



Abteilung II  
B-3735/2023

## Urteil vom 9. Juli 2024

Besetzung

Richterin Mia Fuchs (Vorsitz),  
Richter Pascal Richard, Richterin Kathrin Dietrich,  
Gerichtsschreiber Urs Küpfer.

Parteien

X. \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Dr. iur. Roger Brändli, Rechtsanwalt,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Bundesamt für Landwirtschaft BLW,**  
Vorinstanz.

Gegenstand

Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage.

**Sachverhalt:****A.**

Als Produzent lieferte X. \_\_\_\_\_ (Beschwerdeführer) unter anderem von Januar bis März 2009 Milch an die Produzenten-Milchverwerter-Organisation [...] (PMO). Dieser richtete das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW, Vorinstanz) damals die Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage zwecks Weiterleitung an die Produzenten aus.

**B.**

Aufgrund finanzieller Schwierigkeiten zahlte die PMO dem Beschwerdeführer für die Monate Januar, Februar und März 2009 weder Milchgeld noch Zulagen aus. Am 28. Mai 2009 entschied sie, dass ihre Mitglieder die Milch frei verkaufen müssten. Daraufhin schloss der Beschwerdeführer einen Milchlieferversvertrag mit der Y. \_\_\_\_\_ AG ab. Mit ihr vereinbarte er am 30. Mai/ 13. Juni 2009 eine «Forderungsabtretung/Schuldübernahme» betreffend seine Forderung «gegenüber der PMO gemäss der einen integrierenden Bestandteil dieser Vereinbarung darstellenden Kopien der Abrechnungen aus Milchlieferungen in der Zeit vom 1. Januar 2009 bis 31. Mai 2009.»

Auch die Y. \_\_\_\_\_ AG zahlte dem Beschwerdeführer weder Milchgeld noch Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage für die Monate Januar, Februar und März 2009. Am 8. Februar 2012 wurde der Konkurs über sie eröffnet; am 28. November 2018 wurde das Konkursverfahren geschlossen. Als Gläubiger im dritten Rang erhielt der Beschwerdeführer aus der Konkursmasse nichts.

**C.**

In einem Schreiben vom 23. Dezember 2021 orientierte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers die Vorinstanz, dass er von diesem beauftragt worden sei, offene Zulagen geltend zu machen. Nach schriftlicher Korrespondenz wies das BLW die Zulagenforderung des Beschwerdeführers mit Verfügung vom 30. Mai 2023 ab. Dabei erwog es namentlich, die Abtretung der Zulagenansprüche gegenüber der PMO an die Y. \_\_\_\_\_ AG sei rechtlich zulässig gewesen. Der Anspruchsteller sei nicht mehr Gläubiger der Forderung betreffend die von der PMO von Januar bis März 2009 allenfalls nicht weitergeleiteten Zulagen. Es bestehe keine Schuldpflicht des BLW gegenüber dem Anspruchsteller mehr. Ferner sei dessen Forderung verjährt.

**D.**

Diese Verfügung focht der Beschwerdeführer mit Rechtsschrift vom 3. Juli 2023 beim Bundesverwaltungsgericht an, wobei er folgende Rechtsbegehren stellte (Zitat):

1. Die Verfügung des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW vom 30. Mai 2023 im Verfahren [...] sei aufzuheben. Es sei festzustellen, dass der Beschwerdeführer für die Monate Januar 2009, Februar 2009 und März 2009 gegenüber dem BLW einen Erfüllungsanspruch auf Ausrichtung der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage hat, und das BLW sei anzuweisen, dem Beschwerdeführer diese Zulagen in Höhe von CHF 9'031.65 zuzüglich 5 % Zins ab 1. Juli 2009 auszusahlen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich 7.7 % MwSt.) zu lasten der Vorinstanz.

Als Begründung brachte er zusammenfassend vor, er habe seine Zulagenansprüche gegenüber dem Bund für die Monate Januar, Februar und März 2009 nicht an die Y. \_\_\_\_\_ AG abgetreten. Er sei weiterhin Gläubiger dieser Ansprüche und besitze gegenüber dem Bund als Schuldner einen Erfüllungsanspruch, weil er die Zulagen bis heute nicht erhalten habe. Das BLW mache geltend, die Zulagenansprüche für die Monate Januar, Februar und März 2009 seien verjährt. Diese Auffassung sei grundsätzlich richtig. Im konkreten Fall verletze die Berufung des BLW auf die Einrede der Verjährung allerdings das Gebot der Rechtsgleichheit und widerspreche dem Grundsatz von Treu und Glauben. Die Sach- und die Rechtslage betreffend die Zulagenansprüche für den Zeitraum Januar bis März 2009 seien identisch mit derjenigen für den Zeitraum Juni 2009 bis Oktober 2011. Für diesen Zeitraum habe das BLW die Zulagen trotz Verjährung über 40 Produzenten nachbezahlt. Es gebe keinen sachlichen Grund, dem Beschwerdeführer die Auszahlung der Zulagen für den Zeitraum Januar bis März 2009 zu verwehren, zumal er die Verjährung im Gegensatz zu den anderen über 40 Produzenten mehrmals unterbrochen habe und seine Forderung deshalb später als diejenige der über 40 Produzenten, welche die Zulagen für den Zeitraum Juni 2009 bis Oktober 2011 nachbezahlt erhalten hätten, verjährt sei. In diesem Kontext beantragte der Beschwerdeführer eine «Edition Auskunftsbericht durch das BLW» wie folgt (Zitat):

1. Wie vielen Milchproduzenten ausser den beiden Beschwerdeführern wurden die Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage für den Zeitraum Juni 2009 bis Oktober 2011 nach dem Urteil BGer 2C\_403/2017 vom 4. Dezember 2018 ausbezahlt?

2. Hatten diese Milchproduzenten die Verjährung für diese Zulagen jeweils rechtzeitig unterbrochen? Wenn nein: Warum wurden die Zulagen trotz Verjährung ausbezahlt?
3. Welche Summe wurde den Milchproduzenten insgesamt trotz Verjährung nachträglich für den Zeitraum Juni 2009 bis Oktober 2011 ausbezahlt?

#### **E.**

In der Vernehmlassung vom 5. September 2023 beantragte das BLW, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei; auf das Feststellungsbegehren sei nicht einzutreten. Inhaltlich argumentierte das BLW, wenn nur die Milchgeld-, nicht aber die Zulagenforderung gegenüber der PMO an die Y.\_\_\_\_\_ AG abgetreten worden wäre, wäre nicht nachvollziehbar, weshalb der Beschwerdeführer seit dem Jahr 2009 weder dem BLW eine genügende Forderung eingereicht, noch eine solche gerichtlich durchgesetzt habe. Stattdessen habe er eine Milchgeldforderung (Milchpreis und Zulagen) im Konkurs der Y.\_\_\_\_\_ AG, nicht aber im Konkurs der PMO geltend gemacht. Betreffend Verjährung hielt das BLW fest, die Sach- und die Rechtslage bei den von der PMO nicht weitergeleiteten und diejenige bei den von der Y.\_\_\_\_\_ AG nicht weitergeleiteten Zulagen seien nicht identisch. Trotz Mitwirkungspflicht habe der Beschwerdeführer seine Forderung nicht belegt. Das BLW könne nicht mehr lückenlos nachweisen, welche Zulagen die PMO an die Produzenten weitergeleitet habe; dies im Gegensatz zu den von der Y.\_\_\_\_\_ AG nicht weitergeleiteten Zulagen, die aufgrund noch vorhandener Konkursunterlagen eruiert werden könnten.

#### **F.**

Der Beschwerdeführer bekräftigte seinen Standpunkt mit Replik vom 9. November 2023 und Triplik vom 9. Februar 2024, die Vorinstanz den ihrigen mit Duplik vom 11. Dezember 2023 und Quadruplik vom 12. März 2024.

In der Replik, sowie als Verfahrens Antrag in der Triplik mit leicht abweichendem Wortlaut, stellte der Beschwerdeführer folgendes Begehren (Replik: «Edition Auskunftsbericht durch BLW»; Zitat gemäss Verfahrens Antrag der Triplik):

Das BLW ist unter Vorlage der entsprechenden Unterlagen zu verpflichten, folgende Auskünfte zu erteilen:

- a) An welche Produzenten wurden die Zulagen aufgrund des Bundesgerichtsurteils 2C\_403/2017 für welchen Zeitraum nachbezahlt?

- b) Welche gerichtlichen und aussergerichtlichen Schritte haben diese Produzenten, welche die Zulagen nachträglich erhalten haben, vor dem Bundesgerichtsentscheid 2C\_403/2017 unternommen?

Das BLW beantragte die Abweisung dieses Begehrens in der Duplik und in der Quadruplik.

### **G.**

Auf die entscheidungswesentlichen Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 7 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968, VwVG, SR 172.021; BVGE 2007/6 E. 1 m.H.).

**1.1** Beim angefochtenen Entscheid des BLW handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, welche sich auf das Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LWG, SR 910.1) stützt. Gegen diese Verfügung kann nach Art. 166 Abs. 2 LWG im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 44 ff. VwVG i.V.m. Art. 31, Art. 33 Bst. d und Art. 37 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, VGG, SR 173.32) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden.

**1.2** Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressat durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb er nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt ist.

**1.3** Die Beschwerdefrist (Art. 50 Abs. 1 VwVG) sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift (Art. 52 Abs. 1 VwVG) sind gewahrt. Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

**1.4** Da der Beschwerdeführer auch eine Leistung beantragt, ist auf sein Feststellungsbegehren wegen dessen Subsidiarität nicht einzutreten (vgl. Urteile des BVGer B-2246/2022 vom 3. August 2023 E. 1.3 und

B-5851/2020 vom 12. Dezember 2022 E. 1.3; ISABELLE HÄNER, in: Waldmann/Krauskopf, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, 3. A., 2023, Art. 25 N. 20 f.).

**1.5** Auf die Beschwerde ist demnach im oben abgesteckten Rahmen einzutreten.

## **2.**

Streitgegenstand bilden Zulagenforderungen für die Monate Januar, Februar und März 2009. Wegen zwischenzeitlicher Gesetzes- bzw. Verordnungsrevisionen muss vorab das auf den strittigen Sachverhalt anwendbare Recht bestimmt werden. Soweit der Gesetzgeber keine abweichende Übergangsregelung getroffen hat, sind grundsätzlich diejenigen Normen anwendbar, welche bei Erfüllung eines rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung hatten (Urteile des BVGer B-4043/2021 vom 30. Januar 2024 E. 3.4, B-1446/2020 vom 4. März 2021 E. 3.2 und B-2863/2014 vom 9. Dezember 2020 E. 2.1, je m.H.), hier also das LWG vom 29. April 1998 in der Fassung vom 1. August 2008 (aLwG; abrufbar unter [www.admin.ch](http://www.admin.ch), SR) und die Verordnung vom 25. Juni 2008 über die Zulagen und die Datenerfassung im Milchbereich (Milchpreisstützungsverordnung, MSV, SR 916.350.2) in der Fassung vom 1. Januar 2009 (aMSV, AS 2008 3839).

## **3.**

Die für die Beurteilung der streitigen Forderung einschlägige Gesetzesgrundlage präsentierte sich folgendermassen:

Art. 38 aLwG (Zulage für verkäste Milch) lautete:

- <sup>1</sup> Für die Verkehrsmilch, die zu Käse verarbeitet wird, kann der Bund eine Zulage an die Produzenten und Produzentinnen ausrichten.
- <sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt die Höhe der Zulage und die Voraussetzungen.
- <sup>3</sup> Die am 1. Januar 2007 geltende Zulage von 15 Rappen wird während der Periode 2008-2011 weitergeführt. Der Bundesrat kann die Höhe der Zulage unter Berücksichtigung der Mengenentwicklung und nach Massgabe der bewilligten Kredite anpassen.

Art. 39 aLwG (Zulage für Fütterung ohne Silage) bestimmte:

- <sup>1</sup> Für Milch, die zu Käse verarbeitet wird und aus einer Produktion ohne Silagefütterung stammt, wird den Produzenten und Produzentinnen eine Zulage entrichtet.

- <sup>2</sup> Der Bundesrat legt die Käsesorten, die zu einer Zulage berechtigen, die Zulage und die Voraussetzungen fest.
- <sup>3</sup> Die am 1. Januar 2007 geltende Zulage von 3 Rappen wird während der Periode 2008-2011 weitergeführt. Der Bundesrat kann die Höhe der Zulage unter Berücksichtigung der Mengenentwicklung und nach Massgabe der bewilligten Kredite anpassen.

#### **4.**

Für die Ermittlung der Zulagenforderung gemäss seinem Rechtsbegehren Ziff. 1 verweist der Beschwerdeführer auf E. 1 der angefochtenen Verfügung. Dort wird dargelegt, der Anspruchsteller habe der PMO im Zeitraum von Januar bis März 2009 eine Milchmenge von 50'175.80 kg geliefert. Wenn zu seinen Gunsten angenommen werde, dass 100 % dieser Menge Milch verkäst worden seien, fordere der Anspruchsteller sinngemäss für die Monate Januar bis März 2009 Zulagen in der Höhe von Fr. 9'031.65 exkl. Verzugszinse, d.h. 50'175.80 kg verkäste Milch x Fr. 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).

#### **5.**

Angesichts der Vereinbarung vom 30. Mai/13. Juni 2009 betreffend «Forderungsabtretung/Schuldübernahme» zwischen der Y.\_\_\_\_\_ AG und dem Beschwerdeführer muss zuerst geprüft werden, ob dieser noch Gläubiger der streitgegenständlichen Zulagenforderungen für die Monate Januar, Februar und März 2009 ist.

**5.1** In der Verfügung des BLW vom 30. Mai 2023 wird unter anderem ausgeführt, da der Anspruchsteller eine Abtretungsvereinbarung unterzeichnet habe, sei er augenscheinlich ursprünglich ebenfalls davon überzeugt gewesen, dass seine Zulagenforderung gegenüber der PMO an die Y.\_\_\_\_\_ AG habe abgetreten werden können und er nicht Gläubiger dieser Forderung bleibe. Dadurch habe er seinen klaren Willen zum Ausdruck gebracht, nicht mehr Gläubiger der Zulagenforderung für die Periode Januar bis März 2009 gegenüber der PMO zu sein. Gläubiger sei er durch die Abtretungsvereinbarung einzig gegenüber der Y.\_\_\_\_\_ AG für eine neu vereinbarte Forderung geworden. Er verhalte sich deshalb widersprüchlich, wenn er sich nun doch wieder als Gläubiger der Zulagenforderung für den Zeitraum Januar bis März 2009 gegenüber der PMO bezeichne, obwohl er diese Forderung explizit an die Y.\_\_\_\_\_ AG abgetreten habe. Der Bund habe die unternehmerischen Freiheiten der Milchproduzenten zu respektieren. Diese könnten selber getroffene Entscheide

bezüglich ihrer Zulagenansprüche nicht einfach im Nachhinein als nichtig erklären. Zusammenfassend könne festgehalten werden, dass der Anspruchsteller nicht mehr Gläubiger der Forderung der von der PMO im Zeitraum von Januar bis März 2009 allenfalls nicht weitergeleiteten Zulagen sei. Es bestehe deshalb keine Schuldpflicht des BLW gegenüber dem Anspruchsteller mehr.

**5.2** Zur Frage einer Abtretung verfechten die Verfahrensbeteiligten die nachfolgend wiedergegebenen Standpunkte.

**5.2.1** Der Beschwerdeführer argumentiert, das Bundesgericht habe im Urteil 2C\_403/2017 vom 4. Dezember 2018 in E. 3.2 festgehalten, dass Schuldner der Zulagen der Bund sei; dies auch dann, wenn er sie dem Milchverwerter zur Weiterleitung an den Milchproduzenten ausbezahlt habe. Gläubiger der Zulagen sei somit der Milchproduzent und Schuldner der Bund. Das Forderungsverhältnis für die Zulagen bestehe mithin zwischen dem Beschwerdeführer und dem Bund. Mit der «Vereinbarung Forderungsabtretung/Schuldübernahme» vom 30. Mai/13. Juni 2009 habe der Beschwerdeführer keine Forderung gegenüber dem Bund abgetreten. Sein Anspruch sei nicht untergegangen, weil ihm weder die PMO noch die Y. \_\_\_\_\_ AG die Zulagen für die Monate Januar, Februar und März 2009 als Erfüllungsgehilfen des Bundes bezahlt hätten. Entsprechend sei auch der versteckte Vorhalt des BLW in der angefochtenen Verfügung, er habe im Konkurs der PMO keine Forderung dieser gegenüber eingegeben, nicht nachvollziehbar. Weil der Anspruch gegenüber dem Bund bestehe, habe er in jenem Konkurs gar keine Forderung gegenüber der PMO eingeben können oder müssen.

Im Konkurs der Y. \_\_\_\_\_ AG habe er nur die offenen Milchabrechnungen eingegeben. Diese machten keine Aufspaltung zwischen Milchpreis und Zulagen. Im Konkurs der PMO habe er keine Forderungseingabe machen können, weil er aufgrund der Abtretung an die Y. \_\_\_\_\_ AG keine Ansprüche mehr gehabt habe. Wie das BLW darauf komme, dass er mit der Abtretung seiner Ansprüche gegenüber der PMO auch seine Ansprüche gegenüber dem Bund abgetreten habe, erschliesse sich nicht. Er habe dem BLW nie eine Abtretung der Zulagenforderungen gegenüber dem Bund an die Y. \_\_\_\_\_ AG bestätigt. Vielmehr habe er geltend gemacht, dass eine Abtretung gar nicht zulässig wäre.

**5.2.2** Darauf erwidert das BLW, der Beschwerdeführer habe stets vorgebracht, sich auf die ursprüngliche Rechtsauffassung des BLW verlassen zu

haben, nach welcher Zulagenforderungen gegenüber Milchverwertern einzutreiben seien. Zum Zeitpunkt des Vereinbarungsabschlusses vom 13. Juni 2009 sei er demzufolge davon ausgegangen, dass eine Zulagenforderung gegenüber der PMO und nicht gegenüber dem BLW bestanden habe. Erst mit dem Urteil vom 4. Dezember 2018, d.h. rund neun Jahre später, habe das Bundesgericht festgestellt, dass Zulagenforderungen gegenüber dem BLW bestünden. Der Beizug des Gerichtsurteils zur Auslegung der Vereinbarung erscheine deshalb inkonsistent.

Ferner bestätige der Beschwerdeführer, dass er die offenen Milchgeldabrechnungen, welche gemäss seinen Ausführungen den Milchpreis sowie die Zulagen enthalten hätten, im Konkurs der Y.\_\_\_\_\_ AG eingegeben habe. Dabei habe er die Zulagen also durchaus bei der Milchverwerterin und nicht beim Bund eingefordert. Weshalb er sie bei den früheren Forderungen gegenüber der PMO bei der Milchverwerterin nicht habe einfordern oder sie nicht habe abtreten können, da diese nur gegenüber dem Bund bestehen würden, sei nicht nachvollziehbar und widersprüchlich. Der Wortlaut der Vereinbarung vom 13. Juni 2009 könne nicht so verstanden werden, dass nur die Forderung aus dem Milchpreis und nicht auch die Zulagenforderung abgetreten worden sei.

**5.2.3** Der Beschwerdeführer entgegnet, er habe die Zulagen im Konkurs der Y.\_\_\_\_\_ AG nicht eingegeben. Er habe lediglich die unbezahlten Milchabrechnungen der konkursiten Gesellschaft eingereicht. Darin seien die Milchzulagen nicht separat aufgeführt und ausgewiesen. Mit der Vereinbarung vom 13. Juni 2009 habe er nur seine Forderungen gegenüber der PMO, nicht aber irgendwelche Zulagenansprüche gegenüber dem Bund abgetreten. Weder habe er die PMO als Schuldnerin der Zulagenansprüche betrachtet (sondern nur als Erfüllungsgehilfin), noch habe er explizit Milchzulagen im Konkurs der Y.\_\_\_\_\_ AG angemeldet (sondern nur die offenen Milchabrechnungen, welche keine Milchzulagen separat ausgewiesen).

Die Argumentation des BLW, der Bund sei nicht mehr Schuldner der Zulagenforderungen, weise einen weiteren gravierenden Denkfehler auf. In der Sache würde es sich nämlich nicht um eine Abtretung, sondern um eine (externe) Schuldübernahme handeln. Letztlich argumentiere das BLW, die (Zulagen-) Schuld des Bundes sei von der Y.\_\_\_\_\_ AG übernommen worden. Eine solche (externe) Schuldübernahme sei aber ohne Mitwirkung des ursprünglichen Schuldners gar nicht möglich (Art. 175 ff. OR). Die Konstruktion des BLW würde somit voraussetzen, dass kein Vertrag zwischen

dem Beschwerdeführer und der PMO bzw. der Y.\_\_\_\_\_ AG abgeschlossen worden wäre. Vielmehr müsste ein (Schuldübernahme-) Vertrag zwischen dem Bund und der PMO bzw. der Y.\_\_\_\_\_ AG abgeschlossen worden sein. Dies sei nicht der Fall und wäre aufgrund der zwingenden gesetzlichen Bestimmungen des LWG und der MSV auch gar nicht zulässig gewesen.

**5.2.4** Dazu erklärt das BLW, mit seinen Schlussbemerkungen (Triplik) habe der Beschwerdeführer zwar die Milchgeldabrechnungen eingereicht, welche belegen sollten, dass nur die Milchgeldforderungen und nicht auch die Zulagenforderungen abgetreten worden seien. In der Replik habe er jedoch bestätigt, dass er im Konkurs der Y.\_\_\_\_\_ AG die offenen Milchgeldabrechnungen eingegeben habe und diese Milchgeldabrechnungen keine Aufspaltung zwischen Milchpreis und Zulagen enthielten. Er habe damit ausdrücklich bestätigt, dass die Zulagen im Milchpreis enthalten gewesen seien. Das habe auch der damaligen Praxis entsprochen, wonach die Milchgeldabrechnungen die Zulagen nicht unbedingt separat hätten ausweisen müssen, solange der Milchpreis höher als die Zulagen gewesen sei. Aus den eingereichten Milchgeldabrechnungen werde somit noch deutlicher, dass der Beschwerdeführer mit den Milchpreisforderungen auch die Zulagenforderungen abgetreten habe.

In den Schlussbemerkungen bringe der Beschwerdeführer erstmals vor, es handle sich in der Sache gar nicht um eine Abtretung, sondern um eine (externe) Schuldübernahme, und eine solche wäre ohne Mitwirkung des ursprünglichen Schuldners nicht denkbar. Diese Argumentation vermöge jedoch nicht zu überzeugen, da es keinen Schuldnerwechsel gegeben habe, sondern einen Gläubigerwechsel. Es sei keine Schuld übergeben worden, sondern gemäss Wortlaut der Vereinbarung eine Forderung vom Beschwerdeführer an die Y.\_\_\_\_\_ AG.

**5.3** Die Vereinbarung vom 30. Mai/13. Juni 2009 zwischen der Y.\_\_\_\_\_ AG und dem Beschwerdeführer lautet wie folgt (Zitat):

X.\_\_\_\_\_ besitzt gegenüber der PMO gemäss der einen integrierenden Bestandteil dieser Vereinbarung darstellenden Kopien der Abrechnungen aus Milchlieferungen in der Zeit vom 1. Januar 2009 bis 31. Mai 2009 eine Forderung.

Vor diesem Hintergrund vereinbaren die Parteien was folgt:

X.\_\_\_\_\_ tritt hiermit seine Forderung gegenüber der PMO an die Y.\_\_\_\_\_ AG ab und die Y.\_\_\_\_\_ AG übernimmt die entsprechende Schuld gegenüber X.\_\_\_\_\_. Dementsprechend ist neu die Y.\_\_\_\_\_ AG Gläubigerin der

Forderung gegenüber der PMO und gleichzeitig Schuldnerin einer identischen Forderung gegenüber X.\_\_\_\_\_.

Die Y.\_\_\_\_\_ AG wird der PMO dieses Geschäft notifizieren.

**5.4** Öffentlichrechtliche Rechte und Pflichten gelten zwar grundsätzlich als nicht übertragbar, doch können sie frei übertragbar sein, wenn es sich aus dem Gesetz oder aus ihrer Natur ergibt. Letzteres gilt für vermögensrechtliche, nicht höchstpersönliche Ansprüche Privater gegenüber dem Gemeinwesen. Bei der Beurteilung solcher Abtretungen greifen Rechtsprechung und Lehre auf die Regeln der Art. 164 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) zurück (vgl. Urteil des BVer A-4007/2016 vom 18. Mai 2018 E. 7.5.2; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., 2020, N. 813 ff., insbesondere N. 826 ff.).

Abtretung (Zession) im Sinne der Art. 164 ff. OR bedeutet vertragliche Übertragung einer Forderung vom ursprünglichen Gläubiger (dem Zedenten) auf einen neuen (den Zessionar). Der Schuldner der abgetretenen Forderung nimmt an diesem Rechtsgeschäft nicht als Partei teil, und seine Benachrichtigung ist nicht Voraussetzung für die Gültigkeit der Zession. Die Zession bewirkt, dass die Forderung aus dem Vermögen des Zedenten in dasjenige des Zessionars übergeht, womit der Zedent die Verfügungsmacht über die Forderung verliert. Er kann diese auch nicht mehr im eigenen Namen geltend machen (vgl. Urteil des BVer 5A\_27/2016 vom 28. Juni 2016 E. 4.2.1 und DANIEL GIRSBERGER / JOHANNES LUKAS HERMANN, in: Widmer Lüchinger / Oser, Basler Kommentar, Obligationenrecht I, 7. A., 2020, Art. 164 N. 1 und 46 ff.).

**5.5** Nach dem Wortlaut der Vereinbarung trat der Beschwerdeführer seine Forderungen aus Milchlieferungen gegenüber der PMO unter anderem für die Monate Januar, Februar und März 2009 an die Y.\_\_\_\_\_ AG ab, welche dadurch Gläubigerin dieser Forderungen im Verhältnis zur PMO wurde. Folglich hatte der Beschwerdeführer keine entsprechenden Forderungen gegenüber der PMO mehr. Gleichzeitig wurde er aufgrund der Vereinbarung Gläubiger einer neuen, «identischen» Forderung gegenüber der Y.\_\_\_\_\_ AG. Dabei kann «identisch» nur bedeuten, dass die neue Forderung gleich hoch wie die abgetretene war. Mithin hatte er der Y.\_\_\_\_\_ AG die ganze Summe, die ihm ursprünglich die PMO hätte bezahlen müssen, abgetreten.

Für eine Abtretung spricht auch, dass sich die Y.\_\_\_\_\_ AG zur Notifikation des Geschäfts an die PMO verpflichtete (vgl. Art. 167 OR). Um eine

Schuldübernahme kann es sich hingegen schon nach der Formulierung der Vereinbarung nicht handeln. Ausserdem beinhaltet diese kein Versprechen gegenüber der PMO, eine Schuld derselben zu übernehmen (vgl. Art. 175 Abs. 1 OR); ein derartiges Versprechen ist auch sonst nicht ersichtlich. Ebenso wenig befreite die Y. \_\_\_\_\_ AG die PMO von ihrer Schuld aus Milcheinlieferungen des Beschwerdeführers (vgl. Art. 176 Abs. 1 OR). Vielmehr wurde sie Gläubigerin der entsprechenden Forderungen, deren Schuldnerin die PMO blieb.

Soweit diese lediglich als Erfüllungsgehilfin des Zulagenschuldners Bund bei der administrativen Abwicklung der Auszahlung von Zulagen agierte (vgl. Urteil des BGer 2C\_403/2017 vom 4. Dezember 2018 E. 3.2), trat der Beschwerdeführer also auch seine Zulagenforderungen gegenüber dem Schuldner Bund an die Y. \_\_\_\_\_ AG ab, falls sie neben den Forderungen aus Milcheinlieferungen jeweils nicht separat abgerechnet wurden. Sonst hätten der Beschwerdeführer und die Y. \_\_\_\_\_ AG die neue, «identische» Forderung nicht in gleicher Höhe vereinbart wie die abgetretene.

**5.6** Laut den Milchabrechnungen der PMO hatte ihr der Beschwerdeführer im relevanten Zeitraum folgende Milchmengen eingeliefert (jeweils netto, ohne Wasser): 20'125.8 kg (Auszahlungsbetrag Fr. 14'336.-) für Januar 2009, 19'226 kg (Auszahlungsbetrag Fr. 12'013.30) für Februar 2009 und 10'824 kg (Auszahlungsbetrag Fr. 6'330.-) für März 2009. Gemäss Schreiben der PMO an den Beschwerdeführer vom 10. August 2009 waren diese Milch Guthaben noch offen. Aus der Forderungsanmeldung des Beschwerdeführers vom 25. März 2012 und deren Beilagen ergibt sich, dass er die drei soeben genannten Summen im Konkurs der Y. \_\_\_\_\_ AG vollumfänglich geltend machte. Dazu brachte er in seiner Replik vor, er habe in deren Konkurs nur die offenen Milchabrechnungen eingegeben; diese machten keine Aufspaltung zwischen Milchpreis und Zulagen. Später im Beschwerdeverfahren erklärte er nochmals, in den Milchabrechnungen seien die Zulagen nicht separat aufgeführt und ausgewiesen.

**5.7** Fest steht, dass die streitgegenständlichen Zulagen auf den Abrechnungen der PMO für die in den Monaten Januar, Februar und März 2009 vom Beschwerdeführer eingelieferte Milch nicht separat ausgewiesen wurden. In den Akten finden sich auch keine Belege, die gesonderte Abrechnungen bzw. Auszahlungen von Zulagen dokumentieren würden. Wenn die Zulagen einst separat ausbezahlt wurden, müssten jedoch entsprechende Abrechnungen aus der Zeit, in welcher die PMO noch nicht zahlungsunfähig war, vorhanden sein.

Dafür, dass die Zulagen ursprünglich, d.h. bevor der Bund sie den Produzenten direkt ausrichtete, in den Milchpreis einkalkuliert waren, sprechen ferner Abrechnungen aus dem Jahr 2011, welche der Beschwerdeführer im Konkurs der Y.\_\_\_\_\_ AG eingab. In diesen Abrechnungen der Y.\_\_\_\_\_ AG wurde zunächst die eingelieferte Milchmenge mit dem Milchpreis in Rappen pro Kilogramm multipliziert. Dann wurde von der daraus resultierenden Summe eine «Qualitätsbezahlung» aufgrund des Fett- bzw. Eiweissgehalts der Milch abgezogen. Vom Restbetrag wurden schliesslich die Verkäsungszulage und der «Silorappen» subtrahiert, wobei jeweils festgehalten wurde: «direkt vom Bund ausbezahlt».

Plausibilisiert wird die Einrechnung der Zulagen in den Milchpreis durch die vom BLW eingereichte Tabelle «Milchgeldzahlung gemäss Buchhaltung». Darin sind die Milchgeldzahlungen der Y.\_\_\_\_\_ AG unter anderem an den Beschwerdeführer ab Juni 2009 aufgelistet. Die Tabelle enthält namentlich die drei Spalten «gelieferte Menge kg», «Milchgeld berechnet inkl. Zulagen CHF» und «davon Zulagen CHF». Wenn die Zulagen grundsätzlich ohnehin separat ausbezahlt worden wären, ergäbe die zweitgenannte Spalte, welche das Milchgeld inklusive Zulagen ausweist, keinen Sinn.

Weiter muss eine von der reinen Milchpreisvergütung getrennte Auszahlung der Zulagen auch deswegen als unwahrscheinlich erachtet werden, weil der Beschwerdeführer diese weder gegenüber der PMO noch gegenüber dem Bund separat geltend machte, während er die gesamte im Zuge der Abtretung neu begründete Forderung in den Konkurs der Y.\_\_\_\_\_ AG einbrachte. Unterblieb die Geltendmachung gegenüber dem Bund wegen einer nachträglich als falsch beurteilten Auskunft des BLW, so hätte sich eine Geltendmachung gegenüber der PMO aufgedrängt.

Das BLW gibt denn auch zu bedenken, dass die Milchgeldabrechnungen die Zulagen nach der damaligen Praxis nicht unbedingt separat hätten ausweisen müssen. So findet sich auf S. 4 eines von mehreren Landwirten, darunter dem Beschwerdeführer, signierten Schreibens vom 7. April 2013 an das BLW und die Staatskanzlei [...] mit dem Betreff «Milchgeld-Auszahlungsbegehren; Auszahlung der unbezahlten Milchgeldguthaben an die Milchproduzenten per sofort der Milchkäufer [...], PMO, [...], der Y.\_\_\_\_\_ AG» folgende Bemerkung: «Die Milchverwerter sind verpflichtet, innert Monatsfrist den Produzenten, von denen sie die zu Käse verarbeitete Milch gekauft haben, die Zulagen (verpackt im Milchpreis; Vertrag) weiterzugeben / Art. 6a MSV.» Eine analoge Aussage enthält ein ebenfalls vom Beschwerdeführer unterzeichnetes Schreiben («Einsprache IV», S. 2) an das

BLW vom 14. Oktober 2012 mit dem gleichen Betreff wie das vorerwähnte: «Der Milchpreis der zu [sic] verkästen Milch war als Gesamt-Liter/Kilo-Preis zwischen den Milchkäufern und den Milchproduzenten vertraglich geregelt. Die Zulagen waren darin verpackt vertraglich geregelt, also nicht separat ersichtlich. Der Milchpreis zeigt sich vertraglich geregelt nicht gespalten in Zulagen und Milchfestpreis.»

**5.8** Daraus ergibt sich, dass die Abrechnungen für Milcheinlieferungen des Beschwerdeführers in den Monaten Januar, Februar und März 2009 die Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage beinhalten, ohne sie separat auszuweisen. Folglich hat der Beschwerdeführer die streitgegenständliche Forderung abgetreten, ist also nicht mehr ihr Gläubiger, sofern die Abtretung Bestand hat, was nachstehend geprüft wird.

## **6.**

Vermögensrechtliche Forderungen gegenüber dem Staat können abgetreten werden, soweit dem nicht Gesetz, Vereinbarung oder die Natur des Rechtsverhältnisses entgegenstehen (Art. 164 Abs. 1 OR). Die Zulässigkeit einer Abtretung beurteilt sich im Einzelfall unter Berücksichtigung des Zwecks der Leistung (vgl. Urteil des BVGer A-4007/2016 vom 18. Mai 2018 E. 7.5.2.2 m.H.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 813 ff.).

**6.1** Weder die Art. 38 und 39 aLwG noch die Art. 1 und 2 aMSV statuieren ein Abtretungsverbot. Auch aus den Gesetzesmaterialien oder der Systematik des Normgefüges ergibt sich keines. Entsprechend der Überschrift des vierten Abschnitts des aLwG dienen die Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage der Marktstützung, nach der aMSV der Milchpreisstützung (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik, BBl 1996 IV 1, 145 ff.). Inwiefern diese Zwecksetzung eine Abtretung verbieten würde, ist nicht ersichtlich.

**6.2** Eine entgegenstehende Vereinbarung im Sinne von Art. 164 Abs. 1 OR liegt nicht vor.

**6.3** Ihrer Natur nach frei übertragbar sind vermögensrechtliche Ansprüche Privater gegen das Gemeinwesen, sofern das Gesetz sie nicht als höchstpersönliche ausgestaltet hat. So können beispielsweise Ansprüche aus Enteignung und Besoldungsansprüche abgetreten werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 826 f.; vgl. THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2. A., 2018, N. 724 f.). Gleiches muss für die streitigen

Zulagenansprüche gelten, lassen sie sich nach der gesetzlichen Regelung doch nicht als höchstpersönlich qualifizieren.

**6.4** Demnach durfte der Beschwerdeführer auch die Zulagenansprüche betreffend seine Milcheinlieferungen in den Monaten Januar, Februar und März 2009 abtreten. Folglich ist er nicht mehr Gläubiger dieser Ansprüche. Ob sich die Vorinstanz auf deren Verjährung berufen darf, braucht deshalb nicht geprüft zu werden.

## **7.**

Im Urteil 2C\_403/2017 vom 4. Dezember 2018, das der Beschwerdeführer als begleitend betrachtet, äusserte sich das Bundesgericht nicht zu einer Konstellation wie der vorliegenden, in welcher die Zulagenforderung abgetreten wurde. Es hielt einzig fest, dass sich der Bund in jenem Verfahren durch Überweisung der Zulagen an die Milchverwerter nicht von seiner Schuld gegenüber den Produzenten befreien konnte (E. 3.2). Insofern ist dieses Bundesgerichtsurteil für den hier zu würdigenden Fall nicht einschlägig. Auf die entsprechenden Vorbringen des Beschwerdeführers ist deshalb nicht weiter einzugehen, und der Antrag des Beschwerdeführers auf Auskunftserteilung durch das BLW («Edition Auskunftsbericht») wird mit dem vorliegenden Urteil gegenstandslos.

## **8.**

**8.1** Da der Beschwerdeführer unterliegt, hat er die Verfahrenskosten von Fr. 900.– zu tragen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173.320.2).

**8.2** Dem unterliegenden Beschwerdeführer ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

**2.**

Der Antrag des Beschwerdeführers auf Auskunftserteilung durch die Vorinstanz wird als gegenstandslos geworden abgeschrieben.

**3.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 900.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Zur Bezahlung wird der Kostenvorschuss von Fr. 900.– einbehalten.

**4.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**5.**

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Mia Fuchs

Urs Küpfer

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 10. Juli 2024

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz ([...]; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)