

# **BVGer B-2139/2006 vom 28. Februar 2007**

Bundesverwaltungsgericht, 2007-02-28, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-2139\\_2006](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2139_2006)

FR: TAF B-2139/2006 du 28 février 2007

IT: TAF B-2139/2006 del 28 febbraio 2007

## **Regeste**

Milch, Milchprodukte, Speiseöle und -fette

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt, sofern es zuständig ist, die Beurteilung der am 1. Januar 2007 bei den Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei den Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel (vgl. Art. 53 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG). Mit der angefochtenen Verfügung "Definitive Abrechnung Finanzhilfe Absatzförderung 2004 für Milch und Milchprodukte" vom 30. Dezember 2005 kürzte das Bundesamt die in der definitiven Abrechnung der Beschwerdeführerin geltend gemachten anrechenbaren Kosten für das Jahr 2004 um Fr. 1'535'192.10. Diese Verfügung ist eine Verfügung im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021; Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG) und kann gemäss Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Die Beurteilung erfolgt nach neuem Verfahrensrecht (Art. 53 Abs. 2 VGG am Ende). Die Beschwerdeführerin hat die Rechtsform eines Genossenschaftsverbandes gemäss den Bestimmungen des schweizerischen Obligationenrechts. Als Adressatin ist sie durch die angefochtene Verfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Änderung. Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Vertreter der Beschwerdeführerin haben sich rechtsgenügend ausgewiesen (Art. 11 VwVG), die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 46 ff. VwVG). Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit einzutreten.

### **E. 2**

Auf den 1. Januar 2007 trat die Verordnung vom 9. Juni 2006 über die Unterstützung der Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte (Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung, LAfV, SR 916.010) in Kraft, welche die Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Unterstützung der Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte (Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung, AS 1998 3205) vollständig ersetzte. Bei Rechtsänderungen gilt der Grundsatz, dass diejenigen (materiellen) Rechtssätze Anwendung finden, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben. Der Gesetzgeber kann eine davon abweichende übergangsrechtliche Regelung treffen (vgl. BGE 107 Ib 133 E. 2b). Das Verfahren

betreffende formelle Bestimmungen des geänderten Rechts sind indessen nach den intertemporalrechtlichen regeln sofort anzuwenden, sofern nicht einschlägige Übergangsbestimmungen etwas Anderes vorsehen und die Kontinuität des bisherigen (materiellen) Rechts dadurch gefährdet wird (vgl. BGE 126 III 431 E. 2b; BGE 120 Ia 101 E. 1b). Die Übergangsbestimmung von Artikel 20 LAfV enthält keine Regelung, welche im vorliegenden Fall die Anwendung des neuen materiellen Rechts vorsehen würde. Somit ist dieses Verfahren nach dem bisherigen materiellen Recht zu beurteilen.

### **E. 3**

Unumstritten und aktenkundig ist im vorliegenden Fall, dass das Bundesamt der Beschwerdeführerin mit Verfügungen vom 14. November 2003 beziehungsweise vom 7. Mai 2004 eine Finanzhilfe von Fr. 11'140'400.00 für ihre Projekte im Jahr 2004 beziehungsweise von Fr. 22'271'000.00 für ihre Projekte in den Jahren 2004 und 2005 zusicherte. Diese Verfügungen sind in Rechtskraft erwachsen. Bis zum 1. Juni 2004 richtete das Bundesamt Akontozahlungen von insgesamt Fr. 13'362'600.00 aus. Mit definitiver Abrechnung vom 28. April 2005 machte die Beschwerdeführerin für das Jahr 2004 anrechenbare Kosten von Fr. 22'917'522.00 beziehungsweise einen Anspruch auf Finanzhilfe von Fr. 11'458'761.00 geltend. In der angefochtenen Verfügung kürzte das Bundesamt die in der Abrechnung geltend gemachten anrechenbaren Kosten um insgesamt Fr. 1'535'192.10 und damit den Anspruch auf Finanzhilfe für das Jahr 2004 auf Fr. 10'882'939.80. Von diesen Kürzungen rügt die Beschwerdeführerin einzig den abgezogenen Betrag von Fr. 1'232'603.00 bezüglich der geltend gemachten Personalkosten. Die übrigen vom Bundesamt vorgenommenen Kürzungen von insgesamt Fr. 302'589.10 netto sind somit unbestritten.

### **E. 4**

Arbeitsaufwendungen für Projekte nach Artikel 11 und solche, welche integraler Bestandteil eines Instrumenteneinsatzes im Bereich der Marketing-Kommunikation sind, fallen nicht unter die Beschränkung nach Absatz 3."

