

BVGer B-1040/2011 vom 9. Februar 2012

Bundesverwaltungsgericht, 2012-02-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-1040_2011

FR: TAF B-1040/2011 du 9 février 2012

IT: TAF B-1040/2011 del 9 febbraio 2012

Regeste

Förderung der Landwirtschaft im Allgemeinen (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Die angefochtene Verfügung vom 11. Januar 2011 stützt sich auf die Verordnung über die Tierzucht vom 14. November 2007 (Tierzuchtverordnung, TZV, SR 916.310) und damit auf öffentliches Recht des Bundes. Sie stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021) dar. Gemäss Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen der Bundesämter, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

E. 1.2

Als Adressatin der Verfügung ist die Beschwerdeführerin beschwerdelegitimiert im Sinne von Art. 48 VwVG. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (vgl. Art. 50 i.V.m. Art. 21 Abs. 2 sowie 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde geleistet. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Gemäss Art. 142 Abs. 1 lit. a LwG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 lit. b und c TZV kann der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite den von ihm gemäss Art. 144 LwG anerkannten Zuchtorganisationen unter anderem Beiträge ausrichten für die Leistungsprüfungen und die Zuchtwertschätzung, sofern die Voraussetzungen von Art. 143 LwG i.V.m. Art. 2 f. TZV erfüllt sind. Im Rahmen der Pferdezucht sind gemäss Art. 7 Abs. 2 lit. b-d TZV als Höchstbeiträge bei einem Maximalkredit von Fr. 2'200'000.- (Art. 7 Abs. 1 TZV) je "Leistungsprüfung" Fr. 20.-, je "Hengstprüfung in einer Station" Fr. 500.- und je "Hengstprüfung im Felde" Fr. 200.- vorgesehen.

E. 3.1

Vorliegend stellt sich einleitend die Frage, ob die Auffassung der Vorinstanz, dass die 62 von der Beschwerdeführerin als "Hengstleistungsprüfungen im Felde" deklarierten Prüfungen lediglich als "Leistungsprüfungen" anzuerkennen sind, zutrifft.

E. 3.2

Ziel von Leistungsprüfungen ist es, Leistung, Gesundheit und Morphologie der Pferde zu erfassen und sichtbar zu machen, soweit sie züchterisch, betriebswirtschaftlich sowie haltungs- und fütterungstechnisch von Bedeutung sind (Art. 4 Abs. 1 TZV). Eine Spezialform der Leistungsprüfungen stellen dabei die Hengstleistungsprüfungen dar, in welchen die Eignung eines Hengstes im Rahmen des Zuchtprogramms getestet wird (vgl. Art. 3a der Verordnung des BLW über die Gewährung von Beiträgen in der Tierzucht vom 7. Dezember 1998 [SR 916.310.31]). Ziel der Hengstleistungsprüfungen ist somit eine Selektion und Regulierung der Anzahl Hengste als zukünftige Zuchthengste.

E. 3.3.1

Die Beschwerdeführerin führte gemäss ihrer zum Zeitpunkt des vorliegenden Sachverhalts geltenden Zuchtordnung vom (...) (Zuchtordnung der A. _____ [ZO (...)]) mindestens alle zwei Jahre eine internationale B. _____-Zuchtbeurteilung nach (...) (B. _____ [Pferderasse]-Zuchtordnung) durch. Diese war offen für Hengste, Stuten und Wallache ab fünf Jahren (Ziff. 3.1 ZO [...]). Um eine Deckbewilligung zu erhalten, mussten alle Hengste eine Mindestgesamtnote von 7.75 an einer internationalen B. _____-Zuchtbeurteilung nach [B. _____ [Pferderasse]-Zuchtordnung] oder [Ursprungsland] Zuchtbeurteilung erreichen (Ziff. 3.3.1 f. ZO [...]). Als Leistungsprüfungen wurden die "Internationale B. _____-Zuchtbeurteilung" (ausgerichtet nach der aktuell gültigen [B. _____ [Pferderasse]-Zuchtordnung]) sowie "schwere Sportprüfungen" (ausgerichtet nach der aktuell gültigen (...) [B. _____ [Pferderasse]-Prüfungsordnung für Sportturniere]) anerkannt (Ziff. 3.6.3 ZO [...]).

