

BVGer B-5052/2010 vom 29. November 2011

Bundesverwaltungsgericht, 2011-11-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-5052_2010

FR: TAF B-5052/2010 du 29 novembre 2011

IT: TAF B-5052/2010 del 29 novembre 2011

Regeste

Verwaltungsmassnahmen

Erwägungen

E. 1.1

Die angefochtene Verfügung vom 10. Juni 2010 stützt sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes. Sie stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021) dar. Gemäss Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen der Bundesämter, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

E. 1.2

Als Adressatin der Verfügung ist die Beschwerdeführerin beschwerdelegitimiert im Sinne von Art. 48 VwVG. Die Eingabefrist sowie die Anforderung an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (vgl. Art. 50 sowie 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde geleistet. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Bei der Bezeichnung "Emmentaler" handelt es sich um eine geschützte Ursprungsbezeichnung (GUB), deren Registereintragung am 6. Oktober 2006 im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) veröffentlicht wurde. Seither genießt der "Emmentaler" grundsätzlich den durch die Art. 16 ff. der Verordnung über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse vom 28. Mai 1997 (GUB/GGA-Verordnung, SR 910.12) gewährten Schutz. So ist im Speziellen eine direkte oder indirekte kommerzielle Verwendung der Bezeichnung "Emmentaler" grundsätzlich auch verboten im Zusammenhang mit Käsesorten, welche das entsprechende Pflichtenheft (vgl. www.blw.admin.ch > AOC / IGP > Emmentaler (GUB) > Emmentaler: Pflichtenheft) nicht erfüllen, dies insbesondere, wenn die Bezeichnung nachgeahmt bzw. angespielt oder wenn sie übersetzt wird (Art. 17 Abs. 1 lit. a i.V.m. Abs. 2 lit. a und b GUB/GGA-Verordnung). Gestützt auf Art. 17a GUB/GGA-Verordnung (AS 2000 379, in Kraft bis 1. Januar 2008) i.V.m. Art. 23 Abs. 3 GUB/GGA-Verordnung dürfen jedoch Produzenten von bislang als "Emmentaler" bezeichneten Käsesorten, welche die Voraussetzungen zur Verwendung der GUB zwar nicht erfüllen, diese Käsesorten jedoch während mindestens fünf Jahren vor der Veröffentlichung des Eintragungsgesuches (i.c. der 5. August 2002) rechtmässig unter dieser Bezeichnung in Verkehr gebracht haben, diese noch bis zu fünf Jahre nach der Veröffentlichung der Eintragung (d.h. bis zum 6. Oktober 2011) produzieren, verpacken und in Verkehr bringen, wenn aus der Etikettierung klar

ersichtlich ist, dass die Voraussetzungen zur Verwendung der Bezeichnung nicht erfüllt sind (vgl. www.blw.admin.ch > AOC / IGP > Übergangsfrist GUB/GGA).

E. 3.1

Im vorliegenden Fall ist umstritten, welche Daten von den Milchverwertern der TSM Treuhand GmbH als der vom Bundesrat bezeichneten Stelle gemeldet werden müssen und wann genau der hergestellte Käse zum Emmentaler im melderechtlichen Sinn wird.

E. 3.2.1

Gemäss Art. 43 Abs. 1 LwG hat der Milchverwerter der vom Bundesrat bezeichneten Stelle (der TSM Treuhand GmbH) zu melden, wieviel Verkehrsmilch die Produzentinnen und Produzenten abgeliefert haben und wie die abgelieferte Milch verwertet wurde. Hinsichtlich der Verwertung hat er dabei gemäss Art. 9 Abs. 1 der Verordnung über die Zulagen und die Datenerfassung im Milchbereich vom 25. Juni 2008 (Milchpreisstützungsverordnung, MSV, SR 916.350.2) eine tägliche Verwertungskontrolle zu führen. Dabei muss er unter anderem auch im Falle von im Betrieb verarbeiteten Rohstoffmengen die Art und Menge der hergestellten Produkte angeben (Art. 9 Abs. 2 lit. b und c MSV).

