

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/170 vom 4. März 2025

Sg Verwaltungsgericht, 2025-03-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publikationen_B_2024_170

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/170 du 4 mars 2025

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/170 del 4 marzo 2025

Regeste

Tierseuchenrecht, Art. 36 Abs. 1 TSG, Richtlinien des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) Bei den Entschädigungen für seuchenbedingte Tierverluste nach Art. 31 ff. TSG hat der Gesetzgeber die Schätzung nicht ausdrücklich in Verbindung mit dem Marktwert gebracht, sondern den Tierhalter vor untragbaren wirtschaftlichen Schäden bewahren wollen. Ziel der Schätzung muss nicht zwingend der volle Marktwert sein. Die Erwartung künftigen wirtschaftlichen Nutzens steht im Hintergrund. Zweck der Entschädigung ist nicht der Ersatz eines spekulativen Werts. Die Richtlinien des BLV, die bei der Schätzung für Rinder zwischen Fleisch- und übrigen, insbesondere Milchrassen unterscheidet, tragen den in der Tierseuchenverordnung genannten Aspekten des Schlacht-, Nutz- und Zuchtwerts Rechnung. (Verwaltungsgericht, B 2024/170)

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer, dessen Rekurs gegen die Bemessung der Entschädigung für seine Tierverluste durch das Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen (AVSV) erfolglos blieb, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den am 19. August 2024 zugestellten Entscheid wurde mit Eingabe vom 2. September 2024 rechtzeitig erhoben (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP) und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Darauf ist einzutreten.

E. 2

Ausgangspunkt des vorliegenden Verfahrens ist, dass der Beschwerdeführer am 9. Dezember 2022 fünf Kälber, die weniger als sieben Monate alt waren, im Hinblick auf die Ausrottung der Bovine Virus-Diarrhoe-Seuche abtun musste (vgl. Art. 1 Abs. 2 und Art. 1a Abs. 2 lit. a des Tierseuchengesetzes, SR 916.40, TSG, in Verbindung mit Art. 3 lit. gbis der Tierseuchenverordnung, SR 916.401, TSV). Unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer für diesen Tierverlust gestützt auf Art. 32 Abs. 1 lit. a TSG in Verbindung mit Art. 131 und 174a ff. TSV im Grundsatz Anspruch auf Entschädigung hat. Umstritten ist die Bemessung dieser Entschädigung. Der Beschwerdeführer macht diesbezüglich zum einen geltend, die Richtlinie des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), auf welche sich die von den Vorinstanzen herangezogene Schätzung zur Bemessung der Entschädigung stütze, entspreche in formeller und inhaltlicher Hinsicht nicht den gesetzlichen und verordnungsrechtlichen Vorgaben (dazu nachfolgend Erwägung 4 und 5). Sodann rügt er die Handhabung der Richtlinie im konkreten Fall durch den Experten des

AVSV (dazu nachfolgend Erwägung 6).

E. 3

TSG). Das Gesetz umschreibt präzisierend, in welchen Fällen Entschädigungen geleistet werden (Art. 32 Abs. 1 lit. a-d TSG). Es hält zur Bemessung der Entschädigung sodann fest, dass in der Regel eine Schätzung der Tiere beziehungsweise Bestände vorzunehmen ist, und verpflichtet das BLV, hierfür Richtlinien zu erlassen; ferner ermächtigt es den Bundesrat, Höchstbeträge zu bestimmen (Art. 36 Abs. 1 TSG). Die Entschädigungen sind durch ein möglichst einfaches und für den Tiereigentümer kostenfreies Verwaltungsverfahren festzusetzen (Art. 36 Abs. 3 TSG). Der Bundesrat erlässt die zum Vollzug des TSG erforderlichen Vorschriften (Art. 53 Abs. 1 TSG). Entsprechende Vorschriften enthält namentlich die TSV. Gemäss Art. 75 Abs. 1 TSV ist die amtliche Schätzung zur Bemessung der Entschädigungen für Tierverluste soweit möglich vor der Schlachtung oder Tötung der Tiere durchzuführen. Art. 75 Abs. 2 TSV statuiert, dass die Schätzung nach den Richtlinien des BLV erfolgt (Satz 1); massgebend sind der Schlacht-, Nutz- und Zuchtwert (Satz 2). In Art. 75 Abs. 3 TSV hat der Bundesrat Höchstansätze festgelegt; für Haustiere der Rindergattung, Büffel und Bisons beträgt der Höchstansatz CHF 6'000 (lit. b). Soweit das Gesetz oder die Vorschriften des Bundesrats keine Ausnahmen vorsehen, ist der Vollzug der Tierseuchengesetzgebung Sache der Kantone (Art. 54 Abs. 1 Teilsatz 1 TSG). Nach Art. 5 Abs. 1 lit. a des st. gallischen Veterinärgesetzes (sGS 643.1, VetG) vollzieht das AVSV die Bundesgesetzgebung über die Verhütung und Bekämpfung von Tierseuchen, soweit das Bundesrecht, kantonale Gesetze und Vorschriften der Regierung kein anderes Organ zuständig erklären. Der Staat leistet gemäss Art. 15 lit. a VetG als Entschädigung für Tierverluste gemäss Art. 32 TSG Beiträge nach Bundesrecht. Gemäss Art. 27 der Verordnung über die Tiergesundheit (sGS 643.12, VTG) mit dem Randtitel «Schätzung» setzt das AVSV bei Tierverlusten die Entschädigung für sämtliche Tiere nach den Richtlinien des Bundesamtes für Veterinärwesen (heute: Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen) fest (Abs. 1).