#### **E. 4.1**

Gestützt auf Art. 2 Abs. 1 Bst. a LwG schafft der Bund unter anderem günstige Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Die finanziellen Zahlungsrahmen für die wichtigsten Aufgabenbereiche werden gestützt auf eine Botschaft des Bundesrates mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre genehmigt. Die entsprechenden Zahlungsrahmen werden gleichzeitig beschlossen (Art. 6 LwG). Die Förderung der Qualität und des Absatzes sowie die Anpassung der Produktion und des Angebotes an die Erfordernisse des Marktes sind Sache der Organisationen der Produzentinnen und Produzenten oder der entsprechenden Branchen (Art. 8 Abs. 1 LwG). Der Bund kann nationale oder regionale Massnahmen der Produzenten, der Verarbeiter oder des Handels zur Förderung des Absatzes schweizerischer Landwirtschaftsprodukte im In- und Ausland mit Beiträgen unterstützen (Art. 12 Abs. 1 LwG). Der Bundesrat legt die Kriterien für die Verteilung der Mittel fest (Art. 12 Abs. 4 LwG). Gestützt hierauf und auf Grund von Artikel 177 Absatz 1 des Landwirtschaftsgesetzes erliess der Bundesrat die Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung. Demnach kann der Bund Finanzhilfen zur Unterstützung von Vorhaben im Bereich der Marketing-Kommunikation für Landwirtschaftsprodukte auf regionaler, überregionaler und nationaler Ebene sowie im Ausland gewähren (Art. 1 Abs. 1 Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung).

Betreffend Höhe und Art der Finanzhilfen legt Art. 3 der Landwirtschaftlichen Absatzförderungsverordnung im Einzelnen fest: "1 Der Bund kann an die anrechenbaren Kosten eines Vorhabens Finanzhilfen bis zu 50% gewähren. 2 Als anrechenbare Kosten gelten: a Instrumenteneinsätze im Bereich der Marketing-Kommunikation, ausgenommen Massnahmen im Bereich der visuellen Verpackungsgestaltung; b auf die Marketing-Kommunikation bezogene Massnahmen im Bereich der Marktforschung. 3 Eigene, direkt dem Projekt zurechenbare Arbeitsaufwendungen können bis zu einem Anteil von höchstens 15 Prozent der anrechenbaren Kosten ausgewiesen werden.

#### **E. 4.2**

Das Bundesamt hat im Februar 2002 eine Wegleitung erlassen mit dem Titel "Unterstützung der Absatzförderung - Leitfaden für die Projekteingabe". Darin hält es unter Ziff. 5.1 fest, welches die anrechenbaren Kosten seien, nämlich Instrumenteneinsätze im Bereich der Marketingkommunikation, wie Werbung, Verkaufsförderung (Messen, Ausstellungen, usw.), Sponsoring, Events, Produkte-PR, PR für die Landwirtschaft, Marktforschung, wenn diese im Zusammenhang mit einem geplanten oder realisierten Projekt zur Marketingkommunikation stünden, sowie eigene, direkt dem Projekt zurechenbare Arbeitsaufwendungen bis zu einem Anteil von 15 Prozent der anrechenbaren Kosten. Unter Ziff. 5.2 führt es die nach seiner Auffassung nicht anrechenbaren Kosten auf, darunter namentlich Rückstellungen, Reserven, Abschreibungen, Infrastrukturkosten und allgemein genutzte Geräte, Gebäude, Maschinen oder Fahrzeuge. Unter Ziff. 5.4 "Personalkosten" wird im Weiteren festgehalten: "Personalkosten sind eigene, nach Aufwand berechnete, und direkt dem Projekt zurechenbare Arbeitsaufwendungen (Art. 3 Abs. 3 Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung). Sie betragen nicht pauschal, sondern maximal 15% der anrechenbaren Kosten".