E. 3.2.2

Im Rahmen der Auslegung gelten für die Normen des Verwaltungsrechts die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, S. 46, Rz. 216). Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet dabei der Wortlaut der Bestimmung (BGE 134 II 249, E. 2.3). An einen klaren und unzweideutigen Gesetzeswortlaut ist die rechtsanwendende Behörde gebunden, sofern dieser den wirklichen Sinn der Norm wiedergibt (BGE 127 III 318, E. 2b).

E. 3.2.3

Wie dem klaren Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 lit. b und c MSV eindeutig zu entnehmen ist, ist für die Meldung der Verwertungsdaten einzig und allein die Art und Menge der hergestellten Produkte entscheidend. Wie diese Produkte in der Folge vermarktet werden, ist indessen für die Frage der Meldung der Verwertungsdaten irrelevant. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin spielt es somit unter melderechtlichen Gesichtspunkten keine Rolle, ob sie den hergestellten Käse als "H._____", "G._____" oder allenfalls gar als "Emmentaler" vermarktet. Entscheidend ist einzig und allein, welcher Käse hergestellt wurde. Aspekte hinsichtlich der Frage der Vermarktung des Käses und dabei insbesondere auch, ob allenfalls durch die Beschwerdeführerin weitere rechtliche Bestimmungen verletzt wurden, bilden daher nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens und können somit offen gelassen werden.

E. 3.3.1

Bei freiwilligen Deklarationen nach Landwirtschaftsgesetzgebung oder aufgrund privatrechtlicher Verpflichtung geht es in erster Linie um Marketing. So soll durch Informationen über ein Produkt und seine Charakteristika wie Herstellungsweise, Zusammensetzung, Qualität, Haltbarkeit, Herkunft oder Wert, welche das Produkt identifizieren und von konkurrierenden Produkten unterscheiden, die Konsumentenschaft angesprochen und überzeugt werden (Roland Norer, "AOC-Emmentaler: geschützte Ursprungs- oder Gattungsbezeichnung zwischen schweizerischem, europäischem und internationalem Recht", in: AJP/PJA 2009, S. 881, Isabelle Pasche, "La déclaration

volontaire des produits agricoles", in: BIAR 2001, S. 149 u. 157). Produzenten von Emmentaler profitieren somit von den Vorstellungen der Konsumentinnen und Konsumenten, welche dem Emmentaler besondere Qualitätsmerkmale zubilligen und aus diesen Überlegungen dem Produkt in ihren Kaufentscheidungen den Vorzug geben. Im Idealfall wird sich dies beim Produzenten in einem höheren Absatz sowie durch den höheren erzielbaren Preis auch in einem höherem Umsatz im Vergleich zur Vermarktung eines normalen Grosslochhartkäses auswirken. Der Produzent profitiert damit direkt von der Marke "Emmentaler" (vgl. dazu auch Andrea E. Flury, Grundprobleme des Rechts der geografischen Herkunftsbezeichnungen, Diss. Bern 2003, S. 141 f.). Wie aus der von der Vorinstanz zu den Akten gelegten Einsprache der Beschwerdeführerin vom 27. Oktober 2009 bzw. ihrer Verwaltungsbeschwerde vom 23. November 2009 eindeutig hervorgeht, rechnete auch die Beschwerdeführerin mit positiven Effekten aufgrund des Einhaltens der Produktionsvorschriften für Emmentaler. Führt sie doch explizit aus, dass sich der so hergestellte Käse "in punkto Qualität um Welten" von anderem Emmentaler abhebe. Es ist indessen nur logisch, dass mit einer Marke bei den Konsumentinnen und Konsumenten allenfalls auch negative Assoziationen verbunden sein können. So wie der Produzent von einem hohen Ansehen seines Produktes profitiert, so hat er auch allfällige Umsatzeinbrüche bei negativen Meldungen zu tragen (vgl. diesbzgl. illustrativ BGE 118 Ib 473 hinsichtlich der Listeriose-Affäre beim Vacherin Mont d'Or und dabei insb. die Ausführungen in E. 18c). Indem man sich dafür entscheidet, ein Produkt herzustellen und dabei bestimmte Vorschriften und Regelungen einzuhalten, erhält man nicht nur i.c. "käsespezifische" Vorteile (wie z.B. die geschmacklichen Qualitätsmerkmale eines Emmmentalers) und Rechte (dies insbesondere im Bereich der Vermarktung), sondern eben auch gewisse Nachteile und Pflichten. Letztere umfassen im vorliegenden Fall insbesondere die Pflicht zur Einhaltung spezifischer Produktionsvorschriften und allfälliger weiterer Regelungen wie Pflichtenhefter sowie eventueller weiterer lebensmittelrechtlicher Vorschriften, die allgemeine Pflicht der Milchverwerter zur korrekten Meldung und Deklaration des produzierten Käses zu Handen der TSM Treuhand GmbH sowie in der Folge allenfalls auch die Pflicht zur Bezahlung von Nichtmitgliederbeiträgen an Branchenorganisationen wie beispielsweise der "Emmentaler Switzerland".