E. 3.1

Der Bund erlässt gestützt auf Art. 118 Abs. 2 lit. b der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) Vorschriften über die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren. Diese Vorschriften können die Ausübung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit betreffen (Art. 95 Abs. 1 BV). Gestützt auf diese verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregeln hat der Bund das Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (SR 916.40, TSG) erlassen. B 2024/170 4/16

Art. 31 ff. TSG regeln unter dem Titel «Kosten der Tierseuchenbekämpfung» die Entschädigungen für Tierverluste. Kostenträger sind grundsätzlich die Kantone (Art. 31 Abs. 1 und

E. 3.2.1

Aus dem formellen Gesetzesrecht des Bundes und dem damit übereinstimmenden Umsetzungsrecht des Bundes und des Kantons (vgl. E. 3.1 hiavor) ergibt sich eindeutig, nach welchen Regeln das AVSV die Tiere schätzen muss, welche der Beschwerdeführer aufgrund der Massnahmen zur Ausrottung der BVD-Seuche verloren hat: Auf formell-gesetzlicher Ebene verweist Art. 36 Abs. 1 TSG für die Schätzung auf die Richtlinien des BLV. Auf B 2024/170 5/16

Verordnungsebene wiederholt Art. 75 Abs. 2 Satz 1 TSV, dass die Schätzung nach den Richtlinien des BLV zu erfolgen hat. Auch das kantonale Vollzugsrecht verweist in Art. 27 VTG für die Schätzung auf die Richtlinien des BLV.

E. 3.2.2

Der Beschwerdeführer beantragt in seinem Hauptantrag, die Entschädigung sei nach jenen Werten zu bemessen, welche der Zuchtverband Braunvieh Schweiz ermittelt hat. Wie dargelegt hat der Gesetzgeber festgelegt, dass Entschädigungen für Tierverluste nach Richtlinien zu ermitteln sind, die das BLV erlässt. Die Schätzung des Zuchtverbands, die nicht erkennbar diesen Richtlinien folgt (act. 12/8/3), kann deshalb von vornherein nicht Grundlage für die Bemessung des gesetzlichen Entschädigungsanspruchs des Beschwerdeführers bilden. Die Frage, ob der Vertreter des Braunviehverbands – wie der Beschwerdeführer vorbringt – als unabhängiger Experte gelten kann, ist deshalb nicht von Belang.

Gegebenenfalls können aber die höheren Schätzungen des Zuchtverbandes einen Hinweis dafür liefern, dass die vom BLV geschaffenen Richtlinien den für die Schätzung massgebenden Werten, das heisst dem Schlacht-, Nutz- und Zuchtwert, nicht ausreichend Rechnung tragen, indem sie insbesondere einen der Werte, der geeignet ist, zu einer höheren Entschädigung zu führen, gänzlich ausser Acht lassen.

