

BVGer B-4685/2025 vom 29. Mai 2026

Bundesverwaltungsgericht, 2026-05-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-4685_2025

FR: TAF B-4685/2025 du 29 mai 2026

IT: TAF B-4685/2025 del 29 maggio 2026

Regeste

Milch, Milchprodukte, Speiseöle und -fette

Erwägungen

E. 1

Neben dem Leistungs- hat der Beschwerdeführer auch ein Feststellungsbegehren formuliert. Feststellungsbegehren sind jedoch subsidiär und nur zulässig, wenn das Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers nicht mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren gewahrt werden kann (vgl. BGE 148 I 160 E. 1.6 und Urteil des BVGer B-1612/2025, B-1633/2025 vom 18. Februar 2026 E. 1.1). Auf das Feststellungsbegehren des Beschwerdeführers ist daher nicht einzutreten.

E. 2

Entsprechend dem Urteil des Bundesgerichts 2C_427/2024 vom 22. Mai 2025 (E. 7) bleibt zu prüfen, ob das BLW die Einrede der (unbestrittenen) Verjährung gegen die Forderung des Beschwerdeführers auf Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage für die Monate Januar, Februar und März 2009 in der Verfügung vom 30. Mai 2023 zulässigerweise erhob.

E. 3

Der Beschwerdeführer beruft sich auf das Gebot der Rechtsgleichheit nach Art. 8 sowie den Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

E. 3.1

Er argumentierte in seiner einleitenden Stellungnahme vom 30. Juli 2025, Gleiches sei nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Unterschiedliche Fälligkeiten dürften dabei keinen Unterschied machen. Verjährt sei verjährt. Seine Zulagenforderungen seien infolge seiner verjährungsunterbrechenden Handlungen erst deutlich später - nämlich im April 2018 - verjährt als jene Ansprüche, die das BLW anderen Produzenten für den Zeitraum von Juni 2009 bis Oktober 2011 trotz bereits zwischen Juni 2014 und Oktober 2016 eingetretener Verjährung nachgezahlt habe. Vor diesem Hintergrund verstosse es gegen das Rechtsgleichheitsgebot und den Grundsatz von Treu und Glauben, wenn die Auszahlung der Zulagenansprüche ohne sachliche Gründe verweigert werde, einzig, weil diese den Zeitraum einige Monate zuvor betreffen. Die Rechtsgleichheit habe nicht bloss in zeitlicher, sondern auch in sachlicher Hinsicht uneingeschränkte Wirkung.

E. 3.2

Darauf erwiderte das BLW in seiner Vernehmlassung, es sehe wesentliche Differenzen zum Fall der Y. _____ AG. Nebst der offensichtlichen Tatsache, dass es hier nicht um dieselbe Milchverwerterin und nicht um dieselben Zeiträume gehe, sei ein massgeblicher Unterschied, dass kein Milchproduzent vor Ablauf der Verjährungsfrist ein gerichtliches Verfahren für die hier im Fokus stehende Zeitperiode angestrengt habe. Im Fall des Konkurses der Y. _____ AG hätten zwei Produzenten im Jahr 2016 vor einer möglichen Verjährung den Beschwerdeweg gegen die damalige Rechtsauffassung des BLW beschritten. Vorliegend sei das Rechtsmittel erst nach Eintritt der Verjährung ergriffen worden, und das habe zu einer wesentlich schlechteren Dokumentationslage auf beiden Seiten geführt. Im Fall der Y. _____ AG, die im Februar 2012 in Konkurs gefallen sei, hätten ungerechtfertigte Doppelzahlungen durch die vorhandenen Konkursunterlagen noch sehr knapp vermieden werden können. Im vorliegenden Fall sei es dem BLW jedoch nicht mehr möglich, entsprechende Belege zu erhalten. Die PMO sei ein Jahr früher als die Y. _____ AG in Konkurs gefallen, d.h. im Jahr 2011, und die Forderung betreffe einen Zeitraum von über einem Jahr vor der Konkurseröffnung. Aus Sicht des BLW diene es weder der Rechtssicherheit noch dem Rechtsfrieden, wenn ein Gläubiger mit der Durchsetzung einer Forderung gegenüber dem Bund so lange zuwarten dürfe, dass Doppelzahlungen nicht mehr nachgewiesen werden könnten. Zu berücksichtigen sei auch, dass der Beschwerdeführer selbst nach Kenntnisnahme vom Bundesgerichtsurteil aus dem Jahr 2018 mit der Geltendmachung seiner Forderung aus dem Jahr 2009 nochmals zugewartet habe. Von seiner Kenntnis könne spätestens mit seinem Schreiben vom 27. Mai 2019, in welchem er angeblich an ihn nicht weitergeleitete Zulagen der Y. _____ AG im Nachgang zum besagten Urteil geltend gemacht habe, ausgegangen werden.