E. 3.3.2

Wie die Beschwerdeführerin sowohl in ihrer Beschwerde als auch in den von der Vorinstanz zu den Akten gelegten Verfahrensakten des aufgrund der Verfügung des Kantonschemikers (...) vom 20. Oktober 2009 im Kanton F._____ anhängigen Verfahrens mehrfach ausdrücklich bekräftigt, habe sie ihren Käse konsequent "nach den Produktionsvorschriften für Emmentaler" produziert. So führt sie beispielsweise im Rahmen der kantonalen Verfahren in ihrer Einsprache vom 27. Oktober 2009 bzw. Verwaltungsbeschwerde vom 23. November 2009 aus, dass ihr Käse ein "klassischer Schweizer Emmentaler" sei, "welcher zwar nicht alle AOC-Anforderungen erfüllt, aber eben dennoch nach der althergebrachten Schweizerischen Emmentalerproduktion hergestellt wird, und der sich deshalb in punkto Qualität um Welten von anderem (...) Emmentaler abhebt". Aus den dem Gericht vorliegenden Akten sind denn auch keine Anzeichen ersichtlich, welche an der Darstellung der Beschwerdeführerin zweifeln lassen, dass sie aus ihrer Sicht "Emmentaler" herstellen wollte bzw. herstellte. Insbesondere war es der Beschwerdeführerin (wie bereits unter E. 2 ausgeführt) auch grundsätzlich bis zum 6. Oktober 2011 erlaubt, ihre als "Emmentaler" bezeichneten Käsesorten zu produzieren, auch wenn diese nicht alle Voraussetzungen zur Verwendung der GUB erfüllten, so sie denn

bislang rechtmässig unter dieser Bezeichnung in Verkehr gebracht wurden.

E. 3.3.3

Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Für den Bereich des öffentlichen Rechts bedeutet er, dass die Behörden und die Privaten in ihren Rechtsbeziehungen gegenseitig aufeinander Rücksicht zu nehmen haben (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, a.a.O., S. 140, Rz. 622). In der Ausgestaltung von Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) bindet der Grundsatz von Treu und Glauben somit nicht nur den Staat in seinem Handeln gegenüber den Rechtsunterworfenen, sondern auch die Privaten hinsichtlich ihres Verhaltens gegenüber staatlichen Behörden (Elisabeth Chiariello, Treu und Glauben als Grundrecht nach Art. 9 der schweizerischen Bundesverfassung, Diss. Bern 2004, S. 224 f.).

E. 3.3.4

Das aktuelle System der Meldung der Verwertungsdaten in der Form der Selbstdeklaration beruht insbesondere auch auf einer Vertrauensbeziehung zwischen den der Meldepflicht unterworfenen und den zuständigen Behörden. Dies bedingt, dass einerseits die Behörden den gemeldeten Daten grundsätzlich Vertrauen schenken, insbesondere aber auch, dass die der Meldepflicht unterworfenen ihre Daten korrekt melden. Wenn sich somit ein Produzent für die Herstellung eines bestimmten Produktes entschieden hat, so hat er dieses auch dementsprechend zu deklarieren. Es ist daher übereinstimmend mit der Vorinstanz festzustellen, dass dadurch, dass die Beschwerdeführerin - wie sie selber mehrfach zugab - aus ihrer Sicht "Emmentaler" herstellen wollte bzw. herstellte und dies grundsätzlich auch tun durfte, den produzierten Käse im Zeitpunkt der Meldepflicht entsprechend auch als "Emmentaler" hätte deklarieren müssen. Die Frage, ob allenfalls im Rahmen des Produktionsprozesses lebensmittelrechtliche Vorschriften verletzt wurden, ist wie die Problemstellung der korrekten Vermarktung für die Frage der Meldung der Verwertungsdaten irrelevant. Sie ist daher ebenfalls nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens und kann somit offen gelassen werden. 4. Auch hinsichtlich der Mengenermittlung ist der Vorinstanz beizupflichten. Wie bereits unter E. 3.2.3 dargelegt, ist einzig und allein die Art und Menge der hergestellten Produkte entscheidend. Allfällige Mengeneinbussen bei der Weiterverarbeitung wie Abschnitte oder Randstücke sind für die Meldung der Verwertungsdaten genauso irrelevant wie die Frage, als was der Käse im Nachhinein vermarktet wurde. Wie die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde ausdrücklich ausführt, habe sie sowohl ihren als "H. _____" als auch ihren als "G. _____" vermarkteten Käse "nach den Produktionsvorschriften für Emmentaler" produziert. Dementsprechend hätten beide Varianten meldetechnisch als "Emmentaler" erfasst werden müssen. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin sind somit bei der Frage des Verschuldensgrades die gänzlichen 888'680 kg produzierten Emmmentalers zu berücksichtigen.

E. 5

Gemäss Art. 169 Abs. 1 lit. h LwG kann bei Widerhandlungen gegen das LwG, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen als Verwaltungsmassnahme eine Belastung mit einem Betrag bis höchstens Fr. 10'000.- ergriffen werden. Bei der Frage nach der Verhältnismässigkeit der auferlegten Belastung kann im vorliegenden Fall der Aspekt der Höhe allfälliger noch aufzuerlegender

Nichtmitgliederbeiträge durch die Branchenorganisation "Emmentaler Switzerland" nur begrenzt berücksichtigt werden. So hat die Beschwerdeführerin gemäss den zutreffenden Berechnungen der Vorinstanz 888'680 kg produzierten Emmentaler nicht deklariert und damit möglicherweise eine Auferlegung von Nichtmitgliederbeiträgen durch die Branchenorganisation "Emmentaler Switzerland" in mutmasslich sechsstelliger Höhe umgangen. Diese Frage ist indessen ebenfalls nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Auch ohne Berücksichtigung des Aspektes allfälliger noch aufzuerlegender Nichtmitgliederbeiträge durch die Branchenorganisation "Emmentaler Switzerland" ist aufgrund der sehr grossen Höhe der falsch deklarierten Milchmengenverwertung sowie des äusserst langen Zeitraums der Falschmeldungen von nicht weniger als 17 Monaten dennoch übereinstimmend mit der Vorinstanz von einer schweren Widerhandlung der Beschwerdeführerin auszugehen, welche einen Ansatz der Belastung an der oberen Grenze des zulässigen Rahmens rechtfertigt. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin selber mehrfach bestätigt hat, dass sie aus ihrer Sicht "Emmentaler" herstellen wollte bzw. herstellte. Es hätte ihr daher als Branchenkennerin mit langjähriger Erfahrung auf dem Käsemarkt klar sein müssen, dass sie dies auch dementsprechend zu deklarieren hätte. Die Belastung in der Höhe von Fr. 9'000.- zzgl. einer Gebühr von Fr. 500.-, insgesamt Fr. 9'500.-, erscheint sodann als geeignet, erforderlich und unter besonderer Berücksichtigung der soeben aufgeführten Gründe zumutbar, mitunter als verhältnismässig.

6. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin "Emmentaler" im melderechtlichen Sinn produziert hat und diesen entsprechend in den Verwertungsdaten hätte deklarieren müssen. Die im vorliegenden Fall ausgesprochene Belastung in der Höhe von Fr. 9'000.- zzgl. einer Gebühr von Fr. 500.-, insgesamt Fr. 9'500.-, ist verhältnismässig.

7. Bei diesem Ausgang des Verfahrens ergibt es sich, dass die Beschwerdeführerin als vollständig unterlegene Partei die Kosten des Verfahrens zu tragen hat (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese werden auf Fr. 1'000.- festgelegt und nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet. Die Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

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