#### **E. 4.3**

Bei der "Wegleitung" des Bundesamtes handelt es sich - wie bei Weisungen, Kreisschreiben usw. - um eine Verwaltungsverordnung (zum Ganzen: Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 9). Zum Erlass von Verwaltungsverordnungen ist jede Verwaltungsbehörde zuständig, die zum Vollzug eines Gesetzes zuständig ist. Verwaltungsverordnungen sind für die Durchführungsorgane verbindlich, begründen indessen im Gegensatz zu Rechtsverordnungen keine Rechte und Pflichten beim Privaten (vgl. BGE 115 V 4 E. 1b; VPB 45.1). Ihre Hauptfunktion besteht 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 (BGE 107 Ib 50 E. 3c, BGE 114 V 13 E. 1c mit weiteren Hinweisen; VPB 49.60 E. 3). Das Bundesverwaltungsgericht ist als verwaltungsunabhängige Instanz (Art. 2 VGG) nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden und ist in deren Anwendung frei. In der Rechtspraxis werden Verwaltungsverordnungen jedoch vom Richter bei der Entscheidungsfindung mitberücksichtigt, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen (BGE 115 V 4 E. 1b; Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 9 B II).

#### **E. 4.4**

Bei der Auslegung einer Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung ist in erster Linie von ihrem Wortlaut auszugehen. An einen klaren und unzweideutigen Wortlaut ist die

rechtsanwendende Behörde gebunden, sofern dieser den wirklichen Sinn der Norm wiedergibt (vgl. BGE 125 III 57 E. 2b, BGE 120 II 112 E. 3a). Abweichungen von einem klaren Wortlaut sind indessen zulässig oder sogar geboten, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass dieser nicht dem wahren Sinn der Bestimmung entspricht. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Vom Wortlaut kann ferner abgewichen werden, wenn die wörtliche Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann. Im Übrigen sind bei der Auslegung alle herkömmlichen Auslegungselemente zu berücksichtigen (grammatikalische, historische, systematische und teleologische), wobei das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus befolgt und es ablehnt, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (vgl. BGE 127 III 318 E. 2b, 124 III 266 E. 4, mit weiteren Hinweisen).

#### **E. 4.5**

Als massgebliche Verordnungsbestimmung spricht Art. 3 Abs. 3 Landwirtschaftlichen Absatzförderungsverordnung selbst von "Arbeitsaufwendungen", nicht von "Personalkosten". Auch in der französischen Fassung wird der Ausdruck "le travail" und nicht "dépenses pour le personnel" verwendet. Diese beiden Begriffe sind nicht einfach Synonyme, wie die Weisungen des Bundesamtes implizieren. Allein vom Wortlaut her ist somit die Auslegung des Bundesamtes nicht zwingend.

#### **E. 4.6**

In systematischer Hinsicht ist festzustellen, dass die Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung die anrechenbaren Kosten nicht nach Aufwandarten aufschlüsselt, weder abschliessend noch beispielhaft, wie das etwa bei anderen Subventionsverordnungen der Fall ist (vgl. Art. 2 der Verordnung vom 12. Februar 1986 über die Verwaltungskostenentschädigung der Arbeitslosenstellen, SR 837.12). Diese Systematik spricht daher eher dagegen, dass unter "Arbeitsaufwendungen" "Personalaufwand" im Sinn einer bestimmten Aufwandart gemeint ist.

#### **E. 4.7**

Nach der Darstellung des Bundesamts habe der Verordnungsgeber mit der Bestimmung von Art. 3 Abs. 2 ff. Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung verhindern wollen, dass mit staatlichen Mitteln Verbandsstrukturen finanziert würden. Da für die historische Auslegung der in Frage stehenden Verordnungsbestimmung nicht auf eine Botschaft oder eine parlamentarische Diskussion zurückgegriffen werden kann, sind die Ausführungen des Bundesamtes an sich ein geeigneter Hinweis auf die Absicht des Verordnungsgebers. Im vorliegenden Fall ergibt sich aus diesen Ausführungen zwar eine Erklärung dafür, warum der Verordnungsgeber eine prozentuale Grenze festgesetzt hat. Dass der Verordnungsgeber unter "Arbeitsaufwendungen" in diesem Sinn aber spezifisch nur den eigentlichen "Personalaufwand" verstanden hätte, lässt sich diesen Ausführungen jedoch nicht entnehmen.