E. 3.3

Replizierend erklärte der Beschwerdeführer, es sei falsch und irrelevant, wenn das BLW argumentiere, ein massgeblicher Unterschied liege darin, dass es nicht um dieselbe Milchverwerterin gehe. Milchverwerterin sei stets die Y. _____ AG gewesen. Die Milch sei anfänglich an die PMO als Erstmilchkäuferin und von dieser anschliessend an die Y. _____ AG verkauft worden. Später sei der Verkauf direkt an die Y. _____ AG erfolgt. Milchverwerterin sei demnach immer die Y. _____ AG gewesen. Gewechselt habe lediglich die Erstmilchkäuferin. Hinsichtlich der vom Bund dem Beschwerdeführer als Milchproduzenten geschuldeten Milchezulagen ändere sich damit aber nichts. Es könne und dürfe für die Milchproduzenten nicht von Bedeutung sein, über welche Vertriebskanäle sie ihre Milch verkauft hätten. Entscheidend sei, dass es sich bei den Milchezulagen um Forderungen der Milchproduzenten handle, welche ihnen direkt zustünden. Wenn diese nicht bei den Milchproduzenten angekommen seien, trage das Ausfallrisiko hierfür der Bund. Das sei im Urteil des Bundesgerichts 2C_403/2017 vom 4. Dezember 2018 (E. 3.2) bereits höchstrichterlich festgestellt worden. Darin liege demnach kein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung der beiden Sachverhalte. Insofern sei es auch irrelevant, wenn das BLW in seiner Stellungnahme ausführe, im Fall der Y. _____ AG habe eine Doppelzahlung noch sehr knapp verhindert werden können. Entscheidend sei vielmehr, ob die Zahlung tatsächlich beim Milchproduzenten angekommen sei. Sowohl das Doppelzahlungs- als auch das Doppelbezugsrisiko liege beim Bund. Eine doppelte Zahlung habe der Bund als Schuldner der Zulagen ohnehin in Kauf zu nehmen, wenn er nicht an den Milchproduzenten und damit den Anspruchsberechtigten direkt ausbezahlt habe. Die tatsächliche Zahlung (und damit auch die diesbezügliche Dokumentationslage) sei deshalb irrelevant, denn der Bund trage das Ausfallrisiko für seine gewählten Zahlungsmodalitäten,

soviel sei höchstrichterlich geklärt. Das Risiko des doppelten Bezugs, genauer gesagt die Folgen der Beweislosigkeit, trage ebenfalls der Bund, solange er nicht belegen könne, dass der anspruchsberechtigte Milchproduzent die Zulagen bereits bezogen habe. Stelle das BLW lediglich das Risiko eines doppelten Bezugs in den Raum, lasse sich daraus einzig schliessen, dass ein Doppelbezug nicht ernsthaft behauptet und erst recht nicht belegt sei. Ein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung der beiden Sachverhalte finde sich deshalb auch darin nicht. Das BLW könne die Ungleichbehandlung zweier identischer Sachverhalte nicht mit seinen eigenen Beweisschwierigkeiten begründen. Der Beschwerdeführer habe die ihm zustehenden Zulagen bis heute nicht erhalten, und es wäre ihm unmöglich, dies zu belegen. Gegenteiliges wäre vielmehr vom BLW zu belegen. Stattdessen habe das BLW die Zulagen wohl an eine Milchverwerterin bzw. Erstmilchkäuferin ausbezahlt, die in der Folge in Konkurs geraten sei. Dass dem BLW die Belege zu diesen Auszahlungen heute fehlten, sei erstens beweisrechtlich dem BLW selbst anzulasten und zweitens in tatsächlicher Hinsicht falsch. So sei das BLW im Nachgang zum Bundesgerichtsurteil 2C_403/2017 noch in der Lage gewesen, Auszahlungslisten zu erstellen und die entsprechenden Zulagen auszuführen. Auch der Beschwerdeführer finde sich darauf. Zudem liege dem BLW eine Aufstellung der ausstehenden Milchgelder aus der PMO-Zeit vor, die von der Geschäftsführung der PMO zusammengestellt worden sei. Schliesslich sei das BLW auch in der angefochtenen Verfügung offensichtlich in der Lage gewesen, die Zulagenansprüche des Beschwerdeführers für den Zeitraum Januar bis März 2009 zutreffend und exakt auf Fr. 9'031.65 zu berechnen. Deshalb sei es nicht nachvollziehbar, wenn es nun argumentiere, die Daten des Jahres 2009 seien nicht mehr vorhanden. Wenn sie es hingegen tatsächlich nicht mehr wären, müsste sich das BLW die Frage gefallen lassen, weshalb die Daten zwischenzeitlich gelöscht worden seien, nachdem die Milchproduzenten - mithin auch der Beschwerdeführer - bereits 2012 erstmals vorstellig geworden seien und die Bezahlung der Zulagen gefordert hätten. Anträge des Rechtsvertreters des Beschwerdeführers auf Zugang zur Datenbank Milch (DB-Milch) habe das BLW sodann stets unter dem Vorwand des Datenschutzes abgelehnt. Auch das belege, dass die Daten vorhanden sein müssten. Deshalb liege kein Doppelbezug der Zulagen durch den Beschwerdeführer vor; vielmehr seien die Zahlungen (wenn denn) der Erstmilchkäuferin entrichtet worden.

E. 3.4

In seiner Duplik entgegnete das BLW, das Bundesgericht habe im Urteil 2C_403/2017 vom 4. Dezember 2018 festgestellt, die Beschwerdeführer hätten für den Zeitraum von Juni 2009 bis Oktober 2011 einen Erfüllungsanspruch auf Ausrichtung der Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage gegenüber dem BLW. Es habe das BLW aber nicht verpflichtet, die Zulagen für den genannten Zeitraum sämtlichen vom Konkurs der Y._____ AG betroffenen Milchproduzenten auszurichten. Das BLW selber habe damals entschieden, Kulanzzahlungen an die nicht beschwerdeführenden Milchproduzenten auszurichten. Sodann verweise das BLW auf Art. 1 Abs. 1 der Milchpreisstützungsverordnung vom 25. Juni 2008 (MSV, SR 916.350.2). Dieser bestimme, dass als Milchverwerter natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften gälten, die Milch bei Milchproduzenten kauften und zu Milchprodukten verarbeiteten oder weiterverkauften. Bei der PMO als Erstmilchkäuferin handle es sich demnach auch um eine Milchverwerterin. Dem Beschwerdeführer könne das BLW insoweit zustimmen, als die massgebenden Zeiträume der zwei unterschiedlichen Verfahren mit den zwei verschiedenen Milchverwerterinnen nicht stark auseinanderlägen. Massgebend sei im Verfahren um nicht weitergeleitete

