

BVGer B-835/2016 vom 28. Februar 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-02-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-835_2016

FR: TAF B-835/2016 du 28 février 2017

IT: TAF B-835/2016 del 28 febbraio 2017

Regeste

Milch, Milchprodukte, Speiseöle und -fette

Erwägungen

E. 1

Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde ein-zutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (vgl. BVGE 2007/6 E. 1, m.w.H.).

E. 1.1

Anfechtungsobjekt bildet vorliegend die Feststellungsverfügung der Vorinstanz vom 8. Januar 2016 (Art. 5 Abs. 1 Bst. b des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]). Mit dem angefochtenen Entscheid hat die Vorinstanz festgestellt, dass die Beschwerdeführer für den Zeitraum von Juni 2009 bis Oktober 2011 ihr gegenüber keinen Erfüllungsanspruch auf Ausrichtung der Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage hätten. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1] i.V.m. Art. 31 f. und Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

E. 1.2

Soweit die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid das Feststellungsbegehren der Beschwerdeführer abweist, haben die Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an der mit der Beschwerde beantragten Aufhebung dieses Entscheids. Sie sind durch diesen besonders berührt und beschwert und insoweit auch beschwerdebefugt.

E. 1.2.1

Die in der Sache zuständige Behörde - im Beschwerdefall das Gericht - kann über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlicher Rechte oder Pflichten von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Feststellungsverfügung bzw. einen Feststellungsentscheid treffen (Art. 25 Abs. 1 VwVG). Gegenstand der Feststellung können zweifelsfrei bestimmbar sowie eindeutige individuelle und konkrete Rechte und Pflichten sein. Es können dabei aber nur Rechtsfragen geklärt, nicht Tatsachenfeststellungen getroffen werden. Feststellungsentscheide sind gegenüber rechtsgestaltenden bzw. leistungsverpflichtenden Verfügungen grundsätzlich subsidiär. Einem Feststellungsbegehren ist zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse nachweist (Art. 25 Abs. 2 VwVG). Es ist nicht Sache der Behörde, von Amtes wegen nach etwaigen schutzwürdigen Interessen zu forschen; der entsprechende Nachweis obliegt dem Gesuchsteller. Der Begriff des schutzwürdigen Interesses ist im gleichen Sinn

auszulegen wie bei der Beschwerdelegitimation gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG (vgl. BGE 139 V 143 E. 3; Urteil des BVer B-6011/2015 vom 5. April 2016 E. 2).

E. 1.2.2

Die Vorinstanz hat das schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführer am Erlass einer Feststellungsverfügung mit Bezug auf den Bestand eines Erfüllungsanspruchs auf die strittigen Zulagen bejaht. Zur Wahrung des Grundsatzes der Prozessökonomie und unter Beachtung des Beurteilungsspielraums der Vorinstanz kann dieser gefolgt werden: Die Frage, ob die Beschwerdeführer für den Zeitraum von Juni 2009 bis Oktober 2011 gegenüber der Vorinstanz einen Erfüllungsanspruch auf Ausrichtung der Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage haben, ist eine Rechtsfrage, die sich auf einen individuell-konkreten Sachverhalt bezieht. Die Beschwerdeführer haben ein finanzielles Interesse an der beantragten Feststellung, weshalb ihr Begehren einem Feststellungsentscheid grundsätzlich zugänglich war bzw. ist. Die strittigen Ansprüche beziehen sich auf Forderungen im Zeitraum von Juni 2009 bis Oktober 2011, wobei gemäss Art. 32 Abs. 1 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG; SR 616.1) Forderungen aus Finanzhilfe- und Abgeltungsverhältnissen nach fünf Jahren verjähren. Die Vorinstanz hat in Erwägung gezogen, dass - soweit die strittigen Forderungen nicht verjährt seien - das Interesse der Beschwerdeführer aktuell sei. Mit Bezug auf die verjährten Forderungen verzichte sie auf das Erfordernis des aktuellen Interesses, da sich die Frage, ob gegen sie ein Erfüllungsanspruch bestehe, jederzeit wieder stellen könne. Während die Verjährung die Durchsetzbarkeit von Forderungen betrifft, bildet Anfechtungsobjekt und damit den Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens nur der Bestand eines Erfüllungsanspruchs der Beschwerdeführer gegenüber der Vorinstanz, nicht jedoch dessen Durchsetzbarkeit. Die Frage, welche Forderungen im Zeitraum von Juni 2009 bis Oktober 2011 bereits verjährt sind, hat die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung denn auch noch nicht geprüft, sondern offen gelassen. Auf Grund der vorinstanzlichen Akten lässt sich somit nicht beurteilen, welche Forderungen allenfalls bereits verjährt sind. Jedenfalls kann mit der Vorinstanz davon ausgegangen werden, dass es sich dabei nicht um sämtliche Forderungen handelt. Die Vorinstanz hätte die Durchsetzbarkeit des Erfüllungsanspruchs und damit die Frage nach dessen Verjährung im Fall einer Gutheissung der vorliegenden Beschwerde - im Rahmen einer Leistungsverfügung - abzuklären und zu entscheiden. Damit kann die erforderliche Aktualität des Feststellungsinteresses bejaht werden. Mit Bezug auf die Subsidiarität ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführer die Ausrichtung der umstrittenen Zulagen vor der Vorinstanz zwar mittels eines Leistungsbegehrens hätten verlangen können. Die Vorinstanz ist auf ihr Feststellungsbegehren dennoch mit der Begründung eingetreten, dass damit grundlegende Rechtsfragen vorweg gelöst werden könnten und auf die Einleitung eines aufwändigen Verfahrens verzichtet werden könne (vgl. Alfred Kölz/Isabelle Häner/martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 352). Gleiches gilt für das vorliegende Verfahren.