E. 3.2.3

Eventualiter beantragt der Beschwerdeführer eine Bemessung der Entschädigung auf der Grundlage der Schätzung, die der für den Kanton Appenzell Innerrhoden tätige Experte im vorliegenden Fall in seinem Auftrag vorgenommen hat (vgl. act. 12/8/12); der betreffende Experte hatte im Jahr 2022 für den Betrieb des Beschwerdeführers in Z. ___/AI amtlich ein Kalb schätzen müssen und war dabei zu massgeblich höheren Werten gelangt, als sie die Vorinstanzen vorliegend entschädigen wollen (vgl. Bst. A.b hiervor). Diesbezüglich ist vorab darauf hinzuweisen, dass gewisse Divergenzen kaum zu vermeiden sind, wenn materielles Bundesrecht – wie im Bereich des Tierseuchenrechts (vgl. Art. 54 Abs. 1 TSG) – durch die Kantone delegiert vollzogen wird; dass andere Kantone die Entschädigung bei Tierverlusten nach anderen Regeln schätzen oder die Regeln des BLV anders handhaben als die st. gallischen Behörden, stellt für sich genommen noch keine Verletzung des Anspruchs auf rechtsgleiche Behandlung dar (vgl. beispielsweise bezüglich der Entschädigung von Wildschaden BGer 2C_516/2009 vom 26. Januar 2010 E. 5.5; 2C_447/2007 vom 19. Februar 2008 E. 3.4 mit Hinweis auf BGE 124 IV 44 E. 2c; allgemein BGer 1C_307/2020 vom 16. Juni 2021, in BGE 147 I 407 nicht veröffentlichte E. 5 mit Hinweis auf BGE 138 I 321 E. 5.3 und BGE 125 I 173 E. 6d). Aus einer allenfalls bundesrechtswidrigen Handhabung der Richtlinien des BLV durch die Vollzugsbehörde eines anderen Kantons lässt sich im Übrigen auch kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht ableiten (vgl. BGE 134 V 34 B 2024/170 6/16

E. 9). Welche Praxis andere Kantone bei der Schätzung seuchenbedingter Tierverluste verfolgen, ist daher vorliegend grundsätzlich nicht von Bedeutung. Immerhin können grössere Abweichungen im Vollzug auf eine rechtsfehlerhafte Handhabung der Richtlinien und insbesondere des Ermessensspielraums durch die eine oder die andere kantonale Behörde hinweisen. Dies gilt umso mehr, als der Gesetzgeber mit dem gesetzlichen Hinweis in Art. 36 Abs. 1 Satz 2 TSG auf Schätzungsrichtlinien des BLV die Feststellung des Werts der Tiere bundesrechtlich vereinheitlichen wollte; den unterschiedlichen kantonalen Bedürfnissen – wie sie sich insbesondere aus unterschiedlich gut geäußerten

Seuchenfonds ergeben können – sollte demgegenüber mit dem Entschädigungsrahmen von mindestens 60 bis höchstens 90 Prozent in Art. 36 Abs. 2 TSG Rechnung getragen werden (vgl. dazu Eintretensvotum Bühler-Flerden, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1966, S. 122 ff., S. 124).

E. 4.1

Zur Auslegung und Anwendung des massgebenden Rechts bringt der Beschwerdeführer vor, die Richtlinie des BLV habe sich am Gesetzes- und Verordnungsrecht des Bundes auszurichten. Danach seien für die amtliche Schätzung der Schlacht-, Nutz- und Zuchtwert massgebend. Der Verweis im kantonalen Gesetz, die Entschädigung sei nach den Richtlinien des BLV festzusetzen, führe nicht dazu, dass die Richtlinien unbesehen ihrer Konformität mit dem übergeordneten Bundesrecht angewendet werden dürften. Die Richtlinien hätten ausserdem dem Grundsatz der Rechtsgleichheit zu entsprechen. Sie unterschieden zwischen Rindern von «Milchrassen» und von «Fleischrassen». Bei Rindern von «Fleischrassen» würden die Merkmale Eigenleistung, Exterieur, Abstammung, Entwicklung und Allgemeinzustand bei der Berechnung des Schätzwerts explizit berücksichtigt. Zudem bestünden keine eigenen Maximalbeträge. Es gelte der Maximalbetrag des Verordnungsrechts von CHF 6'000. Bei der Tabelle für Rinder von «Milchrassen» werde dagegen bei Kälbern bis sieben Monate eine Entschädigung von maximal CHF 1'000 zuzüglich der Aufzuchtkosten gesprochen. Zuchtwertmerkmale führten mit Ausnahme der Milchleistung der Mutterkuh, die bei der Kategorieneinteilung berücksichtigt werde, nicht zu einer höheren Entschädigung. Es gebe keine sachgerechten Gründe, bei Kälbern von «Fleischrassen» die Zuchtmerkmale umfassend und bei Kälbern von «Milchrassen» lediglich die Milchleistung und -qualität im Rahmen der Einteilung in die Kategorie zu berücksichtigen. Der Beschwerdeführer bestreitet damit ausdrücklich die Erwägung der Vorinstanz, ein allfälliger höherer Zuchtwert bei Kälbern von «Milchrassen» werde in der entsprechenden Tabelle mit den unterschiedlichen Kategorien adäquat berücksichtigt. B 2024/170 7/16

E. 4.2.1

Die staatliche Entschädigung für Tierverluste soll einen Anreiz darstellen für die rechtzeitige Meldung und Anzeige bei Verdacht oder Ausbruch von Tierseuchen, was dem Staat die rechtzeitige Anordnung von Massnahmen zur Seuchentilgung ermöglicht. Sie soll den betroffenen Tierhalter aber insbesondere auch vor untragbaren wirtschaftlichen Schäden bewahren. Es sind demnach nicht zuletzt soziale Gründe, die den Gesetzgeber veranlasst haben, Entschädigungen für Tierverluste beim Auftreten von Tierseuchen vorzusehen (vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966 vom 28. Mai 1975, in: BBl 1975 II S. 106 ff., S. 111).

