

# **CH\_VB JAAC 59.84 vom 7. November 1994**

Bundesverwaltung, 1994-11-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_JAAC\\_59.84\\_\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_59.84__)

FR: CH\_VB JAAC 59.84 du 7 novembre 1994

IT: CH\_VB JAAC 59.84 del 7 novembre 1994

## **Erwägungen**

### **E. 2**

In formeller Hinsicht bringt der Beschwerdeführer sinngemäss vor, Z, der Verfasser der angefochtenen Verfügung, hätte als Beamter in den Ausstand treten müssen, da er selber Präsident der grössten Berner Sektion des Vereins B. sei. Z habe dem beschwerdeführenden Verein X in der Verfügung empfohlen, Mitglied des Vereins B. zu werden, was den Mitgliedern des Rekurrenten völlig unzumutbar sei.

#### **E. 2.1**

Nach Art. 10 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz haben Personen, die eine Verfügung zu treffen oder diese vorzubereiten haben, in den Ausstand zu treten, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse haben (Bst. a), mit einer Partei verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, Verlobung oder Kindesannahme verbunden sind (Bst. b), Vertreter einer Partei sind oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig waren (Bst. c) oder aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten (Bst. d). Die Ausstandsgründe des Art. 10 Abs. 1 Bst. a bis c Verwaltungsverfahrensgesetz fallen vorliegend ausser Betracht. Es stellt sich jedoch die Frage, ob Z als Mitglied des Vereins B. im Sinne der Generalklausel des Art. 10 Abs. 1 Bst. d bei der Vorbereitung der angefochtenen Verfügung in der Sache hätte befangen sein können. Hinsichtlich der Ausstandspflicht nach Bst. d ist gemäss Lehre und ständiger Praxis nicht die Frage entscheidend, ob die eine Verfügung treffende oder vorbereitende Person tatsächlich befangen war, sondern nur, ob sie

#### **E. 2.2**

Der Rekurrent beanstandet, dass Z, der die angefochtene Verfügung vorbereitet hat, gleichzeitig Mitglied der für die Betreuung der Imkervereine zuständigen Subventionsbehörde und - als Privatperson - Präsident der grössten Berner Sektion des subventionierten Vereins B. sei. Aufgrund dieser Rüge gilt es nachfolgend zu prüfen, ob zum Zeitpunkt der Vorbereitung der angefochtenen Verfügung bei Z eine mögliche Befangenheit für die Behandlung des Gesuchs des Rekurrenten um Finanzhilfe hätte vorliegen können. Dass Z der Verfasser der angefochtenen Verfügung ist, wird von der Vorinstanz nicht bestritten. Gemäss Stellungnahme des Bundesamtes vom 19. April 1994 ist Z seit 1964 Mitglied der Regionalsektion des Vereins B. In der Stellungnahme wird ausgeführt, in dieser Mitgliedschaft sei auch diejenige des Vereins B. eingeschlossen. In der Zeit von März 1981 bis März 1992 sei Z im Vorstand der Regionalsektion tätig gewesen, davon neun Jahre als Präsident. Von Amtes wegen habe Z Einsitz in der Bildungskommission des Vereins B. Als Sachbearbeiter für die Belange der Aus- und Weiterbildung der Bienenzüchter und die Bearbeitung der Subventionsgesuche im Bundesamt habe Z die üblichen Geschäftsbeziehungen zum Verein B.

#### **E. 2.3**

Laut Statuten bezweckt der beschwerdeführende Verein X den Schutz, die Erhaltung und die Pflege der Schweizerischen Landrassenbiene sowie die Unterstützung der Landrassenimker. Ferner hat er sich zum Ziel gesetzt, «die vom Aussterben bedrohte Landrassenbiene weiter zu erhalten» (Beilage 1 zu Punkt 2). Der Vereinszweck besteht also in der Pflege und Erhaltung einer einzigen Rasse von Bienen. Damit steht er in gewolltem Gegensatz zum Zweck des Vereins B., der in den Statuten vom 1. Januar 1990 unter anderem die Förderung des Zuchtwesens als einen Zweck des Vereins bezeichnet und damit nicht nur die Zucht der Landrassenbiene, sondern auch diejenige anderer Rassen meint (Beilage 1 zu Punkt 5.1). In den vorangehenden Statuten vom 1. Januar 1975 wurde die Förderung des Zuchtwesens noch ausdrücklich dahingehend konkretisiert, dass sich der damalige Verein ausdrücklich um

