

Beschwerdeentscheid

vom 29. Dezember 2004

Es wirken mit: Ernst Diener, Claude Morvant, Frank Seethaler, Richter
Ursula Rüttsche, juristische Sekretärin

In Sachen

M.
(Beschwerdeführer)
vertreten durch (...)
(Verwaltungsbeschwerde vom 12. Juni 2003)

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern
(Vorinstanz)
(Verfügung vom 16. Mai 2003)

betreffend

Verwaltungsmassnahme

hat sich ergeben:

- A. M. führt einen grossen Landwirtschafts- und Viehhandelsbetrieb. Für die Milch-Kontingentierungsperiode 2001/2002 reichte er beim Landwirtschaftsamt (neu: Amt für Landwirtschaft, Strukturverbesserungen und Vermessung) des Kantons X 128 Gesuche um Zuteilung von Zusatzkontingenten infolge Zukaufs weiblicher Zuchttiere aus dem Berggebiet ein. Davon hat das Landwirtschaftsamt 56 Gesuche an die Administrationsstelle, per Adresse Milchverband Z., weitergeleitet, damit diese die Zusatzkontingente vergabe. Daraufhin hat die Administrationsstelle, die vom Milchverband Z. geführt wird, dem Betrieb M. die entsprechenden Zusatzkontingente zugeteilt.

Mit Schreiben vom 23. Januar 2001 gelangte das Landwirtschaftsamt an das Bundesamt für Landwirtschaft (Bundesamt). Es führte aus, dass mehrere von den übrigen Gesuchen falsche Angaben enthielten. Deshalb müsse das Bundesamt diese Gesuche im Hinblick darauf überprüfen, ob Sanktionen oder Massnahmen ergriffen werden müssten.

Daraufhin führte das Bundesamt umfangreiche Untersuchungen durch und kam zum Schluss, dass M. bei mindestens 12 Gesuchen falsche Angaben gemacht habe.

Am 17. August 2001 erstattete das Bundesamt im Zusammenhang mit den 12 Gesuchen um Zusatzkontingente bei der Staatsanwaltschaft des Kantons X Anzeige gegen M. wegen Verdachts auf Urkundenfälschung beziehungsweise Falschbeurkundung nach Strafgesetzbuch sowie wegen Verdachts auf Zuwiderhandlung im Kontingentszuteilungsverfahren nach Landwirtschaftsgesetz. Das Bundesamt legte in der Anzeige die einzelnen Fälle dar und wies darauf hin, dass es den Abschluss dieser Untersuchung abwarte, bevor es darüber entscheide, ob es in diesem Fall Verwaltungsmassnahmen treffen wolle.

Mit Schreiben vom 23. Januar 2001 (recte: 2002) eröffnete das Bundesamt M. das Ergebnis seiner Abklärungen und die zu gewärtigenden Massnahmen und gab ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Das Bundesamt kam zum Schluss, dass M. in mindestens 12 Fällen mit unwahren und täuschenden Angaben im Gesuchsverfahren versucht habe, Zusatzkontingente auch für „nicht kontingentsberechtigzte Tiere“ zu erwirken. Daher habe das Bundesamt M. bei der Staatsanwaltschaft des Kantons W. wegen Urkundenfälschung beziehungsweise Falschbeurkundung angezeigt. Unabhängig davon habe M. damit zu rechnen, dass er von der Berechtigung auf Zuteilung von Zusatzkontingenten für weitere Tiere, die er vom 15. August 2000 bis 24. Dezember 2000 zugekauft habe, ausgeschlossen werde.

Auf Ersuchen von M. vom 30. Januar 2002 sistierte das Bundesamt das Verwaltungsverfahren mit Zwischenverfügung vom 12. August 2002 bis zum Abschluss der strafrechtlichen Untersuchung. Nachdem das Untersuchungsrichteramt die Strafuntersuchung gegen M. mit Verfügung vom 21. Oktober 2002 geschlossen hatte, nahm das Bundesamt das Verwaltungsverfahren wieder auf.

Mit Schreiben vom 13. Dezember 2002 gab das Bundesamt M. erneut Gelegenheit, zu den von ihm zu gewärtigenden Massnahmen Stellung zu nehmen. Er habe damit zu rechnen, dass das Bundesamt die Gesuche um Zuteilung von Zusatzkontingenten abweise, bei denen M. mit unwahren und täuschenden Angaben versucht habe, Zusatzkontingente auch für „nicht kontingentsberechtigende Tiere“ zu erwirken, dass es auf die noch hängigen Gesuche um Zuteilung von Zusatzkontingenten für die zwischen dem 15. August 2000 und dem 24. Dezember 2000 zugekauften Tiere nicht eintrete und dass es ihn von der Berechtigung auf Zuteilung von Zusatzkontingenten für drei Jahre ausschliesse.

Mit Stellungnahme vom 14. Februar 2003 erklärte M., dass sich die angedrohten Massnahmen nicht in dem dafür vorgesehenen Umfang rechtfertigen liessen. Rechtswidriges Verhalten könne ihm lediglich in zwei Fällen vorgeworfen werden. Dieses wäre genügend sanktioniert, wenn die Gesuche betreffend diese beiden Fälle abgewiesen würden, wenn auf die noch hängigen Gesuche für die zwischen 15. August 2000 und 24. Dezember 2000 zugekauften Tiere nicht eingetreten würde und wenn er von der Berechtigung auf Zuteilung von Zusatzkontingenten für höchstens ein Jahr, nämlich für das Jahr 2001, ausgeschlossen würde.