E. 4.2.2

Das formelle Gesetz legt fest, dass für Tierverluste Entschädigungen auf der Basis der Schätzung der Tiere nach den Richtlinien des BLV geleistet werden (vgl. Art. 32 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 1 TSG). Welcher Schaden damit von den Kantonen zu 60 bis 90 Prozent (Art. 36 Abs. 2 TSG) ersetzt werden soll, wird im Gesetz hingegen nicht umschrieben. Zivilrechtlich orientiert sich Bemessung des Schadens bei Verlust einer Sache an den Kosten für eine Wiederbeschaffung; bei Tieren wird mithin auf den von einem Experten geschätzten Marktwert des getöteten Tieres abgestellt (vgl. LANDOLT/ROBERTO, Haftpflichtrecht in a nutshell, 2010, S. 67 f.). Im Zusammenhang

mit Entschädigungen für Tierverluste nach Art. 31 ff. TSG hat der Gesetzgeber die Schätzung demgegenüber nicht ausdrücklich in Verbindung mit dem Marktwert gebracht, sondern den Tierhalter vor untragbaren wirtschaftlichen Schäden bewahren wollen (vgl. E. 4.2.1 hiervor). Insoweit ist davon auszugehen, dass Ziel der Schätzung nicht zwingend der volle Marktwert sein muss. Das kommt nicht zuletzt darin zum Ausdruck, dass der Schätzwert nach oben hin durch Vorgaben des Bundesrats beschränkt ist (vgl. E. 3.1 hiervor) und er zudem – wie der vorliegende Fall plastisch aufzeigt (vgl. Bst. A.d hiervor) – durchaus unter dem Verwertungserlös liegen kann. Während es bei einer Schadensermittlung unter zivilrechtlichen Gesichtspunkten nicht ausgeschlossen ist, dass sich auch die Erwartung künftigen wirtschaftlichen Nutzens im Marktwert niederschlägt, steht dieser Ansatz bei der Entschädigung seuchenbedingter Tierverluste im Hintergrund. Zweck der Entschädigung bei seuchenbedingten Tierverlusten ist die Bewahrung des Tierhalters vor untragbaren wirtschaftlichen Schäden und nicht der Ersatz eines spekulativen Werts, zumal der Finanzierung der Entschädigungen durch die auch von den Tierhaltern geäußerte Tierseuchenkasse der Versicherungsgedanke zugrunde liegt B 2024/170 8/16

(vgl. Art. 19 Abs. 1 lit. a VetG in Verbindung mit Art. 1 des Regierungsbeschlusses über die jährlichen Beiträge der Nutztierhaltenden in die Tierseuchenkasse, sGS 643.101, RRB-TSK). In den Schätzwert fließen prognostische Komponenten bloss insoweit ein, als sie sich in den Nutz- und Zuchtwerten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit verdichtet haben.

E. 4.2.3

In Art. 75 Abs. 1 TSV hat der Verordnungsgeber für die Schätzung den Schlacht-, Nutz- und Zuchtwert als massgebend bezeichnet. Eine Schätzung auf der Grundlage dieser Werte erscheint ohne Weiteres geeignet, die Tierhalter vor untragbaren wirtschaftlichen Schäden zu bewahren. Der Beschwerdeführer macht denn auch nicht geltend, der Verordnungsgeber bewege sich mit diesen Vorgaben zum Schätzwert nicht im Rahmen dessen, was der Gesetzgeber mit den Entschädigungen anstrebte. Nach Massgabe des anwendbaren Verordnungsrechts orientiert sich die Schätzung für Tierverluste nicht allein am tatsächlich realisierbaren Wert des Tieres im Zeitpunkt der Schätzung, wie er im Schlachtwert zum Ausdruck kommt. Aus den Begriffen des Nutz- und des Zuchtwerts ergibt sich vielmehr, dass auch das wirtschaftliche Nutz- und Zuchtpotential eines Tieres berücksichtigt werden soll. Dieses Potential ist je nach Alter und Geschlecht des Tieres und des Zuchtziels mehr oder weniger hypothetisch und damit spekulativ. Je absehbarer ein wirtschaftlicher Nutzen ist, umso weniger ist er spekulativ und umso besser quantifizierbar ist sein Einfluss auf den Schätzwert. Der absehbare wirtschaftliche Nutzen ist beispielsweise bei einer Milchkuh, die abgetan werden muss, auf der Grundlage ihrer bisherigen Leistung und der durchschnittlichen Lebenserwartung relativ zuverlässig quantifizierbar. Demgegenüber ist – wie die Vorinstanz in der Vernehmlassung (vgl. act. 11) anschaulich darlegt – das im Zeitpunkt der Schätzung bestehende Entwicklungspotential eines Jungtieres einer «Milchrasse» hinsichtlich seines künftigen Nutz- und insbesondere Zuchtwerts von sehr vielen Unsicherheitsfaktoren geprägt. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich aus einem weniger als sieben Monate alten Kalb einer «Milchrasse» eine hochwertige Milchkuh oder ein für die Zucht eingesetztes Tier ergibt, ist auch bei günstiger Abstammung und Genetik relativ tief. Der Beschwerdeführer ist dennoch der Auffassung, die Schätzungsregeln für Rinder einer «Milchrasse» trügen dem Zuchtwert im Vergleich zu Rindern einer «Fleischrasse» in Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots zu wenig Rechnung. Diese