E. 3.3.2

Im Rahmen der Auslegung gelten für die Normen des Verwaltungsrechts die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung. Zur Anwendung gelangen somit die grammatikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleologische Auslegungsmethode. Zwar wird heute von Lehre und Rechtsprechung auch im Verwaltungsrecht der Methodenpluralismus bejaht, der keiner Auslegungsmethode einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt, doch steht gemäss der bundesgerichtlichen Praxis auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts die teleologische Auslegungsmethode im Vordergrund (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, S. 46, Rz. 216 ff.). Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet jedoch der Wortlaut der Bestimmung (BGE 134 II 249, E. 2.3). An einen klaren und unzweideutigen Gesetzeswortlaut ist die rechtsanwendende Behörde gebunden, sofern dieser den wirklichen Sinn der Norm wiedergibt (BGE 127 III 318, E. 2b).

E. 3.3.3

Einleitend ist der Beschwerdeführerin dahingehend zuzustimmen, dass es grundsätzlich nicht per se ausgeschlossen ist, dass der Inhalt der "Leistungsprüfungen" anderer Pferde mit dem Inhalt der "Hengstleistungsprüfungen" übereinstimmen kann und somit alle Pferde inhaltlich dieselben Prüfungen zu absolvieren haben. Dabei ist jedoch anzumerken, dass sich dem Wortlaut der anwendbaren rechtlichen Bestimmungen ohne weiteres entnehmen lässt, dass selbst in einem solchen Fall im Rahmen der Beitragsberechnung grundsätzlich nur Prüfungen von Hengsten als "Hengstleistungsprüfung" angerechnet werden können. Dennoch ergibt sich aus der Auslegung der anwendbaren rechtlichen Bestimmungen, dass die im vorliegenden Fall zur Diskussion stehenden Leistungsprüfungen der Beschwerdeführerin keine "Hengstleistungsprüfung" im Sinne der TZV darstellen. Wie

bereits unter E. 3.2 ausgeführt, ist das Ziel der Hengstleistungsprüfungen eine Selektion und Regulierung der Anzahl Hengste als zukünftige Zuchthengste. Im Rahmen einer "Hengstleistungsprüfung" hat der Hengst daher höhere Anforderungen zu erfüllen, als bei einer "Leistungsprüfung". Das Erfordernis des Erreichens einer Mindestgesamtnote für den Erhalt der Deckbewilligung alleine genügt dafür jedoch nicht. Notwendig ist vielmehr, dass im Rahmen einer "Hengstleistungsprüfung" zusätzliche Punkte geprüft werden und damit auch die materiellen Anforderungen an das Bestehen der Prüfung höher sein müssen. Die gesetzliche Unterscheidung zwischen "Leistungsprüfung" und "Hengstleistungsprüfung" impliziert daher entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin, dass von den anerkannten Zuchtorganisationen für die Anerkennung als "Hengstleistungsprüfung" wenn nicht gleich zwei verschiedene Prüfungen so doch wenigstens eine zumindest zweiphasige Prüfung angeboten werden muss. Eine weitere Steigerung der Prüfungsanforderungen findet dann innerhalb der "Hengstleistungsprüfungen" selber statt, wo in der mehrtägigen "Hengstleistungsprüfung in einer Station" deutlich mehr tierzüchterisch relevante Merkmale geprüft werden als in der eintägigen "Hengstleistungsprüfung im Felde" (Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Anhörungsbericht zu den Ausführungsbestimmungen zur Agrarpolitik 2011: Erstes Verordnungspaket, Bern, 29. Juni 2007, S. 399 f.). Aufgrund des so entstehenden grösseren Prüfungsaufwands lässt es sich denn auch erklären, dass für "Hengstleistungsprüfungen" ein Beitrag ausbezahlt wird, welcher 10x (im Felde) bzw. 25x (in einer Station) höher ist als derjenige einer "Leistungsprüfung" (vgl. Art. 7 Abs. 2 lit. b-d TZV). Die Zuchtbeurteilung der Beschwerdeführerin weist kein mehrphasiges Verfahren auf und stellt keine zusätzlichen, erhöhten Prüfungsanforderungen auf, welche der Selektion und Regulierung der Anzahl Hengste als zukünftige Zuchthengste dienen. Zudem führt die Beschwerdeführerin in ihrer Replik vom 8. Juni 2011 explizit aus, dass "in [Ursprungsland] mit allen Hengsten gezüchtet werden darf", was ebenfalls auf das Nichtvorliegen einer Selektion und Regulierung im obgenannten Sinne schliessen lässt. Die Zuchtbeurteilung der Beschwerdeführerin stellt daher keine "Hengstleistungsprüfung" im Sinne der TZV dar. Nichts anderes gilt für die Sportprüfungen der Beschwerdeführerin, welche offenkundig keine Selektion und Regulierung der Anzahl Hengste als zukünftige Zuchthengste zum Ziel haben, fehlt es ihnen doch insbesondere an jeglichem Einfluss auf die Frage des Erhalts der Deckbewilligung (vgl. Ziff. 3.3.1 ZO [...]). Aus dem von ihr geltend gemachten Umstand, dass sie die international geltenden Reglemente zu befolgen habe, kann die Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren nichts zu ihren Gunsten ableiten. Des Weiteren ist in diesem Zusammenhang irrelevant, welche Bedeutung den Zuchtwertschätzungen zukommt. Sind letztere doch lediglich beitragsrelevant im Bereich der identifizierten und registrierten Fohlen (vgl. Art. 7 Abs. 2 und 3 TZV). Es ist somit übereinstimmend mit der Vorinstanz festzustellen, dass die Leistungsprüfungen im Bereich der [Pferderasse]zucht keine "Hengstleistungsprüfung" im Sinne der TZV darstellen. Sie sind somit als "Leistungsprüfung" zu deklarieren und abzurechnen.