Im Übrigen sei zu berücksichtigen, dass er wegen einer Viehseuche (Anaplasmo-se) im Jahr 2002 seinen gesamten Viehbestand (420 Tiere) habe ausmerzen müssen. Nebst dem, dass er seinen Betrieb neu habe aufbauen müssen, habe dies einen Schaden von mehreren 100 000 Franken hinterlassen. Deshalb würde ihn jede Verwaltungsmassnahme äusserst stark treffen.

B. Mit Verfügung vom 16. Mai 2003 entschied das Bundesamt:

1. Herr M. wird für die Kontingentierungsperioden 2001/02 (60 sistierte Gesuche), 2002/03, 2003/04 und 2004/05 von der Zuteilung von Zusatzkontingenten ausgeschlossen.
2. Herr M. hat sich an den Inspektionskosten mit einem Betrag von Fr. 5 000.- zu beteiligen.
3. Für den Erlass dieser Verfügung wird Herrn M. eine Gebühr von Fr. 960.- auferlegt.
4. Der Betrag von Fr. 5 960.- ist mit beiliegendem Einzahlungsschein innert 30 Tagen nach Rechtskraft dieser Verfügung auf das Postcheckkonto des Bundesamtes für Landwirtschaft einzuzahlen.

Diese Verfügung teilte das Bundesamt der Administrationsstelle, per Adresse Milchverband Z., mit dem Auftrag mit, die in der Verfügung erwähnten 12 Gesuche

mit Falschangaben abzuweisen und auf die restlichen 60 Gesuche um Zuteilung von Zusatzkontingenten für die Kontingentierungsperiode 2001/2002 nicht einzutreten.

- C. Gegen diese Verfügung erhob M. (Beschwerdeführer) am 12. Juni 2003 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD. Er beantragt
1. Die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und M. sei höchstens für die Kontingentsperiode 2001/02 von der Zuteilung von Zusatzkontingenten auszuschliessen.
 2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich 7,6% Mehrwertsteuer zulasten des Beschwerdebeklagten.

Zur Begründung betont er, das Bundesamt habe aus verschiedenen Gründen willkürlich gehandelt und den Grundsatz des rechtlichen Gehörs verletzt. Mit Schreiben vom 23. Januar 2001 habe es ihn vor vollendete Tatsachen gestellt, weshalb die ihm angebotene Gelegenheit zur Stellungnahme reine Formsache gewesen sei. Alsdann habe es ihn mit der hier angefochtenen Verfügung nicht nur - wie im Schreiben vom 23. Januar 2001 angedroht - vom 15. August 2000 bis 24. Dezember 2000, sondern für die Kontingentierungsperioden 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004 und 2004/2005 von Zusatzkontingenten für weitere Tiere ausgeschlossen. Zu dieser Ausdehnung der Verwaltungsmassnahme habe er sich nicht äussern können. Mit seinen Darlegungen in der Vernehmlassung vom 14. Februar 2003 habe sich die Vorinstanz nur am Rande befasst. Sie habe vor allem versucht, diese mit Gegenbehauptungen, die zum Teil aktenwidrig seien, zu widerlegen. Bei der hier angefochtenen Verfügung fehle es an einer objektiven Feststellung des Sachverhaltes. Bei der Würdigung der Beweismittel sei das Bundesamt voreingenommen gewesen, weshalb diese willkürlich sei. Es habe beispielsweise nicht dargelegt, inwiefern sich der Beschwerdeführer täuschend verhalten habe und wo er unwahre Angaben gemacht habe. Der Sachverhalt sei nicht richtig unter die gesetzlichen Bestimmungen subsumiert worden.

Der Beschwerdeführer beanstandet im Folgenden die Ausführungen des Bundesamtes in den einzelnen Fällen. Schliesslich, so folgert er, könne er nicht dazu verpflichtet werden, sich an den Inspektionskosten mit Fr. 5 000.- zu beteiligen, da das Bundesamt den gesamten Kontrollaufwand nicht genauer bestimme und auch nicht nachweisen könne, dass die Kosten allein durch den Beschwerdeführer verursacht worden sind. Insgesamt erscheine die verfügte Verwaltungsmassnahme willkürlich und unverhältnismässig.

- D. Mit Eingabe vom 3. Juli 2003 ersuchte der Beschwerdeführer die Rekurskommission EVD um Sistierung des Verfahrens, bis das rechtskräftige Strafmandat vom Kreispräsidenten vorliege. Mit Verfügung vom 7. Juli 2003 hiess die Rekurskom-

mission EVD das Gesuch gut und sistierte das Verfahren vorläufig bis zum 31. Oktober 2003.

Das Bundesamt wie auch der Beschwerdeführer haben die Rekurskommission EVD mit Schreiben vom 14. und 15. Juli 2003 unter Beilage der entsprechenden Verfügung informiert, dass die Staatsanwaltschaft des Kantons X das Strafverfahren gegen den Beschwerdeführer mit Entscheid vom 7. Juli 2003 teilweise (in sechs Fällen) eingestellt habe.

Am 19. August 2003 reichte der Beschwerdeführer der Rekurskommission EVD das Strafmandat des Kreispräsidenten vom 13. August 2003 ein, welches später durch das Strafmandat vom 21. August 2003 ersetzt wurde und teilte mit, dass keine Einsprache erhoben werde. Danach wurde der Beschwerdeführer des mehrfach vollendeten Betrugsversuchs und der mehrfachen Urkundenfälschung schuldig gesprochen und mit 30 Tagen Gefängnis, unter Aufschub des Vollzugs, sowie einer Busse von Fr. 4 000.- bestraft.