Frage ist nachstehend vertieft zu prüfen. B 2024/170 9/16

E. 4.3.1

Die Richtlinien des BLV über die Einschätzung von Tieren bei der Bekämpfung von Tierseuchen vom 20. November 2006 samt Anhängen (vgl. act. 12/8/7, nachfolgend: «Richtlinien») enthalten zunächst Allgemeine Bestimmungen. Massgebend für die Bemessung der Entschädigung sind demnach der Schlacht- und Nutzwert sowie ein eventueller Zuchtwert (Ziff. 1.1). Die Tiere werden nach Geschlecht, Alter, Abstammung, Trächtigkeit sowie weiteren für den Schlacht-, Zucht- und Nutzwert massgeblichen Eigenschaften in Kategorien und Qualitätsklassen eingeteilt. Die Einteilung berücksichtigt den Standard und das Zuchtziel der jeweiligen Nutzungsrichtung und Rasse (Ziff. 1.2). Bei den Zahlen handelt es sich um Maximalwerte, die je nach Marktlage sowie Qualität, Alter und Eigenleistung der Tiere unterschritten werden; der Höchstansatz nach Art. 75 TSV darf nicht überschritten werden (Ziff. 1.3).

E. 4.3.2

Für Tiere der Rindergattung enthalten die Richtlinien besondere Bestimmungen (Ziff. 2.1 Milchleistungskontrollscheine, Ziff. 2.2 Verlust der Herdebuchberechtigung, Ziff. 2.3 Trächtigkeit), die vorliegend nicht einschlägig sind, da es sich bei den zu entschädigenden Tieren des Beschwerdeführers um Kälber unter sieben Monaten handelte. Die Schätzung richtet sich sodann nach einer allgemeinen insbesondere auf «Milchrassen» ausgerichteten (Anhang 1.2) und einer besonderen für «Fleischrassen» massgebenden (Anhang 1.3) Tabelle. Für die AufzuchtKosten für Kälber und Remonten bis sieben Monate verweisen beide Tabellen auf gemeinsame Regeln (Anhang 1.1). Die allgemeine Tabelle, die insbesondere für Rinder von «Milchrassen» gilt, ist als Matrix aufgebaut, welche einerseits Alterskategorien (11 Kategorien A-L, teilweise auch nach Geschlecht differenzierend) und andererseits Qualitätsklassen (Klassen 1-6, wobei die erste Klasse in A und A unterteilt ist) unterscheidet. Alle zu entschädigenden Kälber des Beschwerdeführers waren jünger als sieben Monate und fielen dementsprechend bei Anwendung der allgemeinen Tabelle in die Alterskategorie A, bei welcher das Geschlecht keine Rolle spielt. Für die Zuordnung zu den Qualitätsklassen 1-3 spielen «Abstammung» und «Exterieur» (Qualifikation für das Herdebuch) eine Rolle. Bei Kühen wird die «Eigenleistung» berücksichtigt (vgl. Qualitätsklasse 3). Für die Qualitätsklassen 4 (Nutztiere mit und ohne Abstammungs- und Leistungsausweis, die dem Rassenstandard nicht entsprechen),