Zulagen der PMO die Periode von Januar bis März 2009, im Verfahren um nicht weitergeleitete Zulagen der Y. _____ AG diejenige von Juni 2009 bis Oktober 2011. Trotzdem unterscheide sich die Dokumentationslage wesentlich. Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers verneine das BLW die Identität der Sachverhalte letztlich jedoch nicht aufgrund der Beweisschwierigkeiten, sondern wegen des Verzichts auf rechtliche Schritte vor Eintritt der Verjährung. Wichtig sei für das BLW, dass zwischen der Rechtmässigkeit seiner Verjährungseinrede und der Beweisführungspflicht in Bezug auf die Forderung des Beschwerdeführers differenziert werde. Die Frage, wer welche Beweise zu führen habe, stelle sich erst, wenn die Einrede als nicht rechtmässig beurteilt werden sollte. Eine Unterscheidung zwischen Doppelzahlungs- und Doppelbezugsrisiko scheine dem BLW vorliegend hingegen nicht notwendig. Für das BLW sei zentral, dass es Auszahlungen von Steuergeldern auf Nachweise stützen könne, welche ein Doppelbezugsrisiko und insbesondere das damit einhergehende Doppelzahlungsrisiko ausschliessen. Es stelle sich die Frage, ob eine Zahlung einer Forderung rechtmässig sein könne, wenn weder der Beschwerdeführer noch das BLW nach dieser langen Zeit sachdienliche Nachweise erbringen könnten oder ob in diesem Fall nicht die Verjährungsfolgen eintreten müssten. In Bezug auf die Zeitperiode, als die PMO als Milchverwerterin agiert habe, verfüge das BLW über keine Unterlagen, die nachvollziehbar machen würden, welche Zulagen die PMO an die einzelnen Milchproduzenten ausbezahlt habe und welche konkreten Zulagenansprüche für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage die Milchproduzenten gehabt hätten. Die Erstellung einer «Auszahlungsliste» unter anderem mit der konkreten Forderung des Beschwerdeführers sei daher nicht möglich. Es könne nur noch eruiert werden, wieviel das BLW der PMO pro Monat an Zulagen ausbezahlt habe und welche Produzenten wieviel Milch an die PMO geliefert hätten. Aus der DB-Milch wiederum seien keine Belege für die Weiterleitung der Zulagen an die Produzenten ersichtlich. Grundsätzlich erfasse der Milchverwerter in der DB-Milch die erhaltene Milchmenge und deren Verarbeitung. Ein Zugang zur DB-Milch könne aus technischen Gründen nicht auf einzelne Produzenten eingeschränkt werden. Der Beschwerdeführer bringe zu Recht vor, dass das BLW seine maximal möglichen Zulagenansprüche für den Zeitraum von Januar bis März 2009 in der Verfügung vom 30. Mai 2023 berechnet habe. Daraus gehe aber auch hervor, dass die Berechnung auf der gemäss DB-Milch vom Beschwerdeführer an die PMO gelieferten Milchmenge basiere und zu seinen Gunsten angenommen worden sei, dass diese Menge vollständig verkäst worden sei. Eine solch hypothetische Berechnung der maximal möglichen Zulagenansprüche sei auf der Grundlage der Milchmenge problemlos möglich (Milchmenge x [Fr. 0.15 Zulage für verkäste Milch + Fr. 0.03 Zulage für Fütterung ohne Silage]). Sie ändere jedoch nichts daran, dass das BLW nicht wisse, ob die vom Beschwerdeführer gelieferte Milch wirklich vollständig verkäst worden und daher die gesamte Milchmenge zulagenberechtigt gewesen sei und auch, ob der Beschwerdeführer von der PMO tatsächlich keine Zulagen weitergeleitet erhalten habe. Ein Doppelbezug des Beschwerdeführers und eine Doppelzahlung des Bundes könnten so keineswegs ausgeschlossen werden. Aus der Auflistung unter B2 der Verfügung sei ersichtlich, dass der Beschwerdeführer letztmals im April 2013 eine Auszahlung nicht bezifferter Milchgeldguthaben ohne Angabe allenfalls nicht weitergeleiteter Milchzulagen gefordert habe. Bis zu seinem Schreiben vom 23. Dezember 2021, welches dem vorliegenden Verfahren zugrundeliege, seien daher bereits acht Jahre verstrichen, in denen er untätig gewesen sei. Währenddessen hätten zwei andere Milchproduzenten gegen den damaligen Standpunkt des BLW, Milchproduzenten könnten

ihre offenen Milchgeldforderungen (Kaufpreis inklusive Zulagen) nur gegenüber ihren jeweiligen Milchverwertern geltend machen, in den Jahren 2016 bis 2018 ein Beschwerdeverfahren durchlaufen. Das BLW habe im Anschluss an das diesbezügliche Urteil in einem aufwendigen Prozess eruieren können, welche Zulagen den damaligen Beschwerdeführern und den übrigen Betroffenen nicht ausbezahlt worden seien. Seit der Publikation dieses Urteils im Jahr 2018 seien dann sogar noch drei Jahre vergangen, bis der Beschwerdeführer seine Forderung beim BLW eingereicht habe. Dieser Verzicht auf eine rechtsgenügende Geltendmachung der Forderung (inkl. der gesetzlich vorgesehenen Verzugszinse von 5 %) könne nun nicht als Grund gegen die Einrede der Verjährung dienen. Dem Beschwerdeführer hätten, wie allen Anderen, sämtliche Rechtsmittel offengestanden. Die Sachverhalte des Konkurses der PMO und desjenigen der Y. _____ AG seien bezüglich der Person der Milchverwerterin, des Zeitraums, des Konkursverfahrens sowie des Rechtsmittelverzichts nicht identisch. Daher sei kein Grund ersichtlich, weswegen die Einrede der Verjährung nicht gelten sollte.