Mit Schreiben vom 21. August 2003 teilte die Rekurskommission EVD den Verfahrensbeteiligten mit, dass das Verfahren wieder aufgenommen werde, und räumte dem Bundesamt Frist zur Vernehmlassung ein.

- E. Mit Vernehmlassung vom 16. September 2003 beantragte das Bundesamt die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung führt es aus, es habe den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör nicht verletzt. Mit Schreiben vom 13. Dezember 2002 habe es den Ausschluss von Zusatzkontingenten für insgesamt vier Jahre in Aussicht gestellt. Dazu habe sich der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 14. Februar 2003 geäussert. Die Verwaltungsmassnahme, dass der Beschwerdeführer für vier Milchjahre von der Zuteilung von Zusatzkontingenten ausgeschlossen werde, erachte es als angemessen. Der Beschwerdeführer habe bei zwölf Gesuchen falsche Angaben gemacht und damit vorgetäuscht, dass er die Voraussetzungen für die Zuteilung von Zusatzkontingenten erfülle. In seiner Beurteilung sehe sich das Bundesamt auch auf Grund der Verurteilung des Beschwerdeführers in sechs Fällen wegen versuchten Betrugs und mehrfacher Urkundenfälschung bestätigt. Die Einstellung des Strafverfahrens in den sechs anderen Fällen bedeute lediglich, dass dem Beschwerdeführer dort kein strafrechtlich relevantes Verhalten nachgewiesen werden konnte. Gestützt auf das Landwirtschaftsrecht könne aber sein Verhalten dennoch Folgen nach sich ziehen. Die vom Bundesamt durchgeführte Untersuchung habe Kosten in der Höhe von ungefähr Fr. 20 000.- verursacht. Dass sich der Beschwerdeführer daran zu einem Viertel beteilige, sei angesichts seines unrechtmässigen Verhaltens durchaus verhältnismässig.

- F. Mit Verfügung vom 17. Dezember 2003 teilte die Rekurskommission EVD dem Beschwerdeführer mit, er habe das Recht auf eine öffentliche Verhandlung. Mit Eingabe vom 22. Dezember 2003 verzichtete er auf deren Durchführung.

Mit Eingabe vom 17. August 2004 ersuchte der Beschwerdeführer um einen baldigen Entscheid in der Streitsache.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit sie für den Entscheid als erheblich erscheinen, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Die Rekurskommission EVD zieht in Erwägung:

1. Der Entscheid des Bundesamtes vom 16. Mai 2003 ist eine Verfügung im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021; Art. 5 Abs. 1 Bst. a). Diese Verfügung kann nach Artikel 166 Absatz 2 LwG (zitiert in E. 2) im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (vgl. Art. 44 ff. und 71a VwVG i. V. m. Art. 20 ff. der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen, SR 173.31) mit Beschwerde bei der Rekurskommission EVD angefochten werden.

Der Beschwerdeführer ist als Adressat durch die angefochtene Verfügung beschwert und hat insofern ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (vgl. Art. 48 Bst. a VwVG).

Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (vgl. Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (vgl. Art. 63 Abs. 4 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (vgl. Art. 46 ff. VwVG).

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2. Der Bundesrat beschränkt die Produktion von Verkehrsmilch, indem er für die einzelnen Produzenten und Produzentinnen Kontingente vorsieht (Art. 30 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft [Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1]).

Den Produzenten und Produzentinnen ausserhalb des Berggebietes werden für Tiere, die sie aus dem Berggebiet zukaufen, für befristete Zeit Zusatzkontingente zugeteilt (Art. 34 LwG).

Erstinstanzliche Verfügungen über die Milchkontingentierung unterliegen der Beschwerde an eine regionale Rekurskommission (vgl. Art. 167 Abs. 1 LwG). Soweit der Vollzug nicht dem Bund zugewiesen ist, obliegt er den Kantonen (Art. 178 Abs. 1 LwG). Der Bundesrat beaufsichtigt den Vollzug des Gesetzes durch die Kantone (Art. 179 Abs. 1 LwG). Der Bund und die Kantone können Firmen und Organisationen zum Vollzug des Gesetzes beiziehen oder zu diesem Zwecke geeignete Organisationen schaffen (Art. 180 Abs. 1 LwG). Die Mitwirkung dieser Firmen und Organisationen steht unter staatlicher Aufsicht (vgl. Art. 180 Abs. 2 LwG).

- 2.1. Nach der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Kontingentierung der Milchproduktion (Milchkontingentierungsverordnung, MKV, SR 916.350.1) ist das Kontingent die Menge Milch, die eine Produzentin oder ein Produzent in einem Milchjahr (1. Mai - 30. April) vermarkten darf (Art. 1 Abs. 1 MKV).

