

CH_VB JAAC 61.54 vom 15. Mai 1996

Bundesverwaltung, 1996-05-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_61.54__

FR: CH_VB JAAC 61.54 du 15 mai 1996

IT: CH_VB JAAC 61.54 del 15 maggio 1996

Erwägungen

E. 2

Gegen diesen Entscheid reichte die Käsereigenossenschaft X am 7. Juli 1995 Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission EVD ein und beantragt, der ZVSM sei anzuweisen, eine Siloverbotszulage (Grundzulage) von Fr. ... auszurichten. Aus den Erwägungen: (...) 1.2. Die Verwaltungsbeschwerde an die Rekurskommission EVD ist zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und soweit ein Bundesgesetz die Rekurskommission EVD als Beschwerdeinstanz vorsieht (Art. 5, 44 ff. und 71a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021 i. V. m. Art. 20 ff. der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen [VRSK], SR 173.31). Zur Erhaltung und Förderung der Käseproduktion kann der Bund insbesondere in der Siloverbotszone Beiträge gewähren (Art. 16 Abs. 1 Milchwirtschaftsbeschluss 1988 vom 16. Dezember 1988 [MWB 1988], SR 916.350.1, AS 1992 331, 1993 325, 1994 1635, 1995 2075). Unter anderem gestützt auf diese Bestimmung hat der Bundesrat die Verordnung vom 19. Oktober 1983 über die Zonenzuteilung und Förderung der Käseproduktion (SR 916.356.11, AS 1993 2892, 1995 1222, 1996 783, nachfolgend Verordnung Käseproduktion) erlassen. Diese Verordnung wurde unter anderem am 20. Oktober 1993 auf den 1. November 1993 teilweise geändert (AS 1993 2892). In der ursprünglichen Fassung bestimmte Art. 4 (nachfolgend altArt. 4), dass den Milchproduzenten in der Siloverbotszone eine Grundzulage und eine Sonderzulage ausgerichtet werden (Abs. 1 Bst. a und b). Die Grundzulage wurde auch für eingelieferte Milch ausgerichtet, die wegen Strukturverbesserungsmassnahmen vorübergehend nicht verkäst werden konnte (altArt. 4 Abs. 3 Verordnung Käseproduktion). Entsprechende Ausführungsanordnungen waren in der Verordnung des ZVSM vom 22. November 1984 über die Ausrichtung der Siloverbotszulage an die Verkehrsmilchproduzenten (AS 1985 162, nachfolgend: altVerordnung ZVSM) enthalten. Aus der seit dem 1. November 1993 gültigen Fassung der Verordnung Käseproduktion folgt, dass den Milchproduzenten der Siloverbotszone eine Siloverbotszulage ausgerichtet wird (Art. 4 Abs. 1), wobei diese Zulage auch auf der infolge einer vom Bundesamt verfügten allgemeinen Produktionseinschränkung vorübergehend nicht verkästen Milch ausgerichtet wird (Art. 4 Abs. 3). Die entsprechenden Anordnungen des ZVSM sind in der Verordnung des ZVSM vom 10. Dezember 1993 über die Ausrichtung der Siloverbotszulage an die Verkehrsmilchproduzenten (SR 916.356.111, AS 1994 380, nachfolgend Verordnung ZVSM) enthalten, welche die altVerordnung ZVSM rückwirkend per 1. November 1993 abgelöst hat. Die anhängig gemachte Streitsache hat die Verweigerung der Ausrichtung von Siloverbotszulagen im Sinne der eingangs dargestellten Bestimmungen der Verordnung Käseproduktion in Verbindung mit den entsprechenden Ausführungsanordnungen des ZVSM zum Gegenstand.