#### **E. 2.4**

In der angefochtenen Verfügung wird anschliessend an die Begründung der Abweisung des Begehrens um Finanzhilfen für die Aus- und Weiterbildung der Vereinsmitglieder als Schlussatz angeführt: «Was das Bildungsangebot für Ihre Mitglieder anbelangt, ist es angezeigt, dass Sie mit dem Verein B. zusammenarbeiten. Dadurch kommen Sie automatisch in den Genuss der üblichen Finanzhilfe des Bundes». Diese Empfehlung wird in der Stellungnahme des Bundesamtes vom 31. März 1994 an die Rekurskommission EVD, die ebenfalls das Zeichen «Z» trägt, wiederholt und konkretisiert. Hier wird dem Rekurrenten nicht nur die Zusammenarbeit, sondern gar ausdrücklich der Anschluss an den Verein B. nahegelegt: Der Verein X «hat jederzeit die Möglichkeit, sich beim Verein B. anzuschliessen (...)». Damit stellt sich die Frage, ob auch aufgrund dieser Bemerkungen in der angefochtenen Verfügung und in der Stellungnahme vom 31. März 1994 auf eine mögliche Befangenheit von Z im Zeitpunkt der Vorbereitung der angefochtenen Verfügung zu schliessen ist. Im Sinne einer umfassenden Prüfung der gesamten hier relevanten Umstände sind die beiden Schlussätze der genannten Schriftstücke in Zusammenhang mit dem bisher Gesagten zu stellen. Angesichts der Korrespondenz zwischen dem Rekurrenten und dem BUWAL, die der Verfügung vorangegangen und Z jeweils zur Kenntnis gebracht worden war, musste es Z als Kenner der gesamten Zuchtproblematik bewusst sein, dass der Rekurrent schon von seinem Vereinszweck her nicht daran interessiert sein konnte, sich dem Verein B. anzuschliessen und sich damit einer Zuchtpolitik unterzuordnen, die aus der Sicht des Beschwerdeführers eine Gefahr für die Erhaltung der Landrassenbiene darstellt. Deshalb erweckt die Empfehlung an den beschwerdeführenden Verein, sich dem Verein B. anzuschliessen, den Eindruck, Z nehme als Verfasser der Verfügung und der Stellungnahme an die Rekurskommission EVD den Verein X in seinen Anliegen nicht ernst. Die Empfehlung scheint aber auch im Zusammenhang mit dem übrigen Inhalt der Verfügung deplaziert, weil in der Verfügung die Voraussetzungen für eine Subventionsberechtigung nach Art. 3 landwirtschaftliche Berufsbildungsverordnung überhaupt nicht erwähnt werden, sondern zum entsprechenden Begehren lediglich auf die aktuelle Bildungstätigkeit des Vereins B. hingewiesen wird, die mit Weisungen, Richtlinien und Reglementen geregelt sei. Weder die für Finanzhilfen vorausgesetzte Anerkennung als subventionsberechtigter Körperschaft durch das Bundesamt noch die einzelnen Kriterien für diese Anerkennung sind genannt, noch inwiefern diese in casu

#### **E. 2.5**

Im übrigen ist zu beachten, dass zur Beurteilung des Ausstandsgrundes nach Art. 10 Abs. 1 Bst. d Verwaltungsverfahrensgesetz nebst der Rechtsprechung zu Art. 4 Bundesverfassung

auch diejenige zu Art. 58 Bundesverfassung sinngemäss heranzuziehen ist (BGE 119 V 465). Demnach kann bei den Parteien eine gewisse Besorgnis der Voreingenommenheit und damit Misstrauen in das Gericht immer dann entstehen, wenn einzelne Richter bereits in einem früheren Zeitpunkt in amtlicher (richterlicher oder nichtrichterlicher) Funktion mit der konkreten Streitsache schon einmal zu tun hatten. In diesen Fällen, wo es um die sogenannte Vorbefassung geht, stellt sich das Problem, ob sich der Richter durch die Mitwirkung an früheren Entscheiden in bezug auf einzelne Fragen bereits in einem Masse festgelegt hat, das ihn nun nicht mehr als unvoreingenommen und deshalb das Verfahren nicht mehr als offen erscheinen lässt (BGE 114 Ia 57, 153 ff.). In casu hatte der Rekurrent die Forschungsanstalt mit Schreiben vom 24. August 1992 ersucht, über verschiedene Anträge (1a -d, 2) zu befinden. Im Antwortschreiben der Forschungsanstalt, Sektion Bienen, vom 11. Dezember 1992 wurde einleitend folgendes erwähnt: «Nach Rücksprache mit weiteren zuständigen Stellen (BLW, BUWAL) können wir nun zu Ihren Anträgen wie folgt Stellung nehmen». Als Adressaten für die Orientierungskopien dieses Schreibens sind die Herren Z und Y genannt, woraus man schliessen darf, dass die erwähnte Rücksprache unter anderem auch mit Z erfolgt war. Im Gesuch vom 21. Dezember 1992 an das Bundesamt verwies der Rekurrent dann auf die vorgängig bereits bei der Forschungsanstalt gestellten Anträge (1 c, d). Da Z offenbar bereits vor Gesuchseinreichung beim Bundesamt - im Rahmen der mit ihm erfolgten Rücksprache - mit denselben Anträgen des Rekurrenten befasst gewesen war, kann eine mögliche Voreingenommenheit nicht ausgeschlossen werden.