Artikel 11 MKV in der Fassung vom 12. Januar 2000 (AS 1999 1209, 2000 404), die zum Zeitpunkt der Einreichung der Gesuche von M. in Kraft war, sah für die Zuteilung von Zusatzkontingenten vor:

¹„Ein Zusatzkontingent wird Produzentinnen und Produzenten ausserhalb des Berggebietes, die für die Milchproduktion bestimmte weibliche Zuchttiere aus dem Berggebiet kaufen, zugeteilt. Die Tiere müssen die folgenden Anforderungen erfüllen:

- a. Sie wurden zwischen dem 15. August und dem 24. Dezember gekauft und sind in dieser Zeit auf dem Betrieb der Käuferin oder des Käufers eingetroffen.
- b. Sie sind unmittelbar vor dem Kauf während mindestens 22 Monaten ununterbrochen im Berggebiet gehalten worden.
- c. Sie sind beim Eintreffen auf dem Betrieb der Käuferin oder des Käufers höchstens fünf Jahre (60 Monate) alt.
- d. Sie sind beim Eintreffen auf dem Betrieb der Käuferin oder des Käufers mindestens vier Monate trächtig oder hatten vor weniger als zwei Monaten gekalbt (Abs. 1).

²Gesuche um ein Zusatzkontingent sind mit allen Belegen bis zum 31. Dezember der vom Kanton bezeichneten Amtsstelle einzureichen. Diese leitet das Gesuch mit seiner Stellungnahme an die zuständige Administrationsstelle zum Entscheid weiter.

³Das Zusatzkontingent beträgt pro gekauftes Tier 1500 kg.

⁴Die Administrationsstelle teilt das Zusatzkontingent für das dem Zukauf folgende Milchjahr zu.

⁵Die Produzentinnen und die Produzenten, die ein Zusatzkontingent zugeteilt erhalten, müssen die Tiere aus dem Berggebiet mindestens bis zum 15. April des dem Zukauf folgenden Jahres auf ihrem Betrieb halten.“

Die Kontingente werden von verwaltungsexternen Stellen verwaltet [Administrationsstellen] (vgl. Art. 2 MKV). Die Änderung, der Entzug oder die Neuzuteilung von Kontingenten werden von der zuständigen Administrationsstelle verfügt. Die Administrationsstellen teilen die Verfügungen dem Bundesamt für Landwirtschaft (Bundesamt), dem Milchverwerter und gegebenenfalls dem Kanton mit (vgl. Art. 10 MKV). Die Administrationsstellen unterstehen der Aufsicht des Bundesamtes (Art. 26 MKV).

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, das Bundesamt, die Kantone und die Administrationsstellen vollziehen diese Verordnung im Rahmen ihrer Kompetenzen. Das Bundesamt erlässt die für den Vollzug erforderlichen Weisungen (vgl. Art. 27 MKV).

- 2.2. Soweit es der Vollzug dieses Gesetzes, der Ausführungsbestimmungen oder der gestützt darauf erlassenen Verfügungen erfordert, ordnen die Vollzugsorgane die erforderlichen Kontrollmassnahmen und Erhebungen an. Sie üben ihre Kontrolltätigkeit, soweit es gleichzeitig auch um den Vollzug anderer Bundesgesetze geht, gemeinsam und koordiniert mit den dafür zuständigen Kontrollorganen aus (Art. 181 Abs. 1 LwG).

Personen, Firmen oder Organisationen, die durch ihr rechtswidriges Verhalten Kontrollen veranlassen, erschweren oder verhindern, sind zur Deckung der daraus entstehenden Kosten verpflichtet (Art. 181 Abs. 2 LwG).

Bei Widerhandlungen gegen das Landwirtschaftsgesetz, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen können folgende Verwaltungsmassnahmen ergriffen werden: (c.) Ausschluss von Berechtigungen (vgl. Art. 169 lit. c LwG).

3. Das Bundesamt hat im Zusammenhang mit den vom Beschwerdeführer beim Landwirtschaftsamt eingereichten Gesuchen um Zuteilung von Zusatzkontingenten für die Kontingentierungsperiode 2001/2002 eine umfangreiche Untersuchung durchgeführt um zu klären, ob der Beschwerdeführer in den (72) Gesuchen, die beim Landwirtschaftsamt noch hängig sind, falsche Angaben gemacht hat.

Schliesslich verfügte es gegenüber M., er werde für die Kontingentierungsperioden 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004 und 2004/2005 von der Zuteilung von Zusatzkontingenten ausgeschlossen, er müsse sich an den Inspektionskosten beteiligen und für den Erlass der Verfügung eine Gebühr entrichten. Diese Verfügung teilte das Bundesamt der Administrationsstelle, per Adresse Milchverband Z., mit dem Auftrag mit, die in der Verfügung erwähnten 12 Gesuche mit Falschangaben ab-

zuweisen und auf die restlichen 60 Gesuche um Zuteilung von Zusatzkontingenten für die Kontingentierungsperiode 2001/2002 nicht einzutreten. Diese Verfügung ist in diesem Verfahren angefochten.

Bei dieser Konstellation ist mit Blick auf die Artikel 10 und 11 MKV zunächst von Amtes wegen festzustellen (vgl. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 73, mit Hinweisen), ob das Bundesamt zu Recht von seiner Zuständigkeit in der vorliegenden Streitsache ausgegangen ist.

Die Zuständigkeitsordnung ist Sache des Gesetzes und zwingender Natur. Sie kann auch nicht durch Parteivereinbarung abgeändert werden (vgl. Art. 7 Abs. 2 VwVG; VPB 56.37 E. 2.2; Gygi, a. a. O., S. 80 f.). Hat eine Vorinstanz über eine Sache entschieden, in der ihre Zuständigkeit nicht gegeben ist, so fehlt es an einer Prozessvoraussetzung. Dieser Umstand ist im Beschwerdeverfahren von Amtes wegen zu berücksichtigen und hat zur Folge, dass der angefochtene Entscheid aufzuheben ist (Gygi, a. a. O., S. 73).