E. 3.5

Der Beschwerdeführer ergänzte in seiner Triplik, gemeinsam mit anderen Milchproduzenten sei er bereits im Jahr 2012 beim Bund vorstellig geworden und habe die Auszahlung der Zulagen verlangt. Zu diesem Zeitpunkt hätten die entsprechenden Daten zwingend vorhanden sein müssen. Angesichts der bekannten Forderungen und der anschliessenden Verwaltungs- und Gerichtsverfahren hätte das BLW die Daten keinesfalls löschen dürfen. Die Behauptung, er habe sich während einer gewissen Phase nicht mehr um die Zahlung der Zulagen bemüht, sei nicht nachvollziehbar. Vielmehr habe ihm das BLW die unzutreffende Auskunft erteilt, er habe keinen direkten Anspruch gegenüber dem Bund. Dass diese Auskunft falsch gewesen sei, sei erst später durch das Bundesgericht klargestellt worden. Es sei nicht ersichtlich, weshalb er seinen Anspruch nach dieser höchstrichterlichen Klärung nicht geltend machen dürfte. Das BLW habe bereits verjährte Zulagenforderungen auch an Produzenten ausbezahlt, die entsprechende Forderungen nie erhoben hätten. Ein sachlicher Unterschied zu seinem Verhalten bestehe nicht. Ausserdem sei die vom BLW vorgenommene «Differenzierung» zwischen der Einrede der Verjährung und der Beweisführungspflicht hinsichtlich der Forderung nicht nachvollziehbar.

E. 4

Vorab drängen sich einige allgemeine Bemerkungen zum Rechtsinstitut der Verjährung auf.

E. 4.1

Das Institut der Verjährung dient einerseits den öffentlichen Interessen der Rechtssicherheit, der Rechtsklarheit und des Rechtsfriedens, andererseits dem Schutz des Schuldners, der nicht dauerhaft im Ungewissen darüber gelassen werden soll, ob eine während längerer Zeit nicht geltend gemachte Forderung noch eingetrieben wird. Ab einem bestimmten oder jedenfalls objektiv bestimmbareren Zeitpunkt sind die Interessen des Schuldners stärker zu gewichten als jene des Gläubigers (vgl. BGE 146 III 14 E. 6.1.4, 143 III 348 E. 5.3.2, 137 III 16 E. 2.1 und 136 II 187 E. 7.4; Urteil des BGer 9C_32/2023 vom 12. Juli 2023 E. 2.2.1). Der Verjährung liegt auch der Gedanke zugrunde, dass ein längeres Zuwarten des Gläubigers die Unbegründetheit oder Tilgung der Forderung wahrscheinlich macht oder sogar als Verzicht auf die Forderung gedeutet werden kann (BGE 137 III 16 E. 2.1).

E. 4.2

Nach abgaberechtlicher Praxis des Bundesverwaltungsgerichts bewirkt der Eintritt der Verjährung im öffentlichen Recht den Untergang der Forderung (BVG 2009/12 E. 6.3.2.1 ff.; Urteile des BVerG A-2528/2022 vom 15. Februar 2024 E. 7.1, A-4410/2021 vom 27. März 2023 E. 1.3.2 und A-5049/2020 vom 16. August 2022 E. 1.5; vgl. auch BGE 149 II 290 E. 3.1, 142 II 182 E. 3.2.1 und 138 II 169 E. 3.1 f., wonach die Verjährung im öffentlichen Recht von Amtes wegen zu prüfen ist). Zur Frage, ob dies auch für Forderungen gegenüber dem Staat als Schuldner gilt, existiert keine feststehende Rechtsprechung; in der Literatur sind die Meinungen geteilt (vgl. Piermarco Zen-Ruffinen, *Droit administratif et procédure administrative*, Vol. I, 2025, § 3 N. 180; Häfelin/Müller/Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. A., 2020, § 11 N. 764). Ein Teil der Lehre macht hinsichtlich des Untergangs einer öffentlichrechtlichen Forderung keinen Unterschied zwischen Verjährung und Verwirkung. Laut dieser Auffassung erlischt eine verjährte öffentlichrechtliche Forderung; sie verwandelt sich nicht in eine Naturalobligation, die freiwillig erfüllt oder verrechnet werden könnte. Der Unterschied zwischen Verjährung und Verwirkung besteht nach dieser Ansicht primär darin, dass Verjährungsfristen im Gegensatz zu Verwirkungsfristen gehemmt und unterbrochen werden können. Dagegen vertritt ein anderer Teil der Lehre die Ansicht, eine verjährte öffentlichrechtliche Forderung verliere wie im Privatrecht lediglich ihre Erzwingbarkeit. Dementsprechend werden Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht nicht immer klar auseinandergelassen. Auch die bundesgerichtliche Praxis dazu ist uneinheitlich (zum Ganzen: Urteil des BVerG 9C_360/2024 vom 21. Februar 2025 E. 5.3 m.H.).

