrigen grundsätzlich geeignet und zweckmässig sind, die Qualität der abgelieferten Milch und somit auch des abgelieferten Käse als Milchprodukt zu fördern, ist ebenfalls bereits erwähnt worden. Aus dem Umstand, dass der Bundesrat die Qualitätsförderung der Milch auf verschiedenen Ebenen, das heisst insbesondere auch durch Prämien und Abzüge auf der Ebene des fertigen Milchproduktes Käse durchsetzt, kann die Beschwerdeführerin nichts zugunsten der betroffenen Milchproduzenten ableiten. Mit den direkt den Milchproduzenten zu belastenden Abzügen wird zwar indirekt eine verstärkte Qualitätsbezahlung nur gegenüber denjenigen Milchproduzenten erreicht, deren Milch zu ablieferungspflichtigem Käse verarbeitet wird. Dieser scheinbare Nachteil wird jedoch dadurch ausgeglichen, dass dieselben Milchproduzenten die Chance haben, Qualitätszuschläge zu kassieren, welche laut Tabelle auf dem Zirkular vom 27. April 1994 und im Käsekaufvertrag für die Jahresproduktion 1994/95 bei Primakäse betragsmässig höher als die Abzüge sein können. Insoweit werden die Milchproduzenten bei Ablieferung von schlechtem Käse nicht nur «bestraft», sondern für die Produktion von qualitativ gutem Käse, der qualitativ einwandfreie Milch voraussetzt, auch entsprechend begünstigt. Die Einführung von Qualitätsabzügen zu Lasten der Milchproduzenten stellt ein vernünftiges Gleichgewicht zu den seit jeher bestehenden Qualitätszuschlägen her und liegt damit im öffentlichen Interesse einer vom Gesetz verlangten ausgewogenen Qualitätsförderung und -bezahlung bei der Milch und beim ablieferungspflichtigen Käse.

6.3. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die relativ schlechte Käsequalität auf die mangelhaften Einrichtungen der von einer «unabhängigen» Privatperson betriebenen Käserei zurückzuführen sei. Den Akten kann entnommen werden, dass die Qualitätsmängel vorübergehender Natur und im Zusammenhang mit einem Wechsel des Käser zu sehen seien. Die Beanstandungen der Beschwerdeführerin beim Käser hätten zu keinen Verbesserungen geführt.

Das Zuschlags- und Abzugssystem entspricht der Eigenart und der tatsächlichen Risikoverteilung bei der Käseproduktion. Denn es leuchtet ein, dass bereits eine einzige qualitativ mangelhafte Milcheinlieferung zu qualitativ schlechtem Käse führen kann. Liefern alle Milchproduzenten qualitativ einwandfreie Milch und produziert auch der Käser einwandfrei, so profitieren alle. Arbeitet auch nur einer der am Produktionsprozess Beteiligten mangelhaft, so profitiert niemand beziehungsweise bezahlen alle. Es ist anhand der Käsebeurteilung in der Regel nicht möglich, jeweils den oder die Verantwortlichen für eine mangelhafte Qualität zu eruieren. Folglich erweist sich die von der Käseunion gewählte Zuschlags- und Abzugsregelung, welche alle betroffenen Milchproduzenten gleich behandelt, als systemkonform und insoweit als zweckmässig. Aus demselben Grund kann die Anrechnung von Qualitätszuschlägen und -abzügen keine Rücksicht darauf nehmen, ob und wer der direkt am Produktionsprozess Beteiligten die Verantwortung für die gute beziehungsweise mangelhafte Qualität zu tragen hat. Sowohl die Prämienzuweisung als auch die Zurechnung von Abzügen erfolgt nach «kollektivem Prinzip», allein aufgrund der festgestellten Käsequalität. Somit trifft zu, was bereits die Vorinstanz festgehalten hat, dass bei Vorliegen von mangelhaftem Käse vorab alle Direktbeteiligten, das

heisst die Milchproduzenten und der Käser aufgerufen sind, Qualitätsmängel gemeinsam und selbsthilfeweise zu eruieren und auszumerzen. Die «Kollektivierung» der Qualitätszuschläge und -abzüge wird von Art. 1 Abs. 1 MB gestützt und erweist sich beim Milchprodukt Käse, wie bereits erwähnt, als systemkonform. Ein individuelles Aufschlüsselungssystem wie bei der Qualitätsbeurteilung der Milch besteht nicht (vgl. hierzu die Ausführungen in E. 2.2).

Weil sich die Risikoverteilung zwischen den Milchproduzenten und dem Käser, sowohl bei den Zuschlägen als auch bei den Abzügen für das Produktionsjahr 1994/95 in einem durchschnittlichen Verhältnis von 30 zu 70 zu Lasten des Käasers bewegt, könnte auch nicht behauptet werden, diese sei ungerecht, weil unverhältnismässig.

Nach dem Gesagten sind die von der Beschwerdeführerin angerufenen Gründe, weshalb im Produktionsjahr 1994/95 qualitativ mangelhafter Käse abgeliefert worden sei, unerheblich für die Frage, ob und wem die Qualitätsabzüge anzulasten sind. Aus dem gleichen Grund kann auch auf die vom Milchverband hierzu verlangte Einholung einer Stellungnahme des zuständigen Käsereiinspektors verzichtet werden.

7. Zur Rüge, wonach der Milchverband mitverantwortlich für die mangelhafte Käsequalität sei, muss nicht näher eingegangen werden, weil sie für den Ausgang des Verfahrens, in dem es einzig um die Auferlegung von Qualitätsabzügen zu Lasten der Milchproduzenten gehen kann, nach dem bisher Gesagten nicht relevant ist.

8. Es mag zwar zutreffen, dass Milchproduzenten oder Milchproduzentengenossenschaften, welche zum Käser in einem genossenschaftlichen oder arbeitsvertraglichen Verhältnis stehen, verglichen mit der Beschwerdeführerin, welcher ein «unabhängiger» Käser gegenübersteht, erleichtert Einflussmöglichkeiten auf die Qualität der Käseproduktion ausüben können. Dem steht aber entgegen, dass die gesellschaftsvertraglich organisierten Milchproduzenten ihre Interessen auch auf der Basis des Milchkaufvertrages wahrnehmen könnten und aufgrund des Gesellschaftszweckes (Art. 2 Gesellschaftsvertrag) auch müssten. Im übrigen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die zitierten gesetzlichen Vorschriften, welche unter anderem zur Zusammenarbeit aller am Produktionsprozess von Milch und Milchprodukten Beteiligten verpflichten, oder die Qualitätsförderung und -bezahlung von Milch und Milchprodukten zum Gegenstand haben, danach unterscheiden, in welchem Rechtsverhältnis die Milchproduzenten zum Milchkäufer und Käser stehen.

9. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Käsequalitätsabzüge für die Produktionsperiode von Mai bis Oktober 1994 zu Recht bei der Beschwerdeführerin zu Lasten der betroffenen Milchproduzenten erhoben wurden. Die Beschwerde erweist sich damit unter allen Titeln als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

(...)

(Die Rekurskommission EVD weist die Beschwerde ab, soweit darauf einzutreten ist)

JAAC 62.76 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 21. Mai 1997 in Sachen Milchproduzentenvereinigung X gegen Milchverband Winterthur und Bundesamt für Landwirtschaft; 96/6J-001

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	62
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 004 025

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.