E. 4.3.3

Wie dargelegt (vgl. E. 4.3.2 hiervoor) berücksichtigt die allgemeine Tabelle, welche für Rinder gilt, die nicht einer «Fleischrasse» zuzurechnen sind, die Kriterien «Abstammung», «Exterieur» und «Eigenleistung». Damit fliesst auch der potentielle Nutz- und Zuchtwert des Jungtiers einer «Milchrasse» in die Schätzung ein. Mit der «Abstammung» wird insbesondere dem möglichen Wert eines solchen Tieres im Hinblick auf die Züchtung Rechnung getragen. Dass bei der Schätzung der potentielle Wert, welcher einem Jungtier bei idealer Entwicklung im Zuchteinsatz dereinst hätte zukommen können, nicht mit dem Gewicht berücksichtigt wird, den ihm der Beschwerdeführer zumisst, steht nicht im Widerspruch zu den Vorgaben in Art. 75 TSG. Ein solcher Wert ist in einem Ausmass hypothetisch, dass er sich vergleichsweise geringfügig auf den Schätzungswert auszuwirken braucht (vgl. E. 4.2.3 hiervoor). Dem bereits Ausgeführten ist beizufügen, dass bei «Fleischrassen» der Zuchtwert quantifizierbar ist. Der Verein Mutterkuh Schweiz führt

auf der Basis der Fleischrinderleistungs- kontrolle (FLEK) das Fleischrinderherdebuch (FLHB). Die dafür notwendigen Datenerhe- bungen bilden die Basis, um verschiedene Zuchtwerte zu errechnen (vgl. <https://www.mut-terkuh.ch> > Fleischrinderherdebuch > Leistungserhebungen und Zuchtwertschätzung). Die so ermittelten Zuchtwerte führen zu einer Reduktion des spekulativen Anteils der Erwartun- gen. Sie sind damit geeignet, den Schätzungswert in nachvollziehbarer Weise zu beeinflus- sen. Der künftige wirtschaftliche Nutzen eines Jungtiers einer «Fleischrasse» erscheint B 2024/170 11/16

mithin weniger spekulativ als jener eines Kalbes einer «Milchrasse». Der Beschwerdeführer macht im Übrigen nicht geltend und belegt auch nicht, dass am Markt für vergleichbare Tiere tatsächlich wesentlich über dem Schätzungswert liegende Preise bezahlt worden wä- ren. Die unterschiedlichen Bewertungskriterien der Richtlinien finden zudem eine Stütze in der Strategie zur Tierzucht in den Bereichen Rinder der «Fleischrassen» und Rinder der «Milch- rassen» (Bundesamt für Landwirtschaft [Hrsg.], Strategie Tierzucht 2030, publiziert 2018, <https://www.admin.ch> > Dokumentation > Medienmitteilungen > Publikation der Strategie Tierzucht). Für die milchbetonten Populationen werden seit 2010 genomische Zuchtwerte publiziert. Dabei werden für die Population der Braunviehrasse die Leistungsmerkmale Milchmenge (10 Prozent) und Eiweiss (35 Prozent), die Fitnessmerkmale Persistenz (5 Pro- zent), Zellzahl (12 Prozent), Nutzungsdauer (5 Prozent) und Fruchtbarkeit (20 Prozente) sowie die Effizienzmerkmale Fundament (3 Prozent) und Euter (10 Prozent) bewertet (vgl. Strategie Tierzucht 2030, S. 44). Diesen Aspekten tragen die Richtlinien des BLV mit der Unterscheidung der Qualitätsklassen 1-3 Rechnung. Bei der Fleischrinderzucht sind im Hin- blick auf das Zuchtziel – die Erzeugung eines wirtschaftlichen Fleischrindes auf Raufutter- basis – die Differenzierungen bezüglich der Merkmalsgruppen Exterieur, Zuwachs und Schlachtkörper von Bedeutung. Mit dem Stufenmodell des Fleischrinderherdebuchs wer- den die unterschiedlichen Ansprüche und Möglichkeiten der Rassen bezüglich Erhebungen und Auswertungen effizient bewirtschaftet (vgl. Strategie Tierzucht 2030, S. 46 f.). Die Richtlinien des BLV für die Schätzung von Rindern von «Fleischrassen» tragen diesen As-pekten Rechnung. Tiere der Rindergattung, welche einer «Fleischrasse» zugerechnet werden, werden unter den in Art. 75 Abs. 1 TSV genannten Aspekten des Schlacht-, Nutz- und Zuchtwerts ten- denziell höher geschätzt, als solche, welche einer «Milchrasse» zuzurechnen sind. Die Vorinstanz hat in der Vernehmlassung diesen Umstand damit begründet, dass der Muskel- fleischanteil milchbetont gezüchteter Kälber kleiner ausfalle und der Marktwert entspre- chend tiefer sei. Diese Begründung ist ohne Weiteres sachlich nachvollziehbar. Der Be- schwerdeführer macht denn auch nicht geltend, er habe am Markt für Kälber, die mit den hier geschätzten Kälbern vergleichbar wären, höhere Erlöse erzielt. Soweit für die Tiere kein Markt bestehen sollte, fehlt es im Übrigen an Marktwerten und die Schätzung kann hier einzig dazu dienen, zu einer Entschädigung zu führen, welche den Tierhalter vor untragba- ren wirtschaftlichen Schäden bewahrt.