#### **E. 4.8**

Die Beschwerdeführerin rügt, die Auslegung durch das Bundesamt sei diskriminierend, weil externe Dritte, welche mit vergleichbaren Arbeitsleistungen beauftragt würden, auch auf der Basis von Vollkosten kalkulierten, was vom Bundesamt als völlig selbstverständlich akzeptiert werde. Das Bundesamt bestätigt, dass an Dritte ausgelagerte Aktivitäten anders

behandelt würden. Die Agenturleistungen würden voll angerechnet, obwohl in den Honoraren auch alle Gemein- und Overheadkosten, also indirekt auch alle Infrastrukturkosten, enthalten seien. Diese unterschiedliche Behandlung sei unbefriedigend und schaffe falsche Anreize. Deshalb werde auch geprüft, ob im Rahmen einer geplanten Revision der Absatzförderungsverordnung auch bei Eigenleistungen Personalkosten im branchenüblichen Rahmen zu akzeptieren seien (Die entsprechende Formulierung wurde im Verlauf dieses Verfahrens denn auch geändert). "Arbeitsaufwendungen" im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung müssen gemäss der Definition dieser Verordnungsbestimmung in Verbindung mit Abs. 4 dem Projekt direkt zurechenbar sein, dürfen aber nicht ein integraler Bestandteil des Projektes sein. Diese Differenzierung indiziert, dass es dabei insbesondere um Planungs-, Koordinierungs- und Kontrollarbeiten geht. Dass der Bund eine relative Höchstgrenze für derartige Kosten festsetzt, ist bei Subventionen nicht unüblich. Nicht zu beanstanden ist in diesem Kontext auch, wenn dabei nur nach anerkannten betriebswirtschaftlichen Regeln berechnete Selbstkosten berücksichtigt werden. Hingegen ist nicht ersichtlich, warum es für die Anrechenbarkeit dieser Kosten wesentlich sein sollte, ob der Subventionsempfänger die fraglichen Leistungen selbst erbracht hat oder ob er sie von einem Dritten eingekauft hat. Die vom Bundesamt praktizierte Ungleichbehandlung, welche nicht nach der erbrachten Leistung, sondern nach dem Erbringer unterscheidet, ist daher rechtlich nicht nachvollziehbar.

#### **E. 4.9**

Aufgrund dieser Überlegungen ergibt sich, dass die Auslegung des Bundesamtes rechtlich nicht haltbar ist. Unter "Arbeitsaufwendungen" im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 Absatzförderungsverordnung sind nicht "Personalkosten" im Sinn einer bestimmten Aufwandart, sondern vielmehr die nach anerkannten betriebswirtschaftlichen Regeln berechneten Selbstkosten für die dem Projekt direkt zurechenbaren Arbeitsleistungen zu verstehen.

#### **E. 5**

Die Beschwerde erweist sich daher als begründet und ist gutzuheissen. Bei diesem Ergebnis braucht auf die Art und Weise der Berechnung der Kürzung durch das Bundesamt nicht weiter eingegangen zu werden.

#### **E. 6**

Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als obsiegende Partei, weshalb ihr keine Kosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen oder unterliegende Bundesbehörden haben keine Verfahrenskosten zu tragen, auch wenn sie unterliegen (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

#### **E. 7**

Als obsiegende Partei hat die Beschwerdeführerin Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 7 Abs. 1 VGKE). Die provisorische Gerichtsleitung erliess gestützt auf Art. 3 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts (AS 2005 4603) das Reglement vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bunderverwaltungsgericht, (VGKE, SR 173.320.2). Diese sieht vor, dass das Anwaltshonorar nach dem notwendigen Zeitaufwand des Vertreters zu bemessen ist und mindestens Fr. 200.00, höchstens jedoch Fr. 400.00 pro Stunde beträgt (Art. 10 VGKE). Die Parteientschädigung ist auf Grund der eingereichten Kostennote festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Mit Schreiben vom 13.

Februar 2007 reichte die Beschwerdeführerin eine Kostennote ein, in der sie einen Aufwand ihrer Rechtsvertreter von 55.5 Stunden zu Fr. 325.00, Auslagen von Fr. 260.00 sowie die auf diese Beträge entfallende Mehrwertsteuer von insgesamt Fr. 1'387.75 geltend macht, insgesamt somit Fr. 19'647.75. Der geltend gemachte Zeitaufwand ist nicht detailliert aufgeschlüsselt und daher nur teilweise nachvollziehbar. Vor allem aber entspricht das in Frage stehende Vermögensinteresse - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin - nicht dem Betrag der umstrittenen anrechenbaren Kosten, sondern der Summe der daraus resultierenden Subvention, somit Fr. 616'301.50, weshalb auch der eingesetzte Stundenansatz als etwas hoch erscheint. Die zuzusprechende Parteientschädigung ist daher auf Fr. 15'000.00 festzusetzen.

#### **E. 8**

Gemäss Art. 83 Bst. k des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110) ist die Beschwerde ans Bundesgericht unzulässig, soweit sie sich gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht, richtet.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.