E. 2.1

Aktenkundig ist, dass die Genossenschaft am 26. August 1993 beschlossen hat, die eigene Käserei zu sanieren. Der Baubeginn wurde auf den 27. Oktober 1993 angesetzt und die Sanierung wurde im Januar 1994 abgeschlossen. Während dieser Zeit wurde keine Verkehrsmilch verkäst. Beantragt wird eine Siloverbotszulage für die Zeit von November 1993 bis März 1994 gestützt auf Art. 2 Abs. 3 alt Verordnung ZVSM (Gesuch um Ausrichtung der Grundzulage für Milch, welche wegen Strukturverbesserungsmassnahmen nicht verkäst werden kann). Ob diese oder die heute geltende Verordnung ZVSM auf das Gesuch Anwendung finden soll, stellt eine Frage dar, welche nicht im Rahmen der Eintretensprüfung auf ein Gesuch zu prüfen ist. Was die Gesuchseinreichung angeht, so bestehen insofern formelle Anforderungen, als die alt Verordnung ZVSM bestimmte, dass Gesuche nach Art. 2 bis spätestens 30 Tage nach Einstellung der Käseherstellung dem ZVSM einzureichen waren, welcher das Gesuch mit Antrag an das Bundesamt zum Entscheid weiterzuleiten hatte (alt Art. 6). Diese Frist stellt eine gesetzliche Frist dar, welche nicht erstreckt werden kann (Art. 22 Abs. 1 VwVG). Mit der Versäumung einer gesetzlichen Frist tritt jedoch - unter Vorbehalt der Wiedereinsetzung - Verwirkungsfolge ein (vgl. Gygi, a. a. O., S. 60; BGE 107 V 188; VPB 56.1 E. 2a).

E. 2.2

Aus den der Rekurskommission EVD zur Verfügung stehenden Unterlagen geht hervor, dass die Genossenschaft sich erst am 18. August 1994 mit dem vorliegend zu beurteilenden Gesuch an den ZVSM gewandt hat, obwohl mit dem Baubeginn und damit spätestens auch mit der Einstellung der Käseherstellung bereits am 27. Oktober 1993 begonnen worden ist. Aufgrund des erst rund 10 Monate nach Einstellung der Käseproduktion eingereichten Begehrens um Ausrichtung der Zulage ist damit die gesetzlich vorgesehene Frist von 30 Tagen nicht gewahrt. Da keine Gründe erkennbar sind, welche die Wiederherstellung der Gesuchsfrist (Art. 24 Abs. 1 VwVG) erlauben würden, ist ein allfällig bestehender Anspruch auf Ausrichtung einer Zulage verwirkt. Im übrigen ist anzufügen, dass selbst die heute geltende Verordnung ZVSM - welche unbestritten keine Möglichkeit mehr vorsieht, für vorübergehend nicht verkäste Milch infolge Strukturverbesserungsmassnahmen eine Zulage auszurichten - eine Frist in dem Sinn enthält, als Gesuche um Auszahlung der Siloverbotszulage bis zum 1. Juni an den Milchverband zu schicken sind, welcher es bis zum 15. Juni an den ZVSM weiterzuleiten hat (Art. 6 Verordnung ZVSM). Auch unter diesem Gesichtspunkt wäre das Gesuch als verspätet eingereicht zu bezeichnen. (...) (Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde, soweit sie darauf eintritt, gut und hebt die Verfügung des ZVSM auf. Auf das Gesuch um Ausrichtung der Siloverbotszulage tritt die Rekurskommission EVD nicht ein)

E. 3

Aus dem übergeordneten Bundesgesetz folgt, dass Verfügungen und Beschwerdeentscheide des Bundesamtes der Verwaltungsbeschwerde an die Rekurskommission EVD unterliegen (Art. 30 MWB 1988). Die sachliche Zuständigkeit der Rekurskommission EVD ist demnach gewahrt. 1.3. Die angefochtene Verfügung wurde jedoch vom ZVSM erlassen. Es fragt sich, wie es sich mit der funktionellen Zuständigkeit der Rekurskommission EVD als Beschwerdeinstanz verhält. In diesem Zusammenhang ist abzuklären, ob überhaupt der ZVSM befugt war, eine Verfügung zu erlassen. 1.3.1. Was die Zuständigkeitsordnung im Zusammenhang mit Beiträgen und Strukturverbesserungsmassnahmen betrifft, so geht aus dem übergeordneten Bundesbeschluss lediglich hervor, dass der Bund Beiträge gewähren