E. 5

Sodann muss eine Gleichbehandlung gestützt auf Art. 8 BV geprüft werden.

E. 5.1

Das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) verlangt, Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Verletzt wird es insbesondere, wenn hinsichtlich einer wesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (vgl. BGE 151 II 615 E. 5.1.1 und 150 II 527 E. 7.2.1 m.H.; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-946/2025 vom 26. November 2025 E. 2.2 ff. sowie B-654/2025 vom 17. Oktober 2025 E. 7.2).

E. 5.2

Einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht gibt es grundsätzlich nicht; allenfalls fehlerhafte frühere Entscheide sollen nicht für alle Zeiten als Leitlinie gelten. Ausnahmsweise wird ein derartiger Anspruch jedoch unter strengen Bedingungen bejaht. Voraussetzung dafür ist, dass die erheblichen Sachverhaltselemente der fraglichen Fälle übereinstimmen und dieselbe Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht, wobei sie erkennen lässt, auch künftig so entscheiden zu wollen (vgl. BGE 146 I 105 E. 5.3.1 und 139 II 49 E. 7.1, je m.H.; Urteile des BVerG 1C_51/2024 vom 20. November 2024 E. 2.1 und 1C_186/2020 vom 17. August 2020 E. 4.2; Urteile des BVerG B-6414/2025 vom 10. März 2026 E. 6.3, B-5886/2023 vom 5. Juli 2024 E. 4.6.1, B-2279/2021 vom 14. Juni 2023 E. 2.13 und B-456/2022 vom 18. Juli 2022 E. 5.5.2).

E. 5.3

Hinsichtlich verjährter Zulagen, welche das BLW «aus Kulanz» bezahlte, bestanden keine (durchsetzbaren) Ansprüche mehr (vgl. oben E. 4.2). Solche Zahlungen erfolgten nicht aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung, sondern freiwillig oder allenfalls entsprechend einer Naturalobligation. Sie lagen nicht im (pekuniären) öffentlichen Interesse. Unter diesen Umständen ist die streitgegenständliche Konstellation wie diejenige einer Gleichbehandlung im Unrecht zu beurteilen. Letztere scheidet schon am Fehlen einer ständigen Praxis und einer einschlägigen Willensbekundung des BLW.

E. 5.4

Ausserdem unterscheiden sich die Sachverhalte des Konkurses der PMO und desjenigen der Y. _____ AG in verschiedenen relevanten Punkten, wie das BLW richtigerweise hervorhebt. So hielt es etwa in seiner Stellungnahme vom 25. September 2025 fest, neben der Tatsache, dass es nicht um dieselbe Milchverwerterin und dieselben Zeiträume gehe, sei ein massgeblicher Unterschied, dass kein Milchproduzent vor dem Ablauf der Verjährungsfrist ein gerichtliches Verfahren für die hier im Fokus stehende Zeitperiode angestrengt habe. Überdies hätten im Fall der Y. _____ AG ungerechtfertigte Doppelzahlungen durch die vorhandenen Konkursunterlagen noch sehr knapp vermieden werden können.

E. 5.5

Ferner bezahlte das BLW dem Beschwerdeführer im Zuge des Konkurses der Y. _____ AG eine verjährte Forderung (Fr. [...]). Mithin wurde dieser gleich behandelt wie andere Gläubiger jenes Verfahrens. Hingegen sind keine Fälle aktenkundig, in welchen das BLW verjährte Zulagenforderungen betreffend Milchlieferungen an die PMO beglichen hätte. Auch das spricht gegen einen (eentlichen) Gleichbehandlungstatbestand. Was der Beschwerdeführer beansprucht, läuft auf eine Gleichbehandlung mit sich selber hinaus; eine solche kann jedoch keine Basis für die geforderte Zahlung bilden (vgl. Bernhard Waldmann, BSK BV, 2025, Art. 8 N. 23 m.H.; Giovanni Biaggini, OFK BV, 2. A., 2017, Art. 8 N. 7).

E. 5.6

Folglich fällt eine Gleichbehandlung des Beschwerdeführers gestützt auf Art. 8 BV ausser Betracht, zumal eine Ausweitung der Bezahlung untergegangener oder jedenfalls nicht mehr durchsetzbarer Forderungen dem Interesse am haushälterischen Umgang mit öffentlichen Geldern widerspricht.

E. 5.7

Angesichts dessen sind die Verfahrensanträge des Beschwerdeführers abzuweisen.

E. 6

Schliesslich bleibt zu analysieren, ob die Berufung des BLW auf die Verjährung Treu und Glauben widerspricht oder rechtsmissbräuchlich ist.

E. 6.1

Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV). Gemäss Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.

E. 6.2

Der Grundsatz von Treu und Glauben verleiht Rechtssuchenden unter gewissen Umständen Anspruch auf Schutz ihres Vertrauens auf die Richtigkeit behördlichen Handelns. Dieser Anspruch hindert die Behörden daran, von früherem Handeln abzuweichen, auch wenn sie dieses später als unrichtig erkennen. Potentielle Vertrauensgrundlage bildet dabei alleine jenes behördliche Handeln, welches sich auf eine konkrete, den Rechtssuchenden berührende Angelegenheit bezieht und von einer Behörde ausgeht, die für die betreffende Handlung zuständig ist oder die der Rechtssuchende aus zureichenden Gründen für zuständig hält. Individuelle Auskünfte und Zusicherungen sind demnach typische Beispiele für Verwaltungsakte, die beim Bürger Vertrauen wecken können. Dieses ist allerdings nur schutzwürdig, wenn der Rechtssuchende die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres erkennen konnte und im Vertrauen auf die Auskunft Dispositionen traf, die er nicht ohne Nachteil rückgängig machen kann. Der Anspruch auf Vertrauensschutz entfällt, wenn sich die gesetzliche Ordnung zwischen dem Zeitpunkt der Auskunft und der Verwirklichung des Sachverhalts geändert hat (BGE 151 II 364 E. 5.1.1 m.H.).