- 3.1. Das Bundesamt hat sich für seine Verfügung im Wesentlichen auf die Anwendung der Artikel 169 Buchstabe c und 181 Absätze 1 und 2 LwG berufen.

Bei Artikel 169 LwG handelt es sich um eine Bestimmung, welche grundsätzlich regelt, welche Verwaltungsmassnahmen in Frage kommen. Insofern stellt sie den jeweiligen Vollzugsorganen das zulässige Verwaltungsmassnahmen-Instrumentarium zur Verfügung. Sie besagt, dass bei Widerhandlungen gegen das Landwirtschaftsgesetz, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen die erwähnten Verwaltungsmassnahmen ergriffen werden können. Insofern lässt sich allein aus dieser Bestimmung keine Zuständigkeit ableiten, um den Ausschluss von Berechtigungen als Verwaltungsmassnahme anzuordnen.

Artikel 181 LwG regelt allgemein die Ermächtigung zur Anordnung von Kontrollmassnahmen und Erhebungen (Abs. 1) sowie die Frage der Kostenüberwälzung (Abs. 2). Danach werden die Vollzugsorgane ermächtigt, soweit es der Vollzug erfordert, eine Untersuchung anzuordnen. Ferner ist der Grundsatz festgehalten, dass die Kosten für eine Untersuchung diejenigen zu tragen haben, welche diese durch ihr rechtswidriges Verhalten (mit-)verursacht haben.

Beide Bestimmungen lassen offen, wer die Vollzugsorgane im Bereich der Milchkontingentierung sind und wer gegebenenfalls dafür zuständig ist, den Ausschluss von Berechtigungen (auf Zusatzkontingente) als Verwaltungsmassnahme zu verfügen.

- 3.1.1. Aus dem Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Art. 104 BV, SR 101) geht hervor, dass die Landwirtschaft eine Bundesaufgabe ist. Der Bund verfügt auf diesem Gebiet über eine umfassende Rechtsetzungskompetenz, das heisst er kann es in jeder Hinsicht ordnen. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut von Artikel 104 BV "Der Bund sorgt dafür". Da die Bestimmung betreffend den Vollzug nichts regelt, steht dem Bund auch die Kompetenz zu, die Vollzugsordnung zu bestimmen. Der Bundesgesetzgeber ist dabei frei, die ihm angemessen erscheinende Vollzugsart zu wählen (vgl. Häfelin / Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, S. 309 Rz. 1084 ff.).

Im Bereich der Landwirtschaft hat sich der Gesetzgeber grundsätzlich für das System entschieden, dass der Vollzug den Kantonen obliegen soll, soweit er nicht dem Bund zugewiesen ist (vgl. Art. 178 Abs. 1 LwG). Damit trägt der Gesetzgeber dem Verfassungsprinzip Rechnung, wonach die Kantone das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umsetzen (vgl. Art. 46 BV). Betreffend den Vollzug im Bereich der Milchkontingentierung enthält das LwG jedoch keine ausdrückliche Zuständigkeitsregelung.

Das Gesetz schreibt indessen vor, dass erstinstanzliche Verfügungen über die Milchkontingentierung der Beschwerde an eine regionale Rekurskommission unterliegen. Die Entscheide der regionalen Rekurskommissionen können an die Rekurskommission EVD weitergezogen werden. Das Bundesamt ist berechtigt, gegen erstinstanzliche Verfügungen sowie Entscheide der regionalen Rekurskommissionen Beschwerde zu erheben (Art. 167 Abs. 1 und 2 LwG). Diese Rechtswegregelung beeinflusst indirekt die Zuordnung der Zuständigkeiten im Bereich der Milchkontingentierung.

Nach Artikel 27 MKV vollziehen das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, das Bundesamt, die Kantone und die Administrationsstellen diese Verordnung *im Rahmen ihrer Kompetenzen*. Das Bundesamt erlässt die für den Vollzug erforderlichen Weisungen.

Anders als beispielsweise Artikel 72 der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR 910.13) oder Artikel 29 der Verordnung vom 10. Januar 2001 über das Inverkehrbringen von Düngern (Dünger-Verordnung, DüV, SR 916.171) hat der Bundesrat den Vollzug nicht so geregelt, dass das Bundesamt immer dann zuständig ist, wenn dafür keine andere Stelle als zuständig erklärt wurde. Anders ausgedrückt, ist das Bundesamt nur dort zuständig, wo dies die Milchkontingentierungsverordnung ausdrücklich vorsieht.

3.1.2. Die Kompetenzen sind im LwG und in der MKV wie nachfolgend dargelegt zugewiesen.

Die Administrationsstelle erfüllt folgende Aufgaben:

- sie verwaltet die Kontingente (Art. 2 MKV);
- sie überträgt auf entsprechendes Ersuchen ein Kontingent von einem Produzenten auf einen anderen, indem sie das eine kürzt und das andere entsprechend erhöht (Art. 3 Abs. 1 MKV);
- sie verfügt die Änderung, den Entzug oder die Neuzuteilung von Kontingenten (Art. 10 Abs. 2 MKV);
- sie teilt das Zusatzkontingent für das dem Zukauf folgende Milchjahr zu (Art. 11 Abs. 4 MKV);
- sie nimmt die Meldungen der Milchverwerter entgegen (Art. 12 Abs. 2 und 3 und 13 MKV);
- sie erstellt die Abrechnung für jeden Produzenten (Art. 15 Abs. 2 und 3 MKV);
- sie verfügt gegenüber den betroffenen Produzenten die Abgabe für Kontingentsüberschreitung (Art. 22 Abs. 1 und 3 MKV);
- sie teilt den Produzenten die Produktionsmöglichkeiten für das nächste Milchjahr mit (Art. 21 MKV) und
- sie registriert Daten und erteilt Auskünfte (Art. 23 Abs. 1 und 2 MKV).

