



Abteilung II
B-3031/2022

Urteil vom 17. November 2023

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Christoph Errass, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiberin Eva Kälin.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Vorinstanz.

Gegenstand

Finanzhilfegesuch «Schriftenreihe B. _____» Verfügung
vom 5. Juli 2022.

Sachverhalt:**A.**

A._____ ist Herausgeber der zweisprachigen Schriftenreihe «B._____» (Deutsch und Französisch). Nach eigenen Angaben sind seit dem Jahr 2013 bereits 18 Hefte der Schriftenreihe erschienen. Das Projekt ist in fünf Phasen mit jeweils 3-5 Heften unterteilt. Das Bundesamt für Landwirtschaft BLW unterstützte die letzten drei Projektphasen mit Finanzhilfen nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung über die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung von pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (PGRELV; SR 916.181).

Am 24. April 2022 reichte A._____ beim BLW ein Gesuch um Gewährung von Finanzhilfen nach Art. 7 PGRELV für die fünfte und letzte Projektphase der Schriftenreihe ein. Gemäss den Angaben im Gesuch sind in dieser Projektphase drei weitere Hefte über [...], [...] und [...] sowie ein viertes Heft mit Rückblick, Zusammenfassung, Einordnung und Essenz der bereits veröffentlichten Hefte geplant. Die Hefte beschrieben die Entstehungsgeschichte einzelner [...] -pflanzenarten bzw. die in der nationalen Genbank erhalten gebliebene Vielfalt der Schweizer [...] -pflanzen. Die Reihe habe einen direkten Bezug zu den in der nationalen Genbank erhaltenen Sorten und trage zu einem umfassenden Verständnis der Vielfalt bei. Sie erläutere die Gestalt, beschreibe die Entstehung der Sortenvielfalt und ordne diese ein.

B.

Mit Verfügung vom 5. Juli 2023 wies das BLW (nachfolgend: Vorinstanz) das Gesuch [von] A._____ vom 24. April 2022 ab. Zur Begründung gab es zusammenfassend an, es habe das Gesuch nach verschiedenen Kriterien beurteilt und mit einem Durchschnitt von 3.5 Punkten bewertet. Dies entspreche einer ungenügenden Gesamtbeurteilung. Die Schriftenreihe beschreibe eine Kultur mit allen historischen Daten sowie aktueller Eigenschaft, enthalte aber keine Handlungsanweisungen, wie in den von der Vorinstanz im Rahmen des Nationalen Aktionsplans zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (nachfolgend: NAP-PGREL) festgelegten Schwerpunkten erwähnt. Das Zielpublikum sei nicht definiert, werde aber als klein eingeschätzt. Ein Feldanbau von [...] sei in der Schweiz nicht möglich. Das Projekt werde als nicht innovativ beurteilt.

C.

Gegen diese Verfügung erhob A._____ (nachfolgend:

Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 11. Juli 2022 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht mit dem sinngemässen Rechtsbegehren, die Verfügung der Vorinstanz sei aufzuheben und das Gesuch vom 24. April 2022 sei gutzuheissen.

Der Beschwerdeführer begründet seine Beschwerde im Wesentlichen damit, dass die Vorinstanz das Zielpublikum fälschlicherweise als klein eingeschätzt habe. Die Anforderung, dass das Projekt Handlungsanweisungen enthalten soll, sei nicht zwingend und eine Ablehnung des Gesuchs mit der Begründung, dass es nicht den aktuellen Schwerpunkten entspreche, nicht zulässig. In der Genbank lagerten 28 [...] -akzessionen, die aus der Schweiz stammten. Ob ein Feldanbau möglich oder unmöglich sei, tue nichts zur Sache. Die Schriftenreihe sei zudem innovativ. Es sei nicht nachvollziehbar, dass die Vorinstanz ein Finanzhilfegesuch für die letzte Phase dieses langjährigen Projektes verweigere. Die Vorinstanz habe zu den Gesamtkosten des Projektes deutlich weniger als 50 % beigetragen. Eine Ablehnung des Gesuches stelle eine erfolgreiche Finanzierung der letzten Phase in Frage. Die aktuellen Sponsoren (X. _____ und Y. _____) würden nach der Ablehnung des Gesuches durch die Vorinstanz wohl kaum einen Beitrag sprechen. Es sei nicht nachvollziehbar, dass dieses umfangreiche Projekt nicht erfolgreich abgeschlossen werden dürfe.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 22. September 2022 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Im Wesentlichen führt sie aus, die vom Beschwerdeführer beantragten Finanzhilfen gemäss Art. 7 Abs. 2 PGRELV stellten Ermessenssubventionen dar. Die Vorinstanz habe bezüglich der Frage, wer Subventionen erhalten solle, somit Ermessen. Es sei nicht vorgesehen, dass jeder, der ein Gesuch stelle, mit Finanzhilfen unterstützt werden könne. Die beantragten finanziellen Mittel überstiegen das dafür vorgesehene Budget immer. Dieses reiche somit gar nicht für alle Projektgesuche aus. Die Vorinstanz habe alle Gesuche nach einheitlichen Kriterien benotet. Das eingereichte Projekt sei insgesamt mit einer Durchschnittsnote von 3.5 bewertet worden. Diese Bewertung habe im Vergleich mit anderen Gesuchen für eine Finanzierung nicht ausgereicht. Negativ in die Bewertung sei dabei eingeflossen, dass das Projekt keinerlei Handlungsanweisungen enthalte und das Zielpublikum als klein eingeschätzt werde. Ausserdem erachte die Vorinstanz das Projekt als nicht innovativ. Die Beurteilung sei aufgrund sachlich nachvollziehbarer sowie dem Zweck des