kann (Art. 16 MWB 1988) und mit dem Vollzug des Beschlusses beauftragt ist (Art. 32 Abs. 1 MWB 1988), wobei er einzelne Befugnisse an das EVD, nachgeordneten Stellen oder milchwirtschaftlichen Organisationen übertragen kann (Art. 32 Abs. 2 MWB 1988). Weitergehende Vorschriften, welche insbesondere die hier fragliche Zuständigkeit erhellen würden, sind aus dem MWB 1988 nicht ersichtlich. Jedoch ist davon auszugehen, dass eine entsprechende Kompetenzsubdelegation an die Verwaltung oder an verwaltungsexterne Organisationen rechtssatzmässig festgehalten sein muss. 1.3.2. Die Verordnung Käseproduktion bestimmt allgemein, dass das Bundesamt mit dem Vollzug, der ZVSM demgegenüber mit Erlass verschiedener Anordnungen beauftragt ist, wobei diese Anordnungen der Genehmigung des Bundesamtes bedürfen (Art. 10 Verordnung Käseproduktion). Allein diese Bestimmung erhellt, dass eine über das reine Anordnungsrecht hinausgehende Kompetenz des ZVSM ausdrücklich aus der genannten Verordnung hervorgehen muss. Aus weiteren Bestimmungen der Verordnung folgt jedoch, dass die Entscheidbefugnis beim Bundesamt liegt (Art. 1: Zoneneinteilung; Art. 3: Umzonung; Art. 8: Zulage bei Zusammenlegung, wobei diese Bestimmung mit Änderung vom 12. April 1995 per 1. Mai 1995 aufgehoben wurde, AS 1995 1222) und der ZVSM lediglich anzuhören ist (vgl. Art. 3 sowie altArt. 8). Dem ZVSM wurde einzig bezüglich der Stilllegung von Siloanlagen und Betriebsumstellungen eine ausdrückliche Durchführungskompetenz zugestanden, wobei jedoch für die Zusicherung von Beiträgen und Abfindungen die Zustimmung des Bundesamtes erforderlich war (altArt. 5 Abs. 8; Art. 5 wurde ebenfalls per 1. Mai 1995 aufgehoben, AS 1995 1222). Was die Ausrichtung von Siloverbotzulagen angeht, so präzisierte die Verordnung Käseproduktion in ihrer ursprünglichen Fassung, dass das Bundesamt im Zusammenhang mit den hier interessierenden Strukturverbesserungsmassnahmen über ein Entscheidrecht in Zweifelsfällen verfügte (altArt. 4 Abs. 3). Bezüglich Zulagen für Weichkäse kam dem ZVSM ein Antragsrecht zu, die Entscheidbefugnis war jedoch ebenfalls dem Bundesamt zugeordnet (altArt. 4 Abs. 2). Während bei den Zulagen für Weichkäse in der heute geltenden Bestimmung der Verordnung Käseproduktion die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen ZVSM und Bundesamt beibehalten wurde (Art. 4 Abs. 2), fehlt nicht nur die Bestimmung, wonach bei Strukturverbesserungsmassnahmen Zulagen gewährt werden, sondern auch die ausdrückliche Kompetenzregel betreffend Entscheidrecht des Bundesamtes in Zweifelsfällen (Art. 4 Abs. 3).