Dem Bundesamt andererseits obliegen folgende Aufgaben:

- es meldet der Administrationsstelle Betriebsdaten betreffend die Milchproduzenten (Art. 14 Abs. 1 MKV);
- es legt die Aufgaben der Administrationsstelle in einem Leistungsauftrag fest (Art. 24 Abs. 1 MKV);
- es übt die Aufsicht über die Administrationsstellen aus (Art. 26 MKV) und
- es erlässt die für den Vollzug erforderlichen Weisungen (Art. 27 Abs. 2 MKV);

- es erhebt gegen erstinstanzliche Verfügungen sowie Entscheide der regionalen Rekurskommissionen gegebenenfalls Beschwerde (Art. 167 Abs. 1 und 2 LwG).

Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass die Administrationsstelle für den Vollzug im Bereich der Milchkontingentierung dann zuständig ist, wenn es um das Verhältnis zu den Milchproduzenten geht. Der Bundesrat hat sie in der Milchkontingentierungsverordnung als private Organisation - ausserhalb der Verwaltung - mit dieser öffentlichen Aufgabe betraut (vgl. Art. 180 Abs. 1 LwG i. V. m. Art. 2 MKV). Mithin handelt es sich nicht um eine Aufgabe, die ursprünglich dem Bundesamt zustand und die es zur Erfüllung der Administrationsstelle übertragen hat. Vielmehr hat der Bundesrat diese Aufgabe von Anfang an der Administrationsstelle zugewiesen. Das Bundesamt beaufsichtigt, ob die Administrationsstelle diese Aufgabe erfüllt (vgl. Art. 180 Abs. 2 LwG i. V. m. Art. 26 MKV). Zu diesem Zweck kann es Weisungen erlassen (vgl. Art. 27 Abs. 2 MKV) und den Leistungsauftrag festlegen (Art. 24 MKV).

Somit sind die Zuständigkeiten im Bereich der Milchkontingentierung so verteilt, dass die Administrationsstelle die massgeblichen Bestimmungen im Bereich der Milchkontingentierung in Bezug auf die Milchproduzenten vollzieht. Ihre Vollzugsaufgabe bezieht sich auf das "Aussenverhältnis". Die Aufgabe des Bundesamtes beschränkt sich hingegen darauf, dafür zu sorgen, dass die Administrationsstelle die ihr zugewiesene Aufgabe erfüllt. Dafür verfügt es über zwei "Führungsinstrumente": Die Weisungen und den Leistungsauftrag. Insofern bezieht sich die Vollzugsaufgabe des Bundesamtes auf das "Innenverhältnis".

Daraus ergibt sich, dass die Administrationsstelle über die Kompetenz verfügt, gegebenenfalls nach Artikel 169 Buchstabe c LwG den Ausschluss von Berechtigungen (auf Zusatzkontingente) anzuordnen, da ihr die Pflicht obliegt, das massgebende Recht gegenüber den Rechtsadressaten anzuwenden.

- 3.1.3. Diese Zuständigkeitsordnung ergibt sich auch aus dem gesetzlich festgelegten Instanzenzug im Bereich der Milchkontingentierung:

Nach Artikel 167 Absatz 1 Landwirtschaftsgesetz unterliegen erstinstanzliche Verfügungen der Beschwerde an eine *regionale Rekurskommission*. Deren Entscheide können an die Rekurskommission EVD weitergezogen werden. Diese entscheidet endgültig (vgl. Art. 100 Abs. 1 Bst. m Ziff. 2 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege [OG, SR 173.110] i. V. m. Art. 74 Bst. c VwVG i. V. m. Art. 27 der

Verordnung über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen).

Diese Rechtswegregelung, in der das Bundesamt nicht als verfügende Behörde vorgesehen ist, stellt eine Sonderlösung für den Bereich der Milchkontingentierung dar. Im Allgemeinen sieht das Landwirtschaftsrecht nämlich vor, dass gegen Verfügungen von Organisationen und Firmen nach Artikel 180 LwG Beschwerde beim zuständigen Bundesamt erhoben werden kann (vgl. Art. 166 Abs. 1 LwG). Dessen Beschwerdeentscheid kann dann mit Beschwerde bei der Rekurskommission EVD angefochten werden (vgl. Art. 166 Abs. 2 LwG).

Falls das Bundesamt im Bereich der Milchkontingentierung selbst verfügen würde, um wie in diesem Fall den Ausschluss von Berechtigungen auf Zusatzkontingente anzuordnen, würde der Instanzenzug insofern in gesetzeswidriger Weise abgekürzt, als dem Beschwerdeführer eine Instanz, die regionale Rekurskommission, verloren ginge.

- 3.2. Vor dem Hintergrund dieser Zuständigkeitsordnung stellt sich die Frage, ob die Aufsichtsbefugnis des Bundesamtes im Bereich der Milchkontingentierung (vgl. Art. 180 Abs. 2 LwG i. V. m. Art. 26 MKV) nicht dennoch in gewissen Fällen die Zuständigkeit zur Durchführung einer Untersuchung und zur Anordnung einer Verwaltungsmassnahme wie den Ausschluss von Berechtigungen auf Zusatzkontingente begründen könnte.