NAP-PGREL entsprechender und öffentlich bekannter Kriterien erfolgt und es seien das Gebot der Gleichbehandlung und das Willkürverbot beachtet worden.

E.

Dazu nahm der Beschwerdeführer mit Replik vom 13. Oktober 2022 Stellung.

F.

Mit Duplik vom 24. November 2022 hält die Vorinstanz an ihren Anträgen fest.

G.

Der Beschwerdeführer reichte am 1. Dezember 2022 eine abschliessende Stellungnahme ein.

H.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) vorliegt (Art. 31 VGG i.V.m. Art. 35 Abs. 1 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 [SuG, SR 616.1] und Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes [LwG; SR 910.1]). Zu den anfechtbaren Verfügungen gehört jene der Vorinstanz vom 5. Juli 2022 in Anwendung des LwG und dessen Ausführungsbestimmungen, wozu auch die PGRELV gehört (Art. 33 Bst. d VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 LwG).

1.2 Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Prüfung der vorliegenden Beschwerde deshalb zuständig.

1.3 Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt; er hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG).

1.4 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

2.1 Seit 1999 setzt die Vorinstanz im Auftrag des Bundesrates den NAP-PGREL (siehe zur Definition Sachverhalt Bst. B) um. Um die Sortenvielfalt bei den landwirtschaftlich bedeutenden Pflanzen zu erhalten, werden verschiedene Massnahmen getroffen. Die Massnahmen, welche durch den NAP-PGREL unterstützt werden können, finden ihre Grundlage in Art. 147a LwG und sind in der PGRELV definiert (BLW, Schwerpunkte NAP-PGREL Phase VII 2023-2026 [nachfolgend: Dokument Schwerpunkte Phase VII; online unter: <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/nachhaltige-produktion/pflanzliche-produktion/pflanzengenetische-ressourcen/nap-pgrel.html#752420802>, zuletzt abgerufen am 17.11.2023]; vgl. ROLAND NORER/ROLAND GRUNDER, in: Norer [Hrsg.], Handkommentar LwG, 2019, Art. 147a Rz. 1 ff.).

2.2 Nach Art. 147a LwG kann der Bund die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung der genetischen Ressourcen fördern. Er kann Genbanken und Erhaltungssammlungen führen oder führen lassen und Massnahmen wie die *In-situ*-Erhaltung namentlich mit Beiträgen unterstützen (Abs. 1). Der Bundesrat kann die Anforderungen an die Genbanken, die Erhaltungssammlungen, die Massnahmen und die Beitragsberechtigten festlegen. Er legt die Kriterien für die Verteilung der Beiträge fest (Abs. 2). Soweit internationale Verpflichtungen bestehen, regelt der Bundesrat gemäss Art. 147b LwG den Zugang zu den genetischen Ressourcen und die Aufteilung von Vorteilen, die aus der Nutzung solcher Ressourcen entstehen.

2.3 U.a. gestützt auf diese Delegationsnormen hat der Bundesrat die PGRELV erlassen. Diese regelt die Erhaltung und die Förderung der nachhaltigen Nutzung von sowie den Zugang zu pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft in der Nationalen Genbank PGREL und die Aufteilung von Vorteilen, die aus der Nutzung solcher

Ressourcen entstehen (Art. 1 PGRELV). Mit PGREL ist jedes genetische Material pflanzlichen Ursprungs gemeint, das einen tatsächlichen oder potenziellen Wert für Ernährung und Landwirtschaft hat (Art. 2 Bst. a PGRELV). Gemäss Art. 3 Abs. 1 PGRELV betreibt die Vorinstanz für die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung der PGREL die Nationale Genbank PGREL. Art. 6 Abs. 1 PGRELV sieht verschiedene Massnahmen vor, welche die Vorinstanz für die Erhaltung einer breiten genetischen Vielfalt von PGREL ergreifen kann. Sie kann die Durchführung der Massnahmen an Dritte übertragen (Art. 6 Abs. 2 PGRELV). Unter gewissen Voraussetzungen können für *In-situ*-Erhaltungsflächen Beiträge ausgerichtet werden (vgl. Art. 6a PGRELV).