### **E. 2.6**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass objektive Anhaltspunkte vorliegen, die ein Misstrauen in die Unparteilichkeit von Z bei der Vorbereitung der angefochtenen Verfügung begründen. Das private

### **E. 3**

es hätte sein können. Es genügt, wenn Umstände gegeben sind, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen. Dabei muss das Misstrauen in die Unparteilichkeit in objektiver Weise als begründet erscheinen (BGE 119 V 466 mit Hinweisen sowie Imboden Max / Rhinow René A., Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6. Aufl., Bd. I, S. 557). Die ratio legis des Art. 10 Abs. 1 Bst. d Verwaltungsverfahrensgesetz geht dahin, das Vertrauen der Rechtsuchenden in eine integrale Verwaltungsrechtspflege zu schützen, einen sachlich richtigen Entscheid zu gewährleisten und deshalb, unbekümmert um die allenfalls persönliche Unabhängigkeit des betreffenden Beamten, schon die blossе Gefahr der Befangenheit einer Entscheidbehörde zu vermeiden (BGE 92 I 277). Der Anspruch auf einen Entscheid, an dem kein befangener Richter oder Beamter mitwirkte, ergibt sich auch aus Art. 4 der Schweizerischen Bundesverfassung (SR 101; vgl. BGE 112 Ia 142 ff., insb. 147). Insofern stellt Art. 10 Abs. 1 Bst. d Verwaltungsverfahrensgesetz eine gesetzliche Konkretisierung dieses verfassungsmässigen Anspruchs dar. Die entsprechende Rechtsprechung des BGer ist vorliegend heranzuziehen. Gemäss BGer kann sich der Anschein der Befangenheit aufgrund des subjektiven Verhaltens des betreffenden Richters oder Beamten oder aufgrund gewisser funktioneller und organisatorischer, das heisst objektiver Gegebenheiten ergeben (vgl. Rhinow René A. / Krähenmann Beat, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband zur 6. Aufl., Basel und Frankfurt a. M. 1990, S. 302 mit Verweisen). Das BGer hält in BGE 105 Ia 160 fest: «Wann Besorgnis der Befangenheit vorliegt, lässt sich nach der Natur dieses

Begriffs nicht in allgemeiner Form ausdrücken. Zwar kann die blosser Behauptung der Befangenheit für sich allein nicht genügen, sondern sie muss durch objektive Umstände gestützt sein. Da es sich bei der Befangenheit um einen inneren Zustand handelt, können an ihren Nachweis aber keine allzu strengen Anforderungen gestellt werden».