E. 1.3

Die Beschwerde ist frist- und formgerecht eingereicht und der Kostenvorschuss fristgemäss bezahlt worden (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Der Vertreter hat sich rechtsgenügend durch schriftliche Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 VwVG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen ebenfalls vor (Art. 50 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 und Art. 44 ff. VwVG).

E. 1.4

Auf die Beschwerde ist damit einzutreten.

E. 2

Streitgegenstand bilden vorliegend Zulagen für den Zeitraum von Juni 2009 bis Oktober 2011, womit die damals geltenden Rechtsnormen Anwendung finden (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014 § 24 N 9, m.w.H.). Soweit hier interessierend, haben die Bestimmungen der Milchpreisstützungsverordnung vom 25 Juni 2008 (MSV, SR 916.350.2) und des LwG keine Änderungen erfahren. Sofern sich die anwendbaren Bestimmungen geändert haben, wird in der Folge die zugehörige Fundstelle in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) zitiert, ansonsten die (unveränderte) Fassung der Systematischen Sammlung des Bundesrechts.

E. 3

Die Vorinstanz hat die Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage für den Zeitraum von Juni 2009 und Oktober 2011 der von den Beschwerdeführern belieferten Milchverwerterin, der X. _____ AG, zur Weiterleitung an diese ausbezahlt. Die X. _____ AG, über die mit Wirkung ab 8. Februar 2012 der Konkurs eröffnet wurde, hat die Zulagen in der Folge nur teilweise an die Beschwerdeführer weitergegeben.