Grundsätzlich sieht Artikel 47 Absatz 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) die Möglichkeit vor, dass die übergeordneten Verwaltungseinheiten einzelne Geschäfte zum Entscheid an sich ziehen können (sog. Evokationsrecht). Wie bereits der Gesetzeswortlaut ausdrückt, verfügt indessen nur die hierarchisch übergeordnete Behörde gegenüber ihr unterstellten Einheiten über diese Möglichkeit (vgl. Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 20. Oktober 1993, BBl 1993 III 1098, Art. 51 Abs. 4).

Weil die Administrationsstelle als private Organisation dem Bundesamt nicht hierarchisch untergeordnet ist, und weil ihr die Vollzugsaufgabe auch nicht vom Bundesamt delegiert wurde (vgl. E. 3.1.2), kann das Bundesamt im Einzelfall keine Entscheidungsbefugnisse der Administrationsstelle unter Berufung auf Artikel 47 Absatz 4 RVOG an sich ziehen.

Insofern hat das Bundesamt keine Möglichkeit, direkt auf einen konkreten Entscheid der Administrationsstelle einzuwirken.

Es stehen ihm lediglich Instrumente allgemeiner Art wie die Gestaltung des Leistungsauftrags, das Erteilen der für den Vollzug erforderlichen Weisungen (vgl. E. 3.1.2) sowie letztlich das Beschwerderecht (Art. 167 Abs. 2 LwG) zur Verfügung.

- 3.3. Nach der Ordnung im Bereich der Milchkontingentierung, die mit dem (neuen) Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 in Kraft trat, ist die Administrationsstelle sowohl dafür zuständig, die erforderlichen Kontrollmassnahmen und Erhebungen anzuordnen als auch die zu treffenden Verwaltungsmassnahmen zu verfügen.

Im Übrigen ist in der Landwirtschaftsgesetzgebung keine andere Bestimmung erkennbar, welche das Bundesamt generell als Untersuchungsbehörde bei Verdacht auf Widerhandlungen gegen die Landwirtschaftsgesetzgebung bezeichnen würde. Auch aus Artikel 7 der Organisationsverordnung vom 14. Juni 1999 für das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (OV-EVD; SR 172.216.1), wonach das Bundesamt für Landwirtschaft das Kompetenzzentrum des Bundes für den Agrarsektor ist, liesse sich eine solche spezifische Untersuchungskompetenz nicht ableiten.

Vor dem Inkrafttreten der (neuen) Bestimmungen über die Milchwirtschaft im Landwirtschaftsgesetz (AS 1998 3033, 3082; Art. 28 - 45 sowie die Bst. I - n des Anhangs) und der dazugehörigen Milchkontingentierungsverordnung auf den 1. Mai 1999 verfügte das Bundesamt nach Artikel 28 des (aufgehobenen) Milchwirtschaftsbeschlusses vom 16. Dezember 1988 (MWB 1988, AS 1989 504) "die notwendigen Massnahmen bei Verstössen gegen die Vorschriften dieses Beschlusses oder andere vom Bund erlassene oder genehmigte Vorschriften und Verfügungen über Erzeugung, Ablieferung, Sammlung, Annahme, Verkauf, Verwertung und Qualität von Milch oder Milchprodukten sowie über die Leistung, Erhebung und Weiterleitung der Abgaben".

Eine Regelung, die sinngemäss diesem Artikel 28 des Milchwirtschaftsbeschlusses entsprechen würde, findet sich in den geltenden gesetzlichen Bestimmungen über die Milchkontingentierung nicht (mehr). Insofern kann sich das Bundesamt auch nicht auf eine alte Praxis berufen.

- 3.4. Da der Entscheid, ob eine Verwaltungsmassnahme wie der Ausschluss von Berechtigungen (auf Zusatzkontingente) angeordnet werden soll, mit dem Ergebnis der Untersuchung beziehungsweise der Sachverhaltsabklärung (Art. 12 VwVG) steht und fällt, widerspräche es sowohl der Rechtssicherheit wie auch der Einheit des Verfahrens, wenn im Zusammenhang mit der Prüfung von Ge-

suchen um Zuteilung von Zusatzkontingenten nicht die Administrationsstelle den Sachverhalt mit Blick auf allfällige Verwaltungsmassnahmen gemäss Landwirtschaftsgesetz rechtlich würdigte.

Auch diese Überlegung spricht dagegen, dem Bundesamt die Kompetenz zugestehen, um neben der Administrationsstelle, die entscheidet, ob ein Zusatzkontingent zugeteilt werden kann oder nicht (vgl. Art. 11 MKV) und ob gegebenenfalls noch Verwaltungsmassnahmen nach Artikel 169 LwG zu treffen sind, selbstständig den Ausschluss von Berechtigungen als Verwaltungsmassnahme zu verfügen.

Ob die Administrationsstellen in der Lage sind, umfangreiche Untersuchungen zweckmässig durchzuführen, kann für die Frage der gegebenen Zuständigkeit nicht von ausschlaggebender Bedeutung sein. Allenfalls wäre es Sache des Gesetzgebers, unter Berücksichtigung der sachlichen und personellen Möglichkeiten von Verwaltungs- oder verwaltungsexternen Stellen, die als Vollzugsorgane in Betracht fallen könnten, eine zweckmässige Zuständigkeitsordnung aufzustellen.