#### **E. 4**

Es stellt sich die Frage, wie sich die amtliche Tätigkeit von Z als Mitglied der Bildungskommission des Vereins B. mit dem Engagement als Privatmann in einer Sektion dieses Vereins verträgt, wenn Z in seiner beruflichen Tätigkeit gleichzeitig Subventionsgesuche anderer Imkervereine zu bearbeiten hat. Eine vergleichbare Situation findet sich bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, in deren Verwaltungsräten Vertreter des Gemeinwesens von Amtes wegen Einsitz haben und diese in ihrer übrigen amtlichen Tätigkeit gleichzeitig Verfügungen an die Adresse von Konkurrenzunternehmen zu bearbeiten haben. In diesem Zusammenhang hat das BGer im Entscheid 103 Ib 134 ff. betont, angesichts der Tatsache, dass ein Vertreter des Gemeinwesens nicht als Privatmann, sondern von Amtes wegen in den Verwaltungsrat abgeordnet worden sei und dort lediglich die an ihn vom Gemeinwesen delegierten Aufgaben wahrzunehmen habe, sei er bei einer Verfügung an ein Konkurrenzunternehmen nicht als persönlich interessiert zu betrachten. Im Unterschied dazu beschränkte sich Z nicht auf die Wahrnehmung amtlicher Aufgaben im Verein B. Von Amtes wegen hat Z Einsitz in die Bildungskommission des Vereins B. (vgl. Art. 4 Abs. 2 VLB). Darüber hinaus hatte er aber als Privatmann über Jahre hinweg gleichzeitig die Funktion eines Sektionspräsidenten des Vereins B. inne. Auch wenn bei diesem Engagement nicht wie beim Einsitz in einen Verwaltungsrat finanzielle, sondern ideelle Interessen im Vordergrund stehen, ist die Problematik zumindest vergleichbar. Den Statuten des Vereins B. vom 1. Januar 1990 ist zu entnehmen, dass die Imkerorganisationen, die sich dem Verein B. anschliessen, verpflichtet sind, ihre Statuten denjenigen des Vereins B. anzupassen (Art. 6 am Ende). Aus der Mitgliedschaft des Regionalverbandes als Sektion des Vereins B. ist daher zu schliessen, dass sich die Vereinsmitglieder der Regionalsektion mit dem Vereinszweck des Vereins B. identifizieren, was insbesondere von Z als früherem langjährigen Präsidenten einer Sektion des Vereins B. anzunehmen ist. Ob jedoch allein aufgrund der Tatsache, dass sich Z zusätzlich zu seiner amtlichen Tätigkeit auch privat im Verein B. engagiert hat, eine mögliche Voreingenommenheit bei der Vorbereitung der angefochtenen Verfügung zu bejahen wäre, kann offen gelassen werden. Wie im folgenden aufgezeigt, bestehen Anhaltspunkte, die - in Verbindung mit der Identifikation von Z mit den Vereinsinteressen des Vereins B. - objektiv ein Misstrauen in seine Unparteilichkeit rechtfertigen.

#### **E. 5**

die züchterische Verbesserung der Landrasse bemühe (Art. 29 Statuten). In einem zweiten Absatz des Art. 29 wurde erwähnt, dass die Organisationen der «Carniczüchter» zwar den gleichen Rechten und Pflichten unterständen, sich die züchterischen Bestrebungen und Tätigkeiten aber gegenseitig nicht stören dürften. Diese Abgrenzung zwischen «Landrasse» und «Carnica» wird in den revidierten Statuten des Vereins B. vom 1. Januar 1990 nicht mehr vorgenommen. Es wird nur noch von der züchterischen Verbesserung der «Honigbiene» gesprochen, womit gemäss der Interpretation des Rekurrenten gar noch andere als die beiden erwähnten Bienenrassen gemeint seien (Beilage 2 zu Punkt 5.1). Der Rekurrent wirft dem Verein B. vor, mit dieser Zuchtpolitik (sog. Hybridenzucht), die eine Vermischung verschiedener Rassen ermögliche und fördere, nicht nur die Landrassebiene

zu verdrängen, sondern auch die Verbreitung der Bienenkrankheit zu begünstigen. Die Tatsache, dass der Verein B. in seiner Bienenzeitung Inserate für den Handel mit verschiedensten Bienenrassen abdrucke, zeige seine Haltung gegenüber der Rassenvermischung. Die gleiche Kritik übt der Rekurrent an der Zuchtarbeit der Forschungsanstalt. Gemeinsam mit dem Verein B. werde die einheimische Landrassenbiene ausgerottet. Der Verein B. habe sich mit der Statutenänderung im Jahre 1990 von der ursprünglichen Pflicht gemäss Art. 29 der «alten» Statuten vom 1. Januar 1975, die darin bestanden habe, die Landrasse zu schützen, losgesagt, und beanspruche heute, ohne über ein Bienenzucht-konzept zu verfügen, Subventionen, mit deren Ausrichtung Z als Beamter des Bundesamtes betraut sei. Bereits mit Schreiben des Rekurrenten vom 17. Januar 1993 an das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) wurde eingangs erwähnt, die beabsichtigte Verdrängung und Ausrottung der einheimischen Landrassenbiene geschehe «in Einbindung eines Bundesbeamten» (Beilage 2 zu Punkt 5.6). Eine Kopie dieses Briefes ging an das Bundesamt, wo Z bereits aufgrund einer Eingabe des Rekurrenten vom 21. Dezember 1992 mit der Angelegenheit befasst war. Z musste es bereits zu diesem Zeitpunkt bewusst sein, dass nicht nur generell die Zuchtarbeit und die Subventionsberechtigung des Vereins B. - in dem Z Sektionspräsident war - in Frage gestellt wurde, sondern insbesondere auch, dass die «Doppelstellung», die darin bestand, dass Z einerseits ehemaliger Sektionspräsident des Vereins B. war, andererseits als Beamter der Subventionsbehörde mit der Behandlung der Bundesbeiträge an den Verein B. betraut war, kritisiert wurde. Es geht vorliegend nicht darum, die damaligen Beanstandungen des Rekurrenten zu würdigen, sondern um die Frage, ob Z aufgrund der gegen ihn und den Verein B. gerichteten Kritik möglicherweise nicht mehr mit der gleichen Unvoreingenommenheit und Unparteilichkeit an die Bearbeitung des Subventionsgesuches herangehen konnte wie ein anderer Beamter. Im Lichte der oben zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach zwar objektive Anhaltspunkte vorliegen müssen, die auf eine mögliche Befangenheit hinweisen, jedoch an den Nachweis der Befangenheit angesichts der Tatsache, dass es sich um einen inneren Zustand handelt, keine allzu strengen Anforderungen zu stellen sind, ist in casu bereits aufgrund der genannten Umstände eine mögliche Befangenheit von Z beim Abfassen der angefochtenen Verfügung zu bejahen. Es muss zumindest als möglich bezeichnet werden, dass Z, der sich mit den Vereinsinteressen des Vereins B. identifiziert, nicht mit der gleichen Unvoreingenommenheit an das