E. 4.4

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Richtlinien auch in der allgemeinen Schätzungsta- belle für die Rindergattung sämtlichen drei im Verordnungsrecht genannten Aspekten des B 2024/170 12/16

Werts eines Tieres – Schlacht-, Nutz- und Zuchtwert – im Zeitpunkt der Schätzung Rech- nung trägt. Die besonderen Regeln für «Fleischrassen», insbesondere die massgeblich stärkere Gewichtung des Zuchtwerts, sind gerechtfertigt, weil die detaillierten Erhebungen

anhand der Fleischrinderleistungskontrolle und der daraus berechnete Wert geeignet ist, sich in nachvollziehbarer Weise in der Schätzung niederzuschlagen. Sie sind deshalb mit den Vorgaben von Gesetz und Verordnung vereinbar.

E. 5

Bewertung

E. 5.1

Nach Auffassung des Beschwerdeführers hätte der Experte die Richtlinien des BLV vorliegend nicht blindlings anwenden dürfen. Vielmehr hätte er aufgrund der Zuchtwerte der ausgemerzten Tiere eine Einzelfallbeurteilung vornehmen müssen. Zwar sollten die Richtlinien eine gleichmässige Praxis bewerkstelligen. Bei regulären Tieren könnten sie auch zu sachgerechten Lösungen führen. Eine Wegleitung sei allerdings lediglich ein Hilfsmittel. Einzelheiten des konkreten Falls seien zu beachten, soweit diese nicht bereits in der Wegleitung selbst berücksichtigt seien. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit verlange, Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Bei «regulären Kälbern» der Milchrasse möge die Entschädigung gemäss Tabelle sachgerecht erscheinen. Bei «Zuchtkälbern», die hier in Frage stünden, führe die starre Anwendung der Tabelle allerdings zu stossenden Ergebnissen. Der Experte des AVSV hätte aber nicht unbesehen auf die entsprechende Tabelle der Richtlinie des BLV abstellen dürfen. Der Zuchtwert ergebe sich aus diversen Merkmalen und nicht lediglich aus der Milchleistung und -qualität. Die Schätzungen des appenzellischen Experten seien nicht spekulativ. Der st. gallische Experte habe den Schätzwert jeweils aus den reinen Aufzuchtkosten zuzüglich des Eigenwerts des Kalbes gemäss den aktuellen Tränkerpreisen bestimmt. Den individuellen Zuchtwert der Kälber habe er nicht berücksichtigt. Damit verletze die Schätzung das Gebot der Rechtsgleichheit und die Vorgaben in der Verordnung, wonach der Zuchtwert massgebend sei.

E. 5.2

Im höchst technischen Bereich der Zuteilung eines Tiers in eine Qualitätsklasse und der Festlegung des Zuschlags sind Fachfragen zur Abstammung und zur Ermittlung eines hypothetischen Werts zu beantworten. Dem Experten steht dabei ein eigentliches «technisches Ermessen» zu. Im Rahmen dieses «technischen Ermessens» darf der verfügenden Behörde bei der Beurteilung von ausgesprochenen Fachfragen ein gewisser Ermessens- und Beurteilungsspielraum belassen werden, soweit sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat. Eine solche Zurückhaltung in Fachfragen beziehungsweise die B
2024/170 13/16

Einräumung eines entsprechenden Ermessens verstösst auch dann nicht gegen den Anspruch auf einen Entscheid durch ein Gericht, wenn es sich bei der vorinstanzlichen Behörde nicht um ein Gericht handelt (vgl. BGE 132 II 257 E. 3.2 mit Hinweisen auf BGE 131 II 13 E. 3.4 und 131 II 681 E. 2.3.2).