E. 4.1

Wie in E. 3 aufgezeigt und von der Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 1. November 2011 auch eingeräumt, wurden der Beschwerdeführerin zwischen 1999 und 2009 mehrmals zu Unrecht Beiträge für Hengst-(leistungs)prüfungen ausbezahlt. Aufgrund des Umstandes dieser langjährigen Praxis stellt sich die Frage, ob die Beschwerdeführerin allenfalls aufgrund des Vertrauensschutzes etwas zu ihren Gunsten ableiten kann.

E. 4.2

Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Vorausgesetzt ist weiter, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann; schliesslich scheitert die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (BGE 129 I 161 E. 4.1).

E. 4.3.1

Der Vertrauensschutz bedarf zunächst eines Anknüpfungspunktes, d.h. es muss ein Vertrauenstatbestand, eine Vertrauensgrundlage vorhanden sein. Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst und dessen Bestimmtheitsgrad so gross ist, dass der Private daraus die für seine Dispositionen massgebenden Informationen entnehmen kann (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., S. 142 f., Rz. 631).

E. 4.3.2

Vorliegend steht als Vertrauensgrundlage die bisherige Praxis der Vorinstanz zur Diskussion, welche dahingehend geändert wurde, dass die Zuchtbeurteilung der Beschwerdeführerin nicht mehr als "Hengstleistungsprüfung" im Sinne der TZV, sondern lediglich noch als ordentliche "Leistungsprüfung" anerkannt wurde. Dabei ist anzumerken, dass eine Praxis grundsätzlich nicht unwandelbar ist, sondern sogar geändert werden muss, wenn die Behörde zur Einsicht gelangt, dass das Recht bisher unrichtig angewendet worden ist oder eine andere Rechtsanwendung dem Sinne des Gesetzes oder veränderten Verhältnissen besser entspricht. Die Praxisänderung muss sich jedoch auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen können, die umso gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erkannte Rechtsanwendung praktiziert worden ist. Überdies darf sie nicht bloss im Sinne einer momentanen Schwankung oder einer singulären Abweichung erfolgen, sondern muss in grundsätzlicher Weise als zukünftig wegleitende Neuausrichtung für alle gleichartigen Sachverhalte gelten (Urteil des Bundesgerichts 2A.573/2002 vom 21. Mai 2003, E. 3.2). Blosses Nichtstun der Verwaltung löst dabei noch keinen Vertrauensschutz aus. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die zuständige Behörde vollumfängliche Kenntnis vom rechtswidrigen Zustand gehabt und diesen geduldet hätte (Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Heilmittel vom 26. Februar 2004, VPB 69.96, E. 3.1).