E. 3.1

Für die Verkehrsmilch, die zu Käse verarbeitet wird, kann der Bund an die Produzenten eine Zulage (sog. "Zulage für verkäste Milch") ausrichten (Art. 38 Abs. 1 LwG). Für Milch, die zu Käse verarbeitet wird und aus einer Produktion ohne Silagefütterung stammt, wird den Produzenten eine Zulage (sog. "Zulage für Fütterung ohne Silage") entrichtet (Art. 39 Abs. 1 LwG). Damit werden die Zulagen für verkäste Milch und für die Fütterung ohne Silage nach dem klaren Wortlaut der Gesetzesbestimmungen an den Produzenten ausgerichtet. Entsprechend wird auf Verordnungsstufe in Art. 1 (verkäste Milch) und Art. 2 (Fütterung ohne Silage) MSV festgehalten, dass die Zulagen den Produzenten ausgerichtet werden. Damit sind zweifellos die Produzenten, vorliegend die Beschwerdeführer, anspruchsberechtigt für die Zulagen. Schuldner der Zulagen ist der Bund, hier die Vorinstanz, was zwischen den Parteien unbestritten ist. Auf Gesetzesstufe ist die Zwischenschaltung des Milchverwerter bei der Auszahlung der Zulagen nicht vorgesehen. Demgegenüber verpflichtet Art. 6 Bst. a MSV den Milchverwerter, die Zulagen innert Monatsfrist den Produzenten "weiterzugeben", von denen er die zu Käse verarbeitete Milch gekauft hat. Damit wird auf Verordnungsstufe im Leistungsverhältnis zwischen dem anspruchsberechtigten Produzenten und dem Bund als Schuldner der Zulagen der Milchverwerter zwischengeschaltet. Wie die Vorinstanz zu Recht geltend macht, hat der Bundesrat in seiner "Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002)" vom 26. Juni 1996 (BBl 1996 IV 1 ff., 147) zum heutigen Art. 38 LwG, damals Art. 36 LwG, unter dem Titel "Auszahlung der Zulage" festgehalten, dass die Zulage für verkäste Milch entsprechend der neuen Philosophie direkt den Produzenten auszurichten sei. Aus administrativen Gründen - grosse Produzentenzahl, unterschiedliche Verwertung der abgelieferten Milch, Schwankungen im Anteil verkäster Milch - werde die Zulage jedoch dem Milchverwerter ausgerichtet werden müssen. Aufgrund der Konkurrenzverhältnisse würden die Verwerter gezwungen sein, die Zulage an die Produzenten weiterzugeben. Aus den Materialien geht somit hervor, dass administrative

Überlegungen hinter der Bestimmung von Art. 6 Bst. a MSV stehen, welche die Auszahlung der Zulagen an den Produzenten über den Milchverwerter vorsieht. Entsprechend findet sich Art. 6 Bst. a in systematischer Hinsicht unter dem Titel "Auszahlungs- und Buchführungspflicht" im 2. Abschnitt der MSV über das "Verfahren". Vor diesem Hintergrund kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Bundesrat in der MSV mehr als nur das Verfahren für die Ausrichtung der Zulagen, d.h. das reine Auszahlungsprozedere, hätte regeln wollen. Mit der Überweisung der Zulagen über den Milchverwerter an den Produzenten wird lediglich eine administrative Vereinfachung für die Vorinstanz bezweckt, die sich an die kleinere Anzahl Milchverwerter anstelle der Vielzahl der zulagenberechtigten Produzenten halten kann. Demgegenüber ist - entgegen der Ansicht der Vorinstanz - weder der Verordnung noch dem Gesetz etwas zu der Frage zu entnehmen, ob der Ausrichtung der Zulage durch den Bund an den Milchverwerter schuldbefreiende Wirkung zukommt. Dass mit Art. 6 Bst. a MSV beabsichtigt sein sollte, dass der Bund durch Leistung der Zulage an einen Dritten, den Milchverwerter, von seiner Schuld befreit werde, kann weder aus einer Gesetzesbestimmung noch aus den Materialien geschlossen werden. Der Vorinstanz kann jedoch darin beigeplantet werden, dass die Parteien eines Schuldverhältnisses grundsätzlich vereinbaren können, dass der Schuldner das Recht erhält, sich durch Leistung an einen Dritten zu befreien. Zwar verbindet Art. 6 Bst. a MSV mit der Auszahlung der Zulage an den Milchverwerter keine schuldbefreiende Wirkung; die gesetzlichen Grundlagen stehen einer Vereinbarung einer (schuldbefreienden) Leistung an einen Dritten jedoch auch nicht entgegen.