E. 4

Aufgrund der dargestellten Zuständigkeitsbestimmungen kann jedoch nicht daran gezweifelt werden, dass die Verordnung Käseproduktion dem Bundesamt die grundsätzliche Entscheidbefugnis zuordnen will. Mangels einer ausdrücklichen abweichenden Delegationsnorm im heute geltenden Art. 4 Verordnung Käseproduktion ist demnach davon auszugehen, dass das Bundesamt zumindest in Zweifelsfällen weiterhin zu entscheiden hat. Eine Delegation von Entscheidbefugnissen an den ZVSM ist nicht erkennbar und dürfte auch nicht mit der umschriebenen gesetzlichen Zuständigkeitsordnung vereinbar sein. 1.3.3. Was die früher geltenden Ausführungsanordnungen des ZVSM über die Ausrichtung der Siloverbotzulage angeht, so sprachen sich diese dahingehend aus, dass die Auszahlungen durch den ZVSM erfolgten (Art. 7 Abs. 3 altVerordnung ZVSM). Was die eigentliche Entscheidkompetenz betraf, so stellte diese Verordnung klar, dass Gesuche um Ausrichtung von Zulagen im Sinn von Art. 2 zwar beim ZVSM einzureichen, aber mit Antrag an das Bundesamt zum Entscheid weiterzuleiten waren (Art. 6 Abs. 2, vgl. auch Art. 2 Abs. 3 in fine altVerordnung ZVSM). Die heute geltende Verordnung ZVSM hält zwar

nach wie vor fest, dass die Auszahlungen durch den ZVSM erfolgen (Art. 6 Abs. 3). Die ausdrückliche Zuständigkeitsregel des Bundesamtes bezüglich Entscheidkompetenz umfasst jedoch nach dem Wortlaut der Verordnung ZVSM nur noch - in Übereinstimmung mit der übergeordneten Verordnung Käseproduktion - die Gewährung von Zulagen im Zusammenhang mit der Herstellung von Weichkäse (Art. 3 Abs. 1 und 4). Eine weitergehende Entscheidkompetenz geht aus dieser Verordnung nicht ausdrücklich hervor.

1.3.4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sowohl aus der Verordnung Käseproduktion in der ursprünglichen Fassung wie auch aus der aufgehobenen altVerordnung ZVSM unzweifelhaft hervorging, dass die Entscheidkompetenz bei der Ausrichtung von Siloverbotszulagen dem Bundesamt zugeordnet war. Obwohl die heute geltenden Bestimmungen in den beiden Erlassen die Entscheidkompetenz nicht mehr mit der gleichen Klarheit regeln und auf den ersten Blick Zuständigkeitsfragen aufwerfen könnten, ist davon auszugehen, dass sich die Entscheidkompetenz nach dem Willen des Gesetzgebers nicht vom Bundesamt auf den ZVSM verlagert hat. Hierzu fehlt eine ausdrückliche und klare Delegationsbestimmung in Abweichung von der bisherigen gesetzlichen Ordnung. Eine weiterhin bestehende Entscheidkompetenz des Bundesamtes steht damit ausser Zweifel. Ebenfalls keine Anhaltspunkte sind vorhanden, davon auszugehen, dass der Gesetzgeber mit Änderung der gesetzlichen Grundlagen im Zusammenhang mit Siloverbotszulagen neben dem bis anhin entscheidenden Bundesamt zusätzlich noch dem ZVSM im Sinne einer vorgelagerten Instanz eine Entscheidbefugnis zugestanden hätte. Eine solche - im Gegensatz zur vorliegenden Materie jedoch ausdrücklich formulierte - zusätzliche Kompetenz erhielt beispielsweise der ZVSM per 1. August 1994 (AS 1994 1648) bei der Behandlung von Gesuchen um Wechsel der Milchsammelstelle (vgl. Art. 5 Abs. 4 des Beschlusses der Bundesversammlung vom 29. September 1953 über Milch, Milchprodukte und Speisefette [MB], SR 916.350, AS 1994 1648, 1995 2075). Aufgrund der ursprünglichen Bestimmungen des Milchbeschlusses entschied nur das Bundesamt (altArt. 5 Abs. 4 i. V. m. altArt. 9 MB).

E. 5

1.4. Steht demnach dem Bundesamt die Entscheidkompetenz im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Siloverbotszulagen zu, hätte der ZVSM auf das Gesuch der Beschwerdeführerin gar nicht eintreten dürfen, sondern hätte das Gesuch vielmehr in Anwendung von Art. 8 Abs. 1 VwVG an das hierfür zuständige Bundesamt überweisen müssen. Vorliegend ist offenbar insoweit ein negativer Zuständigkeitskonflikt zwischen ZVSM und Bundesamt eingetreten, als zwar der ZVSM das Gesuch dem Bundesamt zur Beurteilung unterbreitete, das an sich zum Entscheid zuständige Bundesamt jedoch lediglich eine Stellungnahme am 2. Februar 1995 zu Handen des ZVSM abgegeben hat und in der Folge unklar war, wer diese Stellungnahme in eine Verfügung zu kleiden hat. Erst auf Nachfrage der Gesuchstellerin hin wurde die ausstehende Verfügung am 19. Juni 1995 erlassen. Zumindest der ZVSM hat - wie dies aus der Begründung in der angefochtenen Verfügung hervorgeht - ansatzweise erkannt, dass das Bundesamt in der Sache hätte entscheiden müssen. Unverständlich ist jedoch, dass er dementsprechend die Akten nicht zuständigkeitshalber an das Bundesamt überwiesen oder diesbezüglich einen Meinungsaustausch mit dem Bundesamt durchgeführt hat (Art. 8 VwVG). Auch wäre es am Bundesamt gelegen, nach Kenntnis der Anfrage des ZVSM vom 22. August 1994 aufgrund der Vollzugsaufgaben die eigene Zuständigkeit zu prüfen.

1.5. Bei der Frage der Zuständigkeit der angerufenen Rechtspflegebehörde handelt es sich um eine Prozessvoraussetzung, welche von der Behörde von Amtes wegen zu untersuchen ist.

Übersieht die in der Sache urteilende Vorinstanz, dass es an einer Prozessvoraussetzung fehlt, ist das im Rechtsmittelverfahren von Amtes wegen zu berücksichtigen mit der Folge, dass der angefochtene Entscheid aufzuheben ist (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 72 f.; BGE 119 V 317 E. 3, 114 V 319 E. 4b). Aufgrund des Grundsatzes der Wahrung des Instanzenzuges und in Anwendung der Bestimmung über die Überweisungspflicht (Art. 8 Abs. 1 VwVG) besteht für die Beschwerdeinstanz kein Anlass, in der Sache selbst zu entscheiden (vgl. BGE 114 V 319 E. 4d). Vielmehr ist bei Verfahren, welche auf Gesuch hin eingeleitet worden sind, auf Beschwerde hin die durch die unzuständige Behörde ergangene Verfügung aufzuheben, und das Begehren an die zuständige Behörde zu überweisen. In diesem Sinn verfährt auch die Rekurskommission EVD (vgl. unveröffentlichter Beschwerdeentscheid vom 13. Dezember 1994 in Sachen Käsereigenossenschaft A. [94/6K-017]). 1.5.1. Demnach wäre vorliegend nicht nur die Verfügung des ZVSM aufzuheben, sondern es müsste das Gesuch um Ausrichtung der Zulage an das in der Sache und funktionell zuständige Bundesamt zur Beurteilung weitergeleitet werden (Art. 8 Abs. 1 VwVG). Aktenkundig ist jedoch, dass das Bundesamt im Rahmen des vorinstanzlichen Schriftenwechsels auf Anfrage des ZVSM sowohl am 25. August 1994 wie auch am 2. Februar 1995 unmissverständlich zum Ausdruck gebracht hat, dass aus seiner Sicht keine Grundlage für die Ausrichtung der beanspruchten Zulage bestehe. In seiner Vernehmlassung im Rahmen des Beschwerdeverfahrens hielt das Bundesamt an diesem Standpunkt fest. Es fragt sich, wie dieser Umstand zu beurteilen und gewichten ist.