E. 4.3.3

Im vorliegenden Fall ist nicht erstellt, dass die Vorinstanz bei der Vergabe der Pferdezuchtbeiträge in der Zeit von 1999 bis 2009 Kenntnis von der Rechtswidrigkeit ihres Vorgehens gehabt und dennoch diesen Zustand geduldet hat. Die Vorinstanz hat vielmehr in ihrer Stellungnahme vom 1. November 2011 glaubhaft dargelegt, dass sie erst im Rahmen des neuen Anerkennungsverfahrens auf die Fehlannahmen aufmerksam wurde und dann umgehend reagiert hat. Es erscheint unzweifelhaft, dass es sich beim vorliegenden Entscheid der Vorinstanz nicht um eine blosse Schwankung sondern um eine grundsätzliche Neuausrichtung im Verhältnis gegenüber der Beschwerdeführerin handelt. Die Vorinstanz kann sich dabei auf ernsthafte und sachliche Gründe sowie ein hinreichendes öffentliches

Interesse stützen, da grundsätzlich Finanzhilfen und Abgeltungen nur dann ausgerichtet werden sollen, wenn sie hinreichend begründet sind, ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen, einheitlich und gerecht geleistet sowie nach finanzpolitischen Erfordernissen ausgestaltet werden (vgl. Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 [Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1]). Dieses öffentliche Interesse überwiegt das private Interesse der Beschwerdeführerin an einer Weiterführung der bisherigen, rechtswidrigen Praxis, zumal im vorliegenden Fall keine Anzeichen einer existenziellen Bedrohung der Beschwerdeführerin erkennbar sind bzw. letztere von ihr auch nicht geltend gemacht wurden. Hinsichtlich dieses Aspekts ist zudem anzumerken, dass die Beschwerdeführerin bereits grundsätzlich nie Anspruch auf eine bestimmte fixe Summe an Beiträgen hatte bzw. hat. Diese war bzw. ist immer abhängig von der jeweiligen Art und Anzahl abgelegter Prüfungen sowie der Anzahl identifizierter und registrierter Fohlen im entsprechenden Berichtsjahr, was den Stellenwert der Beiträge für die internen Budgetplanungen der Beschwerdeführerin bereits per se relativiert. Auch darf in diesem Zusammenhang nicht ausser Acht gelassen werden, dass die bisher als "Hengstleistungsprüfungen im Felde" deklarierten Prüfungen nicht einfach irrelevant für die Beitragsberechnung werden. Diese werden von der Vorinstanz als "Leistungsprüfungen" anerkannt, wodurch die Beschwerdeführerin weiterhin in den Genuss der Ausrichtung von (wenn auch tieferen) Beträgen kommt. Die bisherige Praxis der Vorinstanz stellt daher für die Beschwerdeführerin keine ausreichende Vertrauensgrundlage dar, wodurch sie sich nicht auf den Vertrauensschutz berufen kann. 5. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Zuchtbeurteilung der Beschwerdeführerin keine "Hengstleistungsprüfung" im Sinne der TZV sondern lediglich eine "Leistungsprüfung" darstellt und der Beschwerdeführerin daher zwischen 1999 und 2009 mehrmals zu Unrecht Beiträge für Hengst(leistungs)prüfungen ausbezahlt wurden. Diese rechtswidrige Praxis der Vorinstanz stellt jedoch für die Beschwerdeführerin keine ausreichende Vertrauensgrundlage dar, um mittels des Prinzips des Vertrauensschutzes Ansprüche geltend machen zu können. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen. 6. Bei diesem Ausgang des Verfahrens ergibt es sich, dass die Beschwerdeführerin als vollständig unterlegene Partei die Kosten des Verfahrens zu tragen hat (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese werden auf Fr. 1'200.- festgelegt und nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet. Die Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

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