2.4 Daneben können gemäss Art. 7 Abs. 1 PGRELV Projekte zur gezielten Nutzung einer breiten genetischen Vielfalt von PGREL mit zeitlich befristeten Beiträgen unterstützt werden, wenn sie zu einer vielfältigen, innovativen oder nachhaltigen Produktion mit lokal angepassten Sorten beitragen sowie eine der folgenden Massnahmen vorsehen: weiterführende Beschreibungen von PGREL zur Evaluation von deren Nutzungspotenzial (Bst. a), Bereitstellung von gesundem Basisvermehrungsmaterial (Bst. b), Weiterentwicklung und Züchtung von Sorten, welche die Bedürfnisse einer Nischenproduktion erfüllen und die nicht für den grossflächigen Anbau vorgesehen sind (Bst. c). Projekte wie Schaugärten, Sensibilisierungsprogramme, Veröffentlichungen und Tagungen zur Öffentlichkeitsarbeit können ebenfalls mit zeitlich befristeten Beiträgen unterstützt werden (Art. 7 Abs. 2 PGRELV). Ein Projekt nach Abs. 1 oder 2 wird nur unterstützt, wenn es mit einem möglichst hohen Anteil an Eigen- und Drittmitteln finanziert wird (Art. 7 Abs. 3 PGRELV). Die Vorinstanz kann Projekte nach von ihr festgelegten Themenschwerpunkten auswählen (Art. 7 Abs. 4 PGRELV). Im Einklang mit dieser Bestimmung legt sie im Rahmen des NAP-PGREL alle vier Jahre Schwerpunkte fest, zu welchen Projekteingaben eingereicht und Finanzhilfen beantragt werden können. Das vorliegend relevante Dokument Schwerpunkte Phase VII (vgl. E. 2.1 hiervor) wurde nach den Angaben der Vorinstanz am 8. Dezember 2021 bekannt gegeben.

2.5 Gesuche um Beiträge für Projekte nach Art. 7 PGRELV sind jeweils bis zum 31. Mai des Vorjahres bei der Vorinstanz einzureichen (Art. 8 Abs. 1 PGRELV). Die Gesuche haben eine Beschreibung des Projekts mit Zielformulierung, einen Massnahmen- und Zeitplan sowie ein Budget und einen Finanzierungsplan zu enthalten (Art. 8 Abs. 2 PGRELV).

2.6 Die Vorinstanz führt ein Informationssystem, in dem Daten zu den pflanzengenetischen Ressourcen der Nationalen Genbank PGREL und Informationen aus den unterstützten Projekten öffentlich zugänglich gemacht werden (Art. 9 Abs.1 PGRELV).

3.

3.1 Beiträge nach Art. 7 PGRELV sind Finanzhilfen im Sinne von Art. 3 SuG. Nach Rechtsprechung und Lehre werden Finanzhilfen grundsätzlich unterteilt in Ermessens- und Anspruchssubventionen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A. 2020, Rz. 2518 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A. 2022, § 46 Rz. 1296 ff.; FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, 2006, S. 43 ff., je m.w.H.). Ob (grundsätzlich) ein Anspruch auf eine Subvention besteht, hängt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung davon ab, ob der einschlägige Erlass genügend konkret umschreibt, unter welchen Bedingungen die im Einzelfall beantragte Unterstützung zu gewähren ist, ohne dass es im Ermessen der Behörde läge, ob sie einen Beitrag gewähren will oder nicht (BGE 145 I 121 E. 1.2; Urteil des BGer 2C_1181/2014 vom 19. Januar 2016 E. 1.2; zum Ganzen Urteil des BVGer B-2682/2019 vom 22. März 2021 E. 2.3 m.w.H.).

3.2 Dagegen liegt es bei Ermessenssubventionen im Entschliessungsermessen der vollziehenden Behörde, ob sie im Einzelfall eine Subvention zusprechen will oder nicht und wie diese zu bemessen ist (BGE 145 I 121 E. 1 *e contrario*; Urteil B-2682/2019 E. 2.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2520; BENJAMIN SCHINDLER, Verwaltungsermessen, 2010, Rz. 70; MÖLLER, a.a.O. S. 44 f., 233). Das «ob» der Subventionsgewährung wird im entsprechenden Erlass offengelassen. Die Voraussetzungen werden nicht abschliessend, aber i.d.R. dennoch – wenn auch oft in Form von unbestimmten Rechtsbegriffen – weitgehend geregelt (Urteil B-2682/2019 E. 2.3; BARBARA SCHAEERER, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, 1992, S. 178;).

3.3 Art. 7 PGRELV ist eine sogenannte «Kann»-Vorschrift. Zwar schreiben Art. 7 Abs. 1 und 2 PGRELV vor, welche Art von Projekten die Vorinstanz mit Beiträgen unterstützen kann und dass Projekte nach Abs. 1 zu einer vielfältigen, innovativen oder nachhaltigen Produktion mit lokal angepassten Sorten beitragen sowie eine der in Bst. a–c vorgesehenen Massnahmen vorsehen müssen. Ebenfalls werden gemäss Art. 7 Abs. 3 PGRELV nur Projekte unterstützt, die mit einem möglichst hohen Anteil an Eigen- und Drittmitteln finanziert werden. Ob die Vorinstanz einen

Beitrag gewähren will oder nicht, legen Art. 7 Abs. 1 und 2 PGRELV aber ins Ermessen der Behörde, indem sie festhalten, dