



Abteilung II
B-835/2016

Urteil vom 28. Februar 2017

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz),
Maria Amgwerd und Vera Marantelli,
Gerichtsschreiberin Kinga Jonas.

Parteien

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
beide 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 Milchproduzenten haben die Beschwerdeführer die X. _____ AG in Liquidation (nachfolgend: X. _____ AG) insbesondere zwischen dem Frühjahr 2009 und Oktober 2011 als Direktlieferanten beliefert.

Über die X. _____ AG wurde mit Wirkung ab 8. Februar 2012 der Konkurs eröffnet.

A.a Die Milchgenossenschaft Y. _____ war eine vorzeitig aus der Milchkontingentierung ausgestiegene Produzenten-Milchverwerter-Organisation, über die mit Wirkung ab 7. Januar 2011 der Konkurs eröffnet und die am 13. Oktober 2014 von Amtes wegen gelöscht wurde.

Nach einer Grundsatzvereinbarung vom 13. Februar 2006 zwischen der Y. _____ und X. _____ war ab Februar 2006 die Y. _____ Milchverwerterin im Sinne der Milchpreisstützungsverordnung, wobei sich X. _____ verpflichtet hatte, die Milch im Auftrag und auf Kosten der Y. _____ zu verarbeiten.

Zwischen September 2006 und April 2009 richtete die Vorinstanz die Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage der Y. _____ zur Weiterleitung an ihre Produzenten aus. Hiervon ausgenommen waren die Direktlieferanten der X. _____ AG, denen die Zulagen bis Mai 2007 direkt ausgerichtet wurden. Zwischen Juni 2007 und April 2009 wurden die Direktlieferanten ebenfalls über die Y. _____ abgerechnet.

An ihrer ausserordentlichen Generalversammlung vom 28. Mai 2009 stellte die Y. _____ ihre Mitglieder für den freien Milchverkauf ab dem 1. Juni 2009 frei, weshalb sich ihre Produzenten ab diesem Zeitpunkt einen neuen Milchverwerter suchen mussten.

Als Mitte Mai 2009 die finanziellen Schwierigkeiten der Milchgenossenschaft Y. _____ bekannt wurden, richtete die Vorinstanz die Zulagen für den Monat Mai 2009 direkt den betroffenen Milchproduzenten aus.

A.b Im August 2009 unterzeichneten die Beschwerdeführer je ein „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)“ und gaben jeweils die X._____ AG als ihre Milchverwerterin an.

Entsprechend richtete die Vorinstanz 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 aus. Die X._____ AG gab diese Zulagen in der Folge nicht bzw. nicht vollumfänglich an die Beschwerdeführer weiter.

Mit Schreiben vom 26. Februar 2015 an die Vorinstanz machten die Beschwerdeführer geltend, der Bund trage das Risiko dafür, dass die X._____ AG ihnen die zwischen dem Frühjahr 2009 und Oktober 2011 erhaltenen Zulagen nicht weitergegeben habe. Sie ersuchten die Vorinstanz um Stellungnahme bzw. um Bestätigung, dass sie für die nicht an sie weitergeleiteten Zulagen nach wie vor einen Erfüllungsanspruch hätten.

Mit Schreiben vom 24. März 2015 teilte die Vorinstanz den Beschwerdeführern mit, dass sie ihr gegenüber keinen Erfüllungsanspruch auf Ausrichtung der nicht erhaltenen Zulagen hätten. Das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) habe am 2. Oktober 2012 eine Aufsichtsbeschwerde von Milchproduzenten der X._____ AG, die vom BLW die Zahlung ihrer ausstehenden Milchgeldforderungen verlangt hätten, abgewiesen und festgehalten, dass das Bundesamt seine Aufsichtspflicht sachgerecht wahrgenommen habe.

Mit Schreiben vom 13. August 2015 ersuchten die Beschwerdeführer die Vorinstanz um eine erneute Überprüfung der Sache. Sie führten aus, es gehe nicht um ein Fehlverhalten des Bundesamts oder – an ein solches anknüpfend – um Schadenersatz. Vielmehr gehe es nur um die Frage, wer das Risiko trage, wenn die vom Bund an den Milchverwerter ausbezahlten Zulagen nicht beim Produzenten ankämen. Sie seien der Ansicht, dass der Gläubiger, d.h. der Produzent, gegenüber dem Bund als Schuldner solange einen Erfüllungsanspruch auf die Zulagen habe, bis das Geld tatsächlich bei ihm eingegangen sei.

Mit Schreiben vom 2. September 2015 teilte die Vorinstanz den Beschwerdeführern mit, dass der Erfüllungsanspruch des Milchproduzenten erlösche, sobald sie die Zulagen an den Milchverwerter ausbezahle. Damit sichergestellt werde, dass die Zulagen beim Produzenten ankämen, sehe

die Milchpreisstützungsverordnung eine Aufsichtspflicht des BLW vor. Unmittelbar nach Bekanntwerden der finanziellen Schwierigkeiten der Milchgenossenschaft Y._____ im Mai 2009 habe sie reagiert und die Zulagen für den Monat Mai 2009 direkt den Milchproduzenten ausgerichtet. Ab der Produktionsperiode Juni 2009 habe sie die Zulagen mit dem schriftlichen Einverständnis der Produzenten an die X._____ AG ausbezahlt. Sie sei erstmals im Oktober 2011 über massive Ausstände der X._____ AG betreffend Milchgeldzahlungen informiert worden und habe die Zulagen ab diesem Zeitpunkt an die Produzenten ausgerichtet. Zwischen Juni 2009 und Oktober 2011 hätten die Beschwerdeführer aber nie mitgeteilt, dass sie die Zulagen nicht erhalten hätten.

Mit Schreiben vom 7. September 2015 ersuchten die Beschwerdeführer die Vorinstanz um den Erlass einer anfechtbaren Verfügung, sollte sie weiterhin daran festhalten, dass ihr Erfüllungsanspruch auf Ausrichtung der Zulagen erloschen sei.

Mit Verfügung vom 8. Januar 2016 stellte die Vorinstanz fest, 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. Sie hätten mit den im August 2009 unterzeichneten Formularen bestätigt, dass die X._____ AG ihr Milchverwerter sei und damit ihre Einwilligung dafür gegeben, die Zulagen ab Juni 2009 zur Weiterleitung an sie an die X._____ AG auszubezahlen. Die Beschwerdeführer hätten verlangen können, dass ihnen die Zulagen direkt ausbezahlt würden oder einen anderen Milchverwerter wählen können. Zwischen ihr und den Beschwerdeführern sei jedenfalls eine Vereinbarung zustande gekommen, wonach sie die Befugnis habe, ihre Verpflichtung durch Leistung an einen Dritten zu erfüllen.

B.

Gegen diese Verfügung erhoben die Beschwerdeführer am 10. Februar 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragen, die Verfügung der Vorinstanz vom 8. Januar 2016 sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass sie für den Zeitraum von Juni 2009 bis Oktober 2011 gegenüber der Vorinstanz einen Erfüllungsanspruch auf Ausrichtung der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage hätten, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich 8% Mehrwertsteuer. Zur Begründung machen die Beschwerdeführer geltend, es stehe bereits fest, dass sie als Gläubiger im 3. Rang aus der Konkursmasse der X._____ AG nichts erhalten würden. Die Auszahlung der Zulagen über

den Milchverwerter sei auf Gesetzesstufe nicht vorgesehen, und die Verordnung regle lediglich das Auszahlungsprozedere. Das Verlustrisiko könne dem Produzenten nicht auf Verordnungsstufe auferlegt werden. Die Auszahlung an den Milchverwerter sei eine Zahlung an einen Nichtanspruchsberechtigten, der nur Erfüllungsgehilfe der Vorinstanz sei. Das Risiko dafür, dass der Erfüllungsgehilfe die Zulage weiterleite, liege bei der Vorinstanz als Schuldnerin. Des Weiteren sei die gesetzliche Risikoverteilung durch die von ihnen unterschriebenen Bestätigungsblätter nicht geändert worden. Diese gäben nur die Auszahlungsmodalitäten wider, wie sie in der Verordnung festgehalten seien. Wäre mit dem Bestätigungsblatt eine Risikoverlagerung beabsichtigt gewesen – was mangels gesetzlicher Grundlage nicht zulässig wäre –, hätte die Vorinstanz darauf hinweisen müssen.

C.

Mit Vernehmlassung vom 6. April 2016 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführer abzuweisen. Sie macht geltend, um sicherzustellen, dass die Zulagen dem richtigen Milchverwerter ausbezahlt würden, habe sie die Milchproduzenten für die Periode ab dem 1. Juni 2009 ein Bestätigungsblatt unterschreiben lassen. Die Produzenten hätten dabei die Möglichkeit gehabt, den Milchverwerter zu wechseln, was einige auch getan hätten. Da die Möglichkeit für einen Wechsel des Produzenten bestanden habe, stelle das Bestätigungsblatt eine explizite Einwilligung in die Auszahlung an den darauf angegebenen Milchverwerter dar. Die Beschwerdeführer hätten unter Hinweis auf Leistungsstörungen auch verlangen können, dass ihnen die Zulagen direkt ausbezahlt würden. Von dieser Möglichkeit hätten sie auf Grund der direkten Ausrichtung der Zulagen in der Periode Mai 2009 Kenntnis gehabt. Die Verordnung sehe die gleiche Risikoverteilung wie das Bestätigungsblatt vor, weshalb sie die Beschwerdeführer über keine Risikoverschiebung habe informieren müssen. Zwischen ihr und den Beschwerdeführern sei entsprechend der gesetzlichen Ordnung eine Vereinbarung zustande gekommen, wonach sie die Befugnis habe, ihre Verpflichtung durch Leistung an einen Dritten zu erfüllen. Gestützt darauf sei sie als Schuldnerin berechtigt, an den vom Produzenten gewählten Milchverwerter, der als Zahlstelle fungiere, 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. Nur wenn die Zahlstelle in Konkurs gerate oder ihre Funktion aus anderen Gründen gestört sei, falle die Abrede, das Recht zur Leistung an die Zahlstelle, dahin. Sie habe die Zulagen bei Bekanntwerden

der Leistungsstörung bei der X. _____ AG direkt an die Milchproduzenten ausbezahlt. Insofern hätten die Beschwerdeführer, die ihr die Leistungsstörung bei der X. _____ AG nicht gemeldet hätten, davon profitiert, dass andere Produzenten sie informiert hätten und sie in der Folge die Auszahlungsmodalitäten geändert habe. Ohne diese Information hätte sie von der Zahlungsunfähigkeit der X. _____ AG erst mit Bekanntmachung der Konkurseröffnung über die AG am 8. Februar 2012 erfahren, und sie hätte bis dahin an die vereinbarte Zahlstelle leisten dürfen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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

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]).

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.

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 BVGer B-6011/2015 vom 5. April 2016 E. 2).

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 Subventionengesetzes 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.

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).

1.4 Auf die Beschwerde ist damit einzutreten.

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.

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.

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 beigeplichtet 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.

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. SCHWENZER, 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.

4.

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

5.

Als unterliegende Partei haben die Beschwerdeführer die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1500.– zu tragen (Art. 63 Abs. 1 und 4^{bis} 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.

6.

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

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1500.– werden den Beschwerdeführern auferlegt und dem Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 1500.– wird den Beschwerdeführern nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde;
Beilage: Rückerstattungsformular);
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Departement für Wirtschaft Bildung und Forschung (Gerichtsurkunde).

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Stephan Breitenmoser

Kinga Jonas

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tage nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 14. März 2017