

BVGer B-596/2016 vom 11. Oktober 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-10-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-596_2016

FR: TAF B-596/2016 du 11 octobre 2016

IT: TAF B-596/2016 del 11 ottobre 2016

Regeste

Verwaltungsmassnahmen

Erwägungen

E. 1

Der angefochtene Akt der Vorinstanz vom 30. Dezember 2015 unterliegt als Verfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 1 VwVG der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 44 VwVG i.V.m. Art. 31, Art. 33 Bst. d und Art. 37 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 166 Abs. 2 LwG, zitiert in E. 2), zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift. Die Beschwerdeführerin ist als materielle Adressatin der angefochtenen Verfügung durch diese besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 Bst. a bis c VwVG). Die Anforderungen an die Beschwerdefrist (Art. 50 Abs. 1 VwVG) sowie an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (vgl. Art. 46 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist damit einzutreten.

E. 2

Das Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1 in der hier massgebenden Fassung vom 1. Januar 2015) legt innerhalb der welthandelsrechtlichen Verpflichtungen die Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse fest (Art. 7 ff., Art. 21 LwG betreffend Zollkontingente). Die Landwirtschaftsgesetzgebung wird diesbezüglich in der - unter anderem gestützt auf Art. 21 Abs. 2 sowie Art. 177 LwG - vom Bundesrat erlassenen Agrareinfuhrverordnung vom 26. Oktober 2011 (AEV, SR 916.01 in der hier massgebenden Fassung vom 1. Dezember 2015, AS 2011 5325, 2012 3437, 2013 3931, 2014 4001, 2014 979, 2015 1759, 2015 323, 2015 4545, 2015 4547) konkretisiert. Danach bedarf die Einfuhr der in Anhang 1 zu dieser Verordnung aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse einer Generaleinfuhrbewilligung (Art. 1 Abs. 1 AEV). Die Zollkontingente, die Teilzollkontingente und die Richtmengen sind in Anhang 3 der Verordnung festgelegt (Art. 10 AEV). Als Inandleistung gilt die Übernahme von inländischen landwirtschaftlichen Erzeugnissen handelsüblicher Qualität während eines festgelegten Zeitraums (Bemessungsperiode). Die Erzeugnisse sind im 4. Kapitel oder in den marktordnungsspezifischen Produkteverordnungen festgelegt (Art. 21 Abs. 1 AEV). Das Teilzollkontingent Nr. 14.1 (Kartoffeln) wird gemäss Art. 37 Abs. 1 AEV in die Warenkategorien Saatkartoffeln (Bst. a), Speisekartoffeln (Bst. b) und Veredelungskartoffeln (Bst. c) aufgeteilt. Anteile am Teilzollkontingent Kartoffeln werden nach der Inandleistung der einzelnen Organisation bzw. des einzelnen Betriebs im Verhältnis zu den gesamten rechtmässig geltend gemachten Inandleistungen in Prozenten zugeteilt (Art. 40 Abs. 1 AEV). Das Bundesamt teilt nur Personen einen Kontingentsanteil

am Teilzollkontingent Kartoffeln zu, wenn ihre Inlandleistung mehr als 100 Tonnen beträgt (Art. 40 Abs. 2 AEV). Kontingentsperiode bildet das Kalenderjahr (Art. 11 AEV). Als Bemessungsperiode gilt der Zeitraum zwischen dem 18. Monat (Juli) und dem 7. Monat (Juni) vor der betreffenden Kontingentsperiode (Art. 41 Abs. 2 AEV). Die Gesuche um Anteile am Teilzollkontingent Kartoffeln müssen bis spätestens am 30. September vor Beginn der Kontingentsperiode eintreffen (Art. 42 AEV). Die geltend gemachte Inlandleistung muss nachweisbar sein (Art. 41 Abs. 3 AEV).

E. 3

Die Beschwerdeführerin beantragt vorliegend ausdrücklich nur, die gegen sie ausgesprochene Verwarnung sei aufzuheben. Sie macht jedoch auch geltend, mit der Aberkennung der Menge von 2'910'342 kg habe die Vorinstanz den Vertrauensgrundsatz verletzt. Auf Grund der Begründung ihrer Beschwerde ist deshalb davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin sinngemäss auch den in Dispositiv Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids verfügten Abzug der nicht als Inlandleistung anerkannten Menge beanstandet. Die Beschwerdeführerin beruft sich zur Begründung ihrer Beschwerde sinngemäss einerseits auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes, andererseits hält sie der Vorinstanz eine fehlerhafte bzw. falsche Auslegung des anwendbaren Rechts, insbesondere von Art. 41 Abs. 1 Bst. b AEV, vor. Die Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit von Art. 41 Abs. 1 Bst. b AEV wird von ihr indessen zu Recht nicht in Frage gestellt.

E. 3.1

Im Rahmen der Auslegung gelten für die Normen des Verwaltungsrechts die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung. Zur Anwendung gelangen somit die grammatikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleologische Auslegungsmethode. Zwar wird heute von Lehre und Rechtsprechung auch im Verwaltungsrecht der Methodenpluralismus bejaht, der keiner Auslegungsmethode einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt, doch steht gemäss der bundesgerichtlichen Praxis auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts die teleologische Auslegungsmethode im Vordergrund, wobei Ausgangspunkt jeder Auslegung der Wortlaut der Bestimmung bildet. An einen klaren und unzweideutigen Gesetzeswortlaut ist die rechtsanwendende Behörde gebunden, sofern dieser den wirklichen Sinn der Norm wiedergibt (vgl. BGE 141 V 197 E. 5.2, 141 V 221 E. 5.2.1; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 177 ff., m.w.H.). Nach dem klaren Wortlaut von Art. 41 Abs. 1 Bst. b AEV gilt bei Speisekartoffeln als Inlandleistung "die Menge der konsumfertig abgepackten inländischen Speisekartoffeln, die die Abpackbetriebe während der Bemessungsperiode an den Detailhandel geliefert haben". Dass dieser eindeutige Wortlaut, der einzig Lieferungen an den Detailhandel berücksichtigt und somit implizit solche an den Grosshandel für die Berechnung der Inlandleistung ausschliesst, den wirklichen Sinn der Norm nicht wiedergäbe, ist nicht ersichtlich. Der Bundesrat hat nach der Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik, Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), Neues Landwirtschaftsgesetz (BBl 1996 IV 1 ff., 119, nachfolgend Botschaft) dafür zu sorgen, dass die gleiche Inlandware nicht missbräuchlich, in Umgehung des gesetzgeberischen Willens auf den verschiedenen Vermarktungsstufen mehrmals als Inlandleistung angerechnet wird (vgl. auch Urteil des BVGer A 2206/2007 vom 24. November 2008 E. 2.3.4). In derselben Botschaft wird mit Bezug auf Inlandleistung bei Schlachtvieh und Fleisch zudem festgehalten, dass es bei der Festlegung von Leistungskriterien nicht allein darum gehe, nur echte Leistungen zu berücksichtigen. Die zu erbringenden Leistungen müssten insbesondere auch

quantifizierbar, erfassbar und kontrollierbar sein, wobei die Wahl der Kriterien so getroffen werden sollte, dass Missbräuche weitgehend ausgeschaltet werden können (vgl. Botschaft, BBl 1996 IV 160). Der Schluss nur Leistungen an den Detailhandel bzw. - wie hier zur Diskussion stehend - nur direkte Leistungen in den HOREKA-Kanal und keine Leistungen an bzw. über den Grosshandel als Inlandleistung anzuerkennen, ist mit diesen Zielsetzungen ohne Weiteres vereinbar; ungeachtet dessen, dass der Wortlaut der Bestimmung von Art. 41 Abs. 1 Bst. b AEV - anders als derjenige von Art. 41 Abs. 1 Bst. a - diese Unterscheidung nicht explizit vorsieht. Entscheidend ist einzig, dass die Beschwerdeführerin, die sowohl gemäss Art. 41 Abs. 3 AEV als auch nach der allgemeinen Beweislastregel von Art. 8 ZGB beweispflichtig wäre, nicht geltend macht - und auch sonst nichts vorliegt, aus dem sich schliessen liesse -, dass die Unternehmen, die sie beliefert hat (vgl. Tabelle zum Inspektionsbericht vom 23. Oktober 2010, act. 9 Vorakten), im Detailhandel tätig wären. Vielmehr räumt die Beschwerdeführerin mit Mail vom 11. Dezember 2015 ein, den Detailhandel meist über einen Grosshändler beliefert zu haben. Die Vorinstanz hat somit die an diese Unternehmen gelieferte Menge von 2'910'342 kg zu Recht nicht als Inlandleistung im Sinne von Art. 41 Abs. 1 Bst. b AEV anerkannt.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin beruft sich im Zusammenhang mit der aus ihrer Sicht im Jahr 2016 erstmals vorgenommenen Unterscheidung zwischen der direkten bzw. indirekten Lieferung in den HOREKA-Kanal - insbesondere mit Blick auf die Schreiben der Vorinstanz vom 26. Juni 2014 und 24. April 2015 - auf den Anspruch auf Schutz berechtigten Vertrauens in staatliches Verhalten. Dieser auf den in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben gestützte Anspruch setzt praxisgemäss eine Grundlage voraus, auf welche die betroffene Person mit Recht vertrauen durfte und gestützt auf welche sie nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (vgl. BGE 141 I 161 E. 3.1; 131 II 627 E. 6.1). Dass die Beschwerdeführerin im Vertrauen auf ein bestimmtes Verhalten der Vorinstanz Dispositionen getroffen hätte, ist nicht erkennbar und wird von ihr im vorliegenden Verfahren auch nicht geltend gemacht. Allfällige auf Treu und Glauben gestützte Ansprüche der Beschwerdeführerin könnten bereits aus diesem Grund nicht anerkannt werden (vgl. BGE 141 I 161 E. 3.1). Ein Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörde, bestünde im Übrigen nur dann, wenn das behördliche Verhalten sich auf eine konkrete, die betreffende Person berührende Angelegenheit bezöge, die Behörde, welche gehandelt hat, hierfür zuständig wäre oder der Rechtsuchende sie aus zureichenden Gründen als zuständig hätte betrachten dürfen und die Unrichtigkeit nicht ohne weiteres hätte erkennen können (vgl. BGE 141 I 161 E. 3.1). Auch diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall nicht erfüllt: Was den "Serienbrief an die Importeure von Speisekartoffeln" vom 26. Juni 2014 betrifft, auf den sich die Beschwerdeführerin beruft, ist festzuhalten, dass sich dieser weder individuell an sie richtet, noch die hier zu beurteilende Kontingentsperiode betrifft. Damit kann dieses Schreiben wesensgemäss keine Zusicherung mit Bezug auf die Inlandleistung der Beschwerdeführerin für die Kontingentsperiode 2016 enthalten. Das Schreiben vom 24. April 2015 betrifft demgegenüber zwar die Inlandleistung für die Kontingentsperiode 2016, ist jedoch wiederum sehr allgemein gehalten; zu der Frage ob eine bestimmte Lieferung die Voraussetzungen für die Inlandleistung erfüllt, wird keine Aussage gemacht. Etwas anderes lässt sich auch aus dem Schreiben vom 19. August 2015 nicht ableiten; enthält doch auch dieses keine Angaben, aus denen sich eine Vertrauensgrundlage ergeben könnte. Die

Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung vom 11. März 2016 denn auch aus, auch im Vorjahr seien Lieferungen an den Grosshandel nicht berücksichtigt worden, sofern sie als solche erkennbar gewesen seien. Sie habe solche Lieferungen anlässlich von Kontrollen nie als Inundleistungen anerkannt und immer in Abzug gebracht. Auch "indirekte" Lieferungen an den HOREKA-Kanal, also solche, die über einen Zwischenhandel dorthin gelangten, habe das Bundesamt nie berücksichtigt, da es sich dabei um nichts anderes als um Lieferungen an den Grosshandel handle. Bei seinen Kontrollen habe das Amt - offenbar im Gegensatz zu swisspatat - diejenigen Lieferungen an den Grosshandel und an den HOREKA-Kanal, die es als solche erkannt habe, abgezogen. Auf Grund der klaren Rechtslage sei das Bundesamt immer davon ausgegangen, dass auch swisspatat Lieferungen an den Grosshandel und an den HOREKA-Kanal abziehe. Die Beschwerdeführerin macht nicht substantiiert geltend, dass diese Ausführungen nicht zuträfen, sie hat auch nichts ins Recht gelegt, dass diese Ausführungen widerlegen würde. Die Vorinstanz hat somit in glaubwürdiger Weise dargelegt, dass sie zwar die Kontrollen der Meldungen verschärft hat, was wesensgemäss dazu führt, dass zu Unrecht als Inundleistung gemeldete Lieferungen der Abpackbetriebe vermehrt erkannt werden. Dass sie zuvor bewusst eine gesetzwidrige Praxis ausgeübt oder geduldet und dadurch eine Grundlage für aus dem Vertrauensschutz fliessende Ansprüche geschaffen hätte, kann aber auch daraus nicht geschlossen werden.

E. 4

Wie ausgeführt, stellen die Lieferungen der Beschwerdeführerin im Umfang von 2'910'342 kg entgegen deren Meldung keine Inundleistung i.S.v. Art. 41 Abs. 1 Bst. b AEV dar. Die Vorinstanz geht somit zu Recht davon aus, dass mit der unzulässigen Meldung eine Widerhandlung gegen die AEV vorliegt. Die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte generelle Kritik am Vorgehen der Vorinstanz vermag daran nichts zu ändern. Das LwG sieht bei Widerhandlungen gegen dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verschiedene Verwaltungsmassnahmen vor: Verwarnung; Entzug von Anerkennungen, Bewilligungen, Kontingenten und dergleichen; Ausschluss von Berechtigungen; Ausschluss von der Direktvermarktung; Ablieferungs-, Annahme- und Verwertungssperre; Ersatzvornahme auf Kosten der die Bestimmungen und Verfügungen verletzenden Person sowie der mit Aufgaben betrauten Organisation; die Beschlagnahme sowie die Belastung mit einem Betrag bis höchstens Fr. 10'000.- (Art. 169 Abs. 1 Bst. a bis h LwG). Die von der Vorinstanz gegen die Beschwerdeführerin mit der angefochtenen Verfügung ausgesprochene - in Art. 169 Abs. 1 Bst. a LwG als mildestes Mittel vorgesehene - Verwarnung erscheint unter diesen Umständen als verhältnismässig und ist nicht zu beanstanden.

E. 5

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet. Sie ist daher abzuweisen.

E. 6

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind die in der Höhe von Fr. 1'000.- der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dieser Betrag ist dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.- zu entnehmen.

E. 7

Der unterliegenden Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE) und ebenso wenig der Vorinstanz (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

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