E. 6.3

Analoges gilt unter dem Blickwinkel des Rechtsmissbrauchs (Art. 5 Abs. 3 BV, Art. 2 Abs. 2 ZGB). Ein Schuldner verhält sich im Falle der Erhebung der Verjährungseinrede nicht nur dann rechtsmissbräuchlich, wenn er den Gläubiger arglistig dazu brachte, nicht innert nützlicher Frist zu handeln, sondern auch, wenn er ohne böse Absicht ein Verhalten an den Tag legte, das den Gläubiger dazu bewegt hat, innert der Verjährungsfrist von rechtlichen Schritten abzusehen und wenn diese Säumnis bei objektiver Betrachtungsweise als verständlich erscheint (BGE 128 V 236 E. 4 und 113 II 264 E. 2e m.H.; vgl. auch BGE 131 III 430 E. 2). So verhält sich der Schuldner rechtsmissbräuchlich, wenn er den Gläubiger zum Zuwarten veranlasst, um ihm diese Untätigkeit nach Erheben der Verjährungseinrede entgegenzuhalten (*venire contra factum proprium*). Demgegenüber kann der schlichte Zeitablauf bis zum Verfall der Verjährungsfrist weder als Verzicht auf die Forderung noch als rechtsmissbräuchlich gewertet werden. Für Rechtsmissbrauch wird vorausgesetzt, dass das Verhalten des Schuldners in einem Kausalzusammenhang mit der Säumnis des Gläubigers steht (BGE 143 III 348 E. 5.5.1 und 128 V 236 E. 4a; Urteil des BGer 4A_362/2020 vom 22. Januar 2021 E. 5.1). Rechtsmissbrauch ist restriktiv anzunehmen (BGE 140 III 583 E. 3.2.4). Dies gilt auch bei der Beurteilung der Rechtsmissbräuchlichkeit einer Verjährungseinrede. Ob Rechtsmissbrauch vorliegt, ist einzelfallweise in Würdigung der gesamten Umstände zu bestimmen (BGE 140 III 583 E. 3.2.4 und 138 III 401 E. 2.2; zum Ganzen: Urteil des BGer 4A_601/2021 vom 8. September 2022 E. 8.3.1 ff.).

E. 6.4

In der Beschwerdeschrift des Verfahrens B-3735/2023 wurde erklärt, das BLW habe seinerzeit die Auskunft gegeben, es bestehe seitens der Produzenten kein Anspruch ihm gegenüber, insbesondere auch nicht für die Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage. Die Unrichtigkeit dieser Auskunft sei für den Beschwerdeführer nicht ohne Weiteres zu erkennen gewesen, und er habe im Vertrauen auf die Richtigkeit der amtlichen Auskunft letztlich auf weitere Schritte verzichtet. Aufgrund des Bundesgerichtsurteils vom 4. Dezember 2018 sei nun aber höchstrichterlich erstellt, dass die Auskunft des BLW unrichtig gewesen und die Ausrichtung der Zulagenansprüche gegenüber den anfragenden Produzenten zu Unrecht verweigert worden sei. Das BLW verhalte sich wider Treu und Glauben, wenn es den Beschwerdeführer bei nicht verjährten Ansprüchen mit einer falschen Auskunft von der Durchsetzung seiner Ansprüche abgehalten habe und sich

nachträglich auf die Verjährung berufe.

E. 6.5

Das BLW hatte in der angefochtenen Verfügung dargelegt, ab dem Jahr 2011 hätten bei ihm diverse Milchproduzenten die Auszahlung unter anderem der von der PMO (und auch der Y. _____ AG) nicht weitergeleiteten Zulagen gefordert. Solche mündlichen und schriftlichen Forderungen im Namen des Anspruchstellers und im Zusammenhang mit der PMO habe das BLW an verschiedenen Daten zur Kenntnis genommen. In seinen mündlichen und schriftlichen Antworten habe es jeweils den Standpunkt vertreten, dass Milchproduzenten ihre offenen Milchgeldforderungen (Kaufpreis inklusive Zulagen) nur gegenüber ihren jeweiligen Milchverwertern geltend machen könnten; das BLW habe die geforderten Zulagen der Produzenten an die jeweiligen Milchverwerter (d.h. auch an die PMO) ausbezahlt, und der Erfüllungsanspruch gegenüber dem BLW sei damit untergegangen. Der Rechtsvertreter des Anspruchstellers habe in einer Stellungnahme vom 29. Juli 2022 geltend gemacht, die Verjährungseinrede des BLW verstosse gegen Treu und Glauben und das Rechtsgleichheitsgebot. Einzelne Mandanten seien bereits im Jahr 2012 beim BLW vorstellig geworden und hätten in der Folge auf die damals durch das BLW erteilte negative Auskunft vertraut. Die Geltendmachung der angeblichen Forderungen des Anspruchstellers oder auch die Durchsetzung solcher behaupteten Forderungen auf gerichtlichem Wege habe das BLW jedoch nie verhindert. Es habe auch sonst kein Verhalten gezeigt, das den Anspruchsteller daran gehindert hätte, während der Verjährungsfrist rechtliche Schritte einzuleiten. Das unterstreiche allein schon die Tatsache, dass dieselbe ablehnende Rechtsauskunft des BLW von zwei anderen Milchproduzenten im Fall einer anderen Milchverwerterin angefochten worden sei. Zudem habe der Anspruchsteller auch nach dem von jenen zwei Milchproduzenten erwirkten und öffentlich bekannten Bundesgerichtsurteil vom 4. Dezember 2018 bis zum Schreiben vom 23. Dezember 2021 keine Forderung beim BLW eingereicht. Ein freiwilliger Verzicht durch den Anspruchsteller auf rechtliche Schritte seinerseits könne nicht dem BLW angelastet werden.