E. 6

1.5.2. Nach Lehre und Rechtsprechung kann von der gesetzlich vorgesehenen Instanzenfolge ausnahmsweise abgewichen werden (Gygi, a. a. O., S. 82). In diesem Sinn hat das BGer beispielsweise vom Erfordernis der Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges abgesehen und die Beschwerde gegen einen Entscheid einer unteren kantonalen Instanz entgegengenommen, da schon bekannt war, wie die letzte kantonale Instanz entscheiden werde und die Überweisung damit zu einem Leerlauf geführt hätte (BGE 97 I 286 E. 1 in fine). In einem weiteren Urteil kam das BGer ebenfalls zum Schluss, dass aus prozessökonomischen Gründen von einer Erschöpfung des Instanzenzuges und einer Überweisung einer Beschwerde gegen eine untere Verwaltungsbehörde an das EVD abzusehen sei, wenn das EVD seine Meinung bereits mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht habe (BGE 102 Ib 231 E. 1c). Das EVGer hat diese Praxis übernommen (BGE 113 V 198 E. 3d in fine). Ähnlich verhält es sich im vorliegenden Verfahren. Jene Instanz, an welche das Verfahren an sich zu überweisen wäre, hat klar zu erkennen gegeben, wie es über das Gesuch entscheiden würde. Es ist damit zu rechnen, dass das Bundesamt das Gesuch ablehnen und die Zulage verweigern würde. Eine Überweisung würde demnach einen mit dem Grundsatz der Prozessökonomie nicht vertretbaren Leerlauf bewirken, da deren Ergebnis absehbar ist. An dieser Feststellung vermag der Umstand, dass vorliegend - im Gegensatz zu den zitierten BGE - die angefochtene Verfügung gar nicht durch die zuständige erstinstanzliche Behörde erlassen worden ist, nichts zu ändern. Denn zu berücksichtigen ist, dass die Prüfung des Gesuchs zeigen wird (Ziff. 2), dass das Begehren um Ausrichtung der Zulage ohnehin verspätet eingereicht worden ist. Damit liegt die Begründung der Verweigerung der Zulage aus ganz anderen Gründen auf der Hand, als vom Bundesamt angenommen. Denn das Bundesamt ist davon ausgegangen, dass auf das Gesuch eingetreten werden kann und hat inhaltlich dazu Stellung genommen. Demnach wäre davon auszugehen, dass bei einer allfälligen Überweisung das Bundesamt zu Unrecht

auf das Gesuch eintreten würde. Schliesslich ist anzufügen, dass bei der Beurteilung der Eintretensvoraussetzungen die Rekurskommission EVD nicht auf das Fachwissen der an sich zuständigen Verwaltungsbehörde angewiesen sein wird. 1.5.3. Aufgrund dieser fallspezifischen Besonderheiten - die an sich zuständige Behörde hat bereits mit aller Deutlichkeit zu erkennen gegeben, wie sie entscheiden würde und auf das Gesuch wäre entgegen den Ausführungen dieser Behörde gar nicht einzutreten - rechtfertigt es sich im vorliegenden Verfahren, ausnahmsweise von einer Überweisung abzusehen. 1.6. Die Rekurskommission EVD kommt damit zum Zwischenergebnis, dass das Verwaltungsbeschwerdeverfahren entgegennehmen ist. Auf die Beschwerde ist insoweit einzutreten, als die Aufhebung der Verfügung des ZVSM beantragt wird. In diesem Umfang ist die Beschwerde gutzuheissen. 2. Die in der Sache zuständige Rekurskommission EVD hat demnach das Gesuch zu behandeln und im folgenden ist zu prüfen, ob dem Begehren entsprochen werden kann. Bevor jedoch eine materielle Prüfung des Gesuches erfolgen kann, ist von Amtes wegen zu untersuchen, ob neben der Zuständigkeit allenfalls noch weitere Eintretensvoraussetzungen erfüllt sein müssen.

E. 8

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 61.54 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 15. Mai 1996 in Sachen Käsereigenossenschaft X gegen ZVSM; 95/6K-012 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1997 Année Anno Band 61 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 003 521 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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