#### **E. 6**

Subventionsgesuch des Rekurrenten herangehen konnte wie ein anderer Beamter. Namentlich der Vereinszweck des beschwerdeführenden Vereins X (Züchtung und Erhaltung nur einer Bienenrasse und Verhinderung der Vermischung mit anderen Rassen), der zum Teil im Gegensatz zum Zweck des Vereins B. steht (Förderung des Zuchtwesens allgemein), die der Gesuchseinreichung vorangegangene und Z zur Kenntnis gebrachte Kritik des Rekurrenten am Verein B. und insbesondere an der «Doppelfunktion» von Z, der einerseits als Privatperson Mitglied des Subventionsbezügers, andererseits Beamter des Subventionsgebers sei, sind objektive Gegebenheiten, die die Gefahr der Voreingenommenheit von Z bei der Vorbereitung der angefochtenen Verfügung zu begründen vermögen.

#### **E. 7**

nicht erfüllt sind. Auch wenn die Vorinstanz diesbezüglich frei ist, welche Argumentation sie zur Begründung ihrer Verfügungen wählt, erstaunt es doch, dass erst in der Stellungnahme an die Rekurskommission EVD die Gründe genannt werden, weshalb der Rekurrent die Voraussetzungen für die Anerkennung als subventionsberechtigte Körperschaft nicht erfülle. Angesichts des Schlusssatzes der Verfügung könnte tatsächlich der Eindruck entstehen, die verfügende Behörde habe den Anschluss an den Verein B. ohne vorgängige Prüfung der Frage, ob die Subventionsvoraussetzungen überhaupt erfüllt wären, empfohlen. Erst in der Stellungnahme des Bundesamtes vom 31. März 1994 wird erklärt, welche Voraussetzungen (schweizerische oder zumindest regionale Bedeutung auf dem Berufsbildungssektor) der beschwerdeführende Verein X für die Anerkennung als Körperschaft im Sinne der Verordnung über die landwirtschaftliche Berufsbildung zu erfüllen hätte. Wie bereits erwähnt, legt Z dem Verein X auch im Schlusssatz dieser Stellungnahme wieder nahe, sich doch dem Verein B. anzuschliessen, um dadurch «automatisch in den Genuss der Finanzhilfen der öffentlichen Hand (zu) kommen». Berücksichtigt man, dass sich Z privat überdurchschnittlich für diesen Verein engagiert hat, indem er während elf Jahren Vorstandsmitglied einer Sektion, davon neun Jahre lang Präsident dieser Sektion war, so erweckt diese Empfehlung objektiv den Anschein der Befangenheit.

#### **E. 8**

Engagement für den Verein B. in Verbindung mit den übrigen genannten Umständen erwecken Zweifel an seiner Unvoreingenommenheit bei der Vorbereitung der angefochtenen Verfügung. (Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, gut, hebt die angefochtene Verfügung des Bundesamtes teilweise auf und weist die Sache zur Neuurteilung an das Bundesamt mit der Anordnung zurück, dass die erneute Gesuchsbehandlung ohne Mitwirkung von Z zu erfolgen hat)

#### **E. 9**

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 59.84 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 7. November 1994 in Sachen Verein X gegen Bundesamt für Landwirtschaft; 94/6R-001 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1995 Année Anno Band 59 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 002 798 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.