E. 6.6

Unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben geht es - anders als beim Rechtsmissbrauch - weniger darum, ob das BLW den Beschwerdeführer an der Geltendmachung seiner Zulagenforderungen hinderte. Vielmehr stellt sich die Frage, ob dieser die Unrichtigkeit des Standpunktes des BLW nicht ohne Weiteres erkennen konnte und die streitigen Forderungen deshalb im Vertrauen darauf verjähren liess.

E. 6.7

In einer Aktennotiz des BLW über eine Besprechung vom 7. März 2012 unter Beteiligung namentlich des Beschwerdeführers, des Direktors und des stellvertretenden Direktors des BLW sowie des damaligen Ständerates Z. _____ finden sich insbesondere folgende Passagen (auszugsweise zitiert): Ausgangslage: Frau A. _____ und Herr X. _____ erwarten vom BLW, dass es ihnen dabei hilft, ausstehende Milchgelder bestehend aus der Differenz zwischen dem vertraglich vereinbarten Milchpreis und den Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage bei der PMO [...] und bei der Y. _____ AG einzutreiben. Weiter möchten sie wissen, weshalb sie von Dezember 2003 bis Februar 2004 und von Januar 2009 bis April 2009 keine Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage erhalten haben. Weiteres Vorgehen: Frau A. _____ und Herr X. _____

machen ihre Forderungen gegenüber der Y. _____ AG im Rahmen des am 8. Februar 2012 über die Y. _____ AG eröffneten Konkursverfahrens bis spätestens am 2. April 2012 beim zuständigen Konkursamt [...] geltend. Das BLW trifft Abklärungen zu den von Frau A. _____ und Herrn X. _____ aufgeworfenen Fragen betreffend Milchzulagen in den Perioden Dezember 2003 bis Februar 2004 und Januar 2009 bis April 2009. Das Ergebnis dieser Abklärungen teilt das BLW Frau A. _____ und Herrn X. _____ mit Kopie an Herrn Ständerat Z. _____ sobald als möglich schriftlich mit. Mit Blick auf die oben (E. 6.5) wiedergegebenen Erwägungen der angefochtenen Verfügung lässt sich unter diesen Umständen einerseits schliessen, dass der Beschwerdeführer die betreffenden Forderungen nach Rücksprache mit dem BLW und entsprechend dessen Standpunkt zunächst beim Milchverwerter einzutreiben versuchte. Andererseits drängt sich nach der Argumentation des BLW die Frage auf, ob die Unrichtigkeit dieses Standpunktes nicht ohne Weiteres erkennbar war, wenn ihn doch andere Landwirte auf dem Rechtsweg an das Bundesgericht umstiessen. Durch dessen Urteil 2C_403/2017 vom 4. Dezember 2018 erwiesen sich die Rechtsauffassung des BLW und diejenige des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil B-835/2016 vom 28. Februar 2017 als unzutreffend. Letzteres zeigt freilich auch, dass die Unrichtigkeit des Standpunktes des BLW nicht ohne Weiteres erkennbar war, bevor ihn das Bundesgericht korrigierte. So wollte der Beschwerdeführer seine Forderungen zunächst gleichsam gegen den falschen Schuldner durchsetzen, weil er sich am Standpunkt des BLW orientiert hatte. Am 28. November 2018 wurde das Konkursverfahren über die Y. _____ AG geschlossen, und am 4. Dezember 2018 erging das Urteil 2C_403/2017 des Bundesgerichts. Mit Vollmacht vom 21. Mai 2019 mandatierte der Beschwerdeführer Rechtsanwalt Brändli in Sachen «Zulagen für verkäste Milch und Zulagen für Fütterung ohne Silage (unerfüllte Erfüllungsansprüche)». Daraufhin korrespondierte dieser mit dem BLW über Zulagenforderungen mehrerer Landwirte, namentlich des Beschwerdeführers. In einem Schreiben vom 10. Dezember 2021 an Rechtsanwalt Brändli hielt das BLW zum «PMO-Zeitraum» der Jahre 2006 bis 2009 Folgendes fest (Zitat): Im Schreiben vom 23. Dezember 2020 wiederholten Sie Ihre an der Besprechung vom 16. Oktober 2020 geäusserte Meinung, dass auch für die Jahre 2006-2009, d.h. für den sog. «PMO-Zeitraum», Forderungen von Milchproduzentinnen und -produzenten gegenüber dem BLW offen seien, da die Zulagen von der PMO nicht weitergeleitet worden seien. Es geht indessen nicht hervor, für welche Milchproduzentinnen und -produzenten Sie was für Forderungen für den «PMO-Zeitraum» geltend machen. Wir haben seit rund 10 Jahren auch keine konkreten Zulagenforderungen von Milchproduzentinnen und -produzenten erhalten. Bei dieser Sachlage gehen wir davon aus, dass keine weiteren Zulagen ausstehend sind. Anschliessend erklärte das BLW, es sei bereit, in der Höhe substantiierte und im Einzelnen begründete Forderungen von Milchproduzenten zu prüfen. Mit Schreiben vom 23. Dezember 2021 und vom 31. März 2022 übermittelte Rechtsanwalt Brändli dem BLW entsprechende Unterlagen, auch den Beschwerdeführer betreffend.