4. Im Übrigen erscheint der Umstand, dass die Verwaltungsmassnahme des Bundesamtes auch den Entzug der Berechtigung auf Zusatzkontingente für die Kontingentierungsperiode 2001/2002 umfasst, rechtlich nicht unproblematisch, weil das Bundesamt damit in ein vor dem Landwirtschaftsamt und der Administrationsstelle laufendes Verfahren eingreift.

Im Übrigen gilt es zu bedenken, dass Gesuche um Zusatzkontingente vor Beginn des Milchjahres (1. Mai - 30 April) beim Landwirtschaftsamt zu stellen sind, damit die Zusatzkontingente vorgängig erteilt werden können. Dementsprechend sind diese Gesuche nach den rechtlichen und tatsächlichen Begebenheiten im Zeitpunkt der Einreichung der Gesuche zu beurteilen, wie beispielsweise Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen, bei denen die Leistung vor Erfüllung der Aufgabe verfügt wird (vgl. Art. 36 lit. a SuG; unveröffentlichter Beschwerdeentscheid der REKO/EVD vom 9. September 2004 i. S. B. [04/5C-45] E. 2.1).

Die vor dem Landwirtschaftsamt beziehungsweise der Administrationsstelle noch hängigen 72 Gesuche um Zusatzkontingente für die Kontingentierungsperiode 2001/2002 hat der Beschwerdeführer eingereicht als er grundsätzlich berechtigt war, Zusatzkontingente zu erhalten.

Es ist insofern kein sachlicher Grund ersichtlich, warum nach der Feststellung von falschen Angaben bei 12 Gesuchen die weiteren Verfahren betreffend 60 Gesuche beendet werden sollten, ohne dass diese Gesuche materiell geprüft werden. Der

Beschwerdeführer wurde damit für die Verletzung seiner Mitwirkungspflicht sanktioniert, ohne dass das ganze Ausmass seines pflichtwidrigen Verhaltens feststeht.

Schliesslich erscheint der Auftrag an die Administrationsstelle, auf die noch hängigen 60 Gesuche um Zuteilung von Zusatzkontingenten für die Kontingentierungsperiode 2001/2002 nicht einzutreten, rechtlich fragwürdig. Eine Berechtigung ist keine Sachurteilsvoraussetzung im Sinne des VwVG und deshalb ist der Ausschluss von einer Berechtigung kein Grund, auf ein Gesuch nicht einzutreten (vgl. unveröffentlichter Beschwerdeentscheid der REKO/EVD vom 18. Dezember 2001 i. S. W. [00/6I-001] E. 2.3).

In welchem Umfang, mit Blick auf festgestellte Ungereimtheiten, ein Entzug der Berechtigung auf Zusatzkontingente für zukünftige Milchkontingentierungsperioden als Verwaltungsmassnahme in Betracht fällt, ist alsdann nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beurteilen.

5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es für den Entscheid des Bundesamtes an einer Prozessvoraussetzung fehlte. Das Bundesamt war weder dafür zuständig, eine Untersuchung durchzuführen und dem Beschwerdeführer die dadurch verursachten Inspektionskosten nach Artikel 181 LwG aufzuerlegen, noch den Ausschluss von Berechtigungen (auf Zusatzkontingente) als Verwaltungsmassnahme nach Artikel 169 Buchstabe c LwG zu verfügen (vgl. veröffentlichter Beschwerdeentscheid der REKO/EVD vom 20. Dezember 2004 i. S. Z. [03/6K-4]; abrufbar im Internet unter: www.reko.admin.ch).

Demzufolge ist die Beschwerde gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben.

Wie diese vorliegende, vertiefte Prüfung ergeben hat, ist das Bundesamt für Verfügungen im Bereich der Milchkontingentierung nicht zuständig. Insofern weicht die hier vertretene Rechtsauffassung vom Entscheid der Rekurskommission EVD vom 16. Juli 2004 i. S. L. [03/6K-1] ab, in welchem die Problematik der Zuständigkeit nicht näher thematisiert wurde.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens obliegt es dem Landwirtschaftsamt und der Administrationsstelle, das Gesuchsverfahren betreffend die hängigen Gesuche um Zuteilung von Zusatzkontingenten weiterzuführen und darüber zu befinden, ob in Sachen M. weitere Entscheide zu treffen sind.

6. Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen aufer-

legt (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der Beschwerdeführer hat sich durch einen berufsmässigen Anwalt vertreten lassen und ist als obsiegende Partei zu betrachten. Es ist ihm zu Lasten der Vorinstanz eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 2 VwVG i. V. m. Art. 8 Abs. 6 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, SR 172.041.0). Der Vertreter des Beschwerdeführers hat keine Kostennote eingereicht. Die Parteientschädigung ist somit von Amtes wegen und nach Ermessen festzusetzen (vgl. Art. 8 Abs. 1 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren). Der vom Beschwerdeführer am 27. Juni 2003 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1 400.- ist ihm zurückzuerstatten.

7. Dieser Entscheid kann nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Schweizerische Bundesgericht weitergezogen werden. Er ist endgültig (vgl. E. 3.1.3; Art. 100 Abs. 1 Bst. m Ziff. 2 OG i. V. m. Art. 74 Bst. c VwVG i. V. m. Art. 27 der Verordnung über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen).

Demnach entscheidet die Rekurskommission EVD:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung des Bundesamtes vom 16. Mai 2003 betreffend eine Verwaltungsmassnahme aufgehoben.
2. Verfahrenskosten.
3. Parteientschädigung.
4. Eröffnung.

REKURSKOMMISSION EVD

Der Präsident
H. Urech

Die juristische Sekretärin
U. Rütsche