E. 3.2

Die Vorinstanz geht davon aus, dass zwischen ihr und den Beschwerdeführern mit den von diesen im August 2009 unterzeichneten Bestätigungsblättern eine Vereinbarung zustande gekommen sei, wonach sie die Befugnis erhalten habe, ihre Verpflichtung auf Ausrichtung der Zulagen durch Leistung an einen Dritten zu erfüllen. Gestützt darauf sei sie als Schuldnerin berechtigt gewesen, an den von den Produzenten gewählten Milchverwerter, der als Zahlstelle fungiert habe, schuldbefreiend zu leisten. Indem sie die Zulagen vereinbarungsgemäss an die X._____ AG ausbezahlt habe, habe sie ihre Verpflichtung erfüllt und das Risiko sei auf die Beschwerdeführer übergegangen. Demgegenüber machen die Beschwerdeführer geltend, die gesetzliche Risikoverteilung sei durch die Unterzeichnung der Bestätigungsblätter nicht geändert worden. Die Bestätigungsblätter gäben nur die Auszahlungsmodalitäten wider, wie sie in der Verordnung festgehalten seien. Nirgends sei festgehalten, dass sie mit Unterzeichnung den Erfüllungsanspruch gegenüber der Vorinstanz verlieren würden. Wäre mit dem Bestätigungsblatt eine Risikoverlagerung beabsichtigt gewesen - was mangels gesetzlicher Grundlage nicht zulässig wäre -, hätte die Vorinstanz darauf ausdrücklich hinweisen müssen. Für die Beantwortung der Frage, wann der Erfüllungsanspruch des Gläubigers untergeht, finden die Grundsätze des Schuldrechts als allgemeine Rechtsgrundsätze Anwendung (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 146). Ob die Leistung an einen Dritten schuldbefreiende Wirkung entfaltet, hängt davon ab, ob der Gläubiger dieser Leistung zugestimmt bzw. den Schuldner dazu ermächtigt hat (vgl. Schwenger, a.a.O., Rz. 73.05 ff). Das von den Beschwerdeführern am 8. bzw. am 10. August 2009 unterschriebene "Bestätigungsblatt über das Vorgehen des Bundesamtes für Landwirtschaft bei der Auszahlung von Zulagen ab Produktionsperiode Mai 2009 (nach dem Entscheid der ausserordentlichen Generalversammlung der Milchgenossenschaft Y._____ vom 28. Mai 2009)" lautet wie folgt: "Zulagen ab Produktionsperiode Mai 2009 Ich habe davon Kenntnis

genommen, dass mir die im Begleitschreiben vom 6. August 2009 aufgeführten Zulagen der Produktionsperiode Mai 2009 durch das BLW direkt ausbezahlt werden und die X. _____ AG bzw. die Y. _____ bei der Milchgeldzahlung der Produktionsperiode Mai 2009 eine entsprechende Korrektur in gleicher Höhe vornehmen wird. Zulagen ab Produktionsperiode Juni 2009 Ich habe davon Kenntnis genommen, dass das BLW ab Produktionsperiode 2009 die Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage meinem jeweiligen Milchverwerter überweist. Der Milchverwerter ist gemäss Artikel 6 der Milchpreisstützungsverordnung vom 25. Juni 2008 (MSV; SR 915.350.2) verpflichtet, diese Zulagen innert Monatsfrist den Produzentinnen und Produzenten, von denen sie die zu Käse verarbeitete Milch gekauft haben, weiterzugeben." Die Beschwerdeführer übersehen, dass die Ausrichtung der Zulagen an ihren Milchverwerter mit Unterzeichnung des Bestätigungsblatts nicht mehr nur generell-abstrakt auf Verordnungsebene geregelt ist. Vielmehr haben sie auf diesem Blatt individuell-konkret angegeben, wer ihr Milchverwerter ist, und das BLW ausdrücklich dazu ermächtigt, an diesen zu leisten. Mit der unbestrittenen Ermächtigung des Gläubigers auf dem Bestätigungsblatt und der entsprechenden Ausrichtung der Zulagen an die X. _____ AG hat das BLW seine Verpflichtung korrekt und damit mit schuldbefreiender Wirkung erfüllt. Damit ist die Vorinstanz zu Recht zum Schluss gelangt, dass die Beschwerdeführer ihr gegenüber keinen Anspruch mehr auf die Ausrichtung der strittigen Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage haben. Ob der Bund für einen den Beschwerdeführern durch die X. _____ AG allenfalls verursachten Schaden einzustehen hat, ist eine - nicht im vorliegenden Verfahren zu beantwortende - Frage einer allfälligen Staatshaftung.

E. 4

Die Beschwerde erweist sich damit insgesamt als unbegründet und ist abzuweisen.

E. 5

Als unterliegende Partei haben die Beschwerdeführer die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1500.- zu tragen (Art. 63 Abs. 1 und 4bis VwVG, Art. 1, 2 und 4 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]), die dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.- entnommen werden. Der Restbetrag von Fr. 1500.- ist den Beschwerdeführern nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aus der Gerichtskasse zurückzuerstatten.

E. 6

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

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