E. 6.8

Vor diesem Hintergrund erweist sich die Verjährungseinrede des BLW gegenüber den Streitgegenständlichen Zulagenforderungen des Beschwerdeführers unter dem Blickwinkel von Treu und Glauben in Form des Vertrauensschutzes als unstatthaft. Eine Prüfung nach den Kriterien des Rechtsmissbrauchs erübrigt sich daher.

E. 7

Die Berechnung der Zulagenforderung des Beschwerdeführers erläuterte das BLW in E. 1 der angefochtenen Verfügung wie folgt (Zitat): Der Anspruchsteller lieferte der PMO im Zeitraum von Januar bis März 2009 eine Milchmenge von 50'175.80 kg. Wenn zu Gunsten des Anspruchstellers angenommen wird, dass 100% dieser Menge Milch verkäst worden ist, fordert der Anspruchsteller somit sinngemäss für die Monate Januar bis März 2009 Zulagen in der Höhe von CHF 9'031.65 exkl. Verzugszinse, d.h. 50'175.80 Kilogramm verkäste Milch x CHF 0.18 (15 Rappen als Zulage für verkäste Milch und 3 Rappen als Zulage für die Fütterung ohne Silage, gemäss Art. 1 und 2 der Milchpreisstützungsverordnung vom 25. Juni 2008 [MSV; SR 916.30.2; in der Fassung vom 1. Januar 2009]). Das BLW argumentiert, die Berechnung basiere auf der gemäss DB-Milch vom Beschwerdeführer an die PMO gelieferten Milchmenge. Eine solche hypothetische Berechnung der maximal möglichen Zulagenansprüche sei auf der Grundlage der Milchmenge problemlos möglich. Sie ändere jedoch nichts daran, dass das BLW nicht wisse, ob die vom Beschwerdeführer gelieferte Milch wirklich vollständig verkäst worden und daher die gesamte Milchmenge zulagenberechtigt gewesen sei und auch, ob der Beschwerdeführer von der PMO tatsächlich keine Zulagen weitergeleitet erhalten habe. Ein Doppelbezug des Beschwerdeführers und eine Doppelzahlung des Bundes könnten so keineswegs ausgeschlossen werden. Wie weit die im obigen Zitat genannte Milchmenge verkäst wurde, kann augenscheinlich nicht mehr festgestellt werden. Wegen des von ihm hervorgerufenen Vertrauensschutztatbestandes hat das BLW diese Situation zu vertreten; sie soll dem Beschwerdeführer nicht zum Nachteil gereichen (bezüglich des Verzugszinses von 5 % vgl. Art. 24 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990, SuG, SR 616.1). Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) warnte denn auch schon frühzeitig vor Risiken (Zitat aus: EFK, Aufsicht im Bereich Milchwirtschaft, Prüfung der Angemessenheit und Rechtmässigkeit der Aufsicht des Bundesamts für Landwirtschaft, September 2010, S. 4; abrufbar via <http://www.efk.admin.ch/prufung/aufsicht-im-bereich-milchwirtschaft-angemessenheit-und-rechtmassigkeit-der-aufsicht-des-bundesamtes-fuer-landwirtschaft/>): Durch die zunehmenden Kaskadenverkäufe, eine schwierig zu überwachende Einhaltung von Vertragsbedingungen und Zahlungen an die Verwerter anstatt an die Produzenten, entstehen für das BLW Risiken. Die Gesetzesbestimmung bezüglich der Weitergabe der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage erweist sich in der Umsetzung als praxisfremd. Für das BLW besteht das Risiko, dass die Zulagen nicht gesetzeskonform die Produzenten erreichen und der Bund damit nicht rechtsverbindlich entlastet ist. Die EFK empfiehlt deshalb eine Überprüfung der Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen. Dass der Bundesverordnungsgeber keine direkte Auszahlung an den Milchproduzenten vorsah, sondern zwecks administrativer Vereinfachung die Bundesstelle damit beauftragte, die Auszahlung über den Milchverwerter vorzunehmen, lag nicht im Interesse des Milchproduzenten, sondern einzig im Interesse des Bundes. Die damit verbundenen Risiken sind somit dem Bund zuzurechnen und können dem Produzenten nicht entgegengehalten werden (Urteil des Bundesgerichts 2C_403/2017 vom 4. Dezember 2018 E. 3.2).

E. 8

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Verfahrensanträge des Beschwerdeführers abzuweisen sind und die Beschwerde im Übrigen gutzuheissen ist, soweit darauf einzutreten ist. Die angefochtene Verfügung ist aufzuheben und das BLW anzuweisen, dem Beschwerdeführer Fr. 9'031.65 zuzüglich 5 % Zins ab 1. Juli 2009 zu bezahlen.

E. 9.1

Verfahrenskosten sind angesichts des Obsiegens des Beschwerdeführers keine zu erheben (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Der im VerfahrenB-3735/2023 geleistete Kostenvorschuss ist ihm zurückzuerstatten.

E. 9.2

Dem obsiegenden Beschwerdeführer, dessen Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, ist für die beiden Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 5'000.- zuzusprechen (Art. 64 VwVG; Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173.320.2).

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