E. 5.3.1

Der Beschwerdeführer geht übereinstimmend mit dem st. gallischen Experten davon aus, dass der Verwertungserlös für das aus der Braunviehrasse und der Angusrasse gekreuzte Kalb auch über der seiner Auffassung nach richtigen Schätzung liegt. Er geht auch davon aus, dass die Tiere der Braunviehrasse nicht den «Fleischrassen» im Sinn der Unterschei-

derung in den Richtlinien der BLV zuzurechnen sind. Die Unterscheidung der Schätzung der Tiere der Rindergattung danach, ob es sich um eine milchorientierte oder eine fleischorientierte Rasse handelt, ist sachlich nachvollziehbar (vgl. dazu oben Erwägung 4). Eine Rechtsgrundlage, welche richtlinienungebundene Einzelfallschätzungen für die fünf Kälber des Beschwerdeführers verlangen würde, nennt der Beschwerdeführer nicht. Eine solche ist auch nicht ersichtlich: Das Gesetz verweist in Art. 36 Abs. 1 TSG auf die Richtlinien des BLV (Abs. 1). Auch die Verordnung geht von einer richtlinienorientierten Schätzung aus (Art. 75 Abs. 2 TSV). Das kantonale Vollzugsrecht geht bei den von Bundesrechts wegen zu entschädigenden Tierverlusten ebenfalls davon aus, dass die Richtlinien schematisch angewendet werden (Art. 26 und 27 VTG). Einer Abweichung vom schematischen Vorgehen steht die bundesrechtliche Vorgabe eines möglichst einfachen Verfahrens entgegen (Art. 36 Abs. 3 TSG).

E. 5.3.2

Der Experte des AVSV hat drei Tiere der Qualitätsklasse 1A und je eines den Qualitätsklassen 1A und 3 zugeteilt. Bei den drei Tieren der Qualitätsklasse 1A hat er zweimal den 2 1 Maximalzuschlag von CHF 1'000, in einem Fall einen Zuschlag von CHF 800 berücksichtigt. Beim Tier in der Qualitätsklasse 1A hat er einen Zuschlag von CHF 500, bei jenem in 2 der Qualitätsklasse 3 einen solchen von CHF 800 berücksichtigt. Damit hat er seinen Ermessensspielraum nach oben ausgeschöpft. Die Einstufungen in die Qualitätsklassen 1A 1 und 3 wurden nicht weiter begründet. Allerdings ergibt sich die Begründung indirekt aus der Umschreibung der Klassen. Die Einstufung in die Qualitätsklasse 1A beziehungsweise 1A 1 2 setzt voraus, dass die Mutter dieselben Minimalanforderungen wie für Kühe der Kategorien F-J der Klasse 1A und 1A erfüllt und das «Exterieur» für das Herdebuch qualifiziert. Der 1 2 Beschwerdeführer macht im Übrigen nicht geltend, die Einstufungen der beiden Tiere in diese Kategorien entspreche nicht den Vorgaben der Richtlinie des BLV. B 2024/170 14/16

Beim Tier in der Qualitätsklasse 1A hat der Experte einen Zuschlag von CHF 500 berücksichtig. Er bewegt sich damit ungefähr in der Mitte des von den Richtlinien vorgegebenen Zuschlagsrahmens. Anhaltspunkte dafür, dass er der Ausübung seines Ermessens unsachliche Kriterien zugrunde gelegt hätte, sind nicht ersichtlich. Da es sich um ein männliches Tier einer Milchrasse gehandelt hatte, konnte prospektiv lediglich die Möglichkeit eines Ein- satzes in der Zucht in Frage kommen. Diese Wertentwicklung ist – wie von der Vorinstanz eingehend und nachvollziehbar dargelegt – in einem Ausmass spekulativ, dass sie sich im Marktwert kaum niederschlägt.

E. 5.4

Damit hat das AVSV bei der Schätzung der fünf Tiere, welche der Beschwerdeführer im Dezember 2022 hat abtun müssen, die Regeln der anzuwendenden Richtlinien des BLV beachtet und insbesondere das ihm in der Anwendung der Regeln zukommende erhebliche Ermessen nicht rechtsfehlerhaft ausgeübt.

E. 6

Zusammenfassend ergibt sich, dass sich das AVSV bei der Schätzung der vom Beschwerdeführer im Dezember 2022 erlittenen Tierverluste auf die Richtlinien des BLV stützen durfte, dass sich diese Richtlinien, soweit sie im Zusammenhang mit den konkreten Schätzungen abstrakt zu überprüfen sind, den Vorgaben der Tierseuchengesetzgebung inhaltlich Rechnung tragen und dass der Schätzer des AVSV die Tiere in Beachtung des ihm zu-

stehenden Ermessensspielraums bewertet hat. Dementsprechend erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Sie ist abzuweisen.

E. 7

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie ist mit dem vom Beschwerdeführer in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt. Ausseramtliche Kosten sind für das Beschwerdeverfahren nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). B 2024/170 15/16

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Der Beschwerdeführer trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500. Sie sind mit dem von ihm in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt. 3. Ausseramtliche Kosten werden für das Beschwerdeverfahren nicht entschädigt. B 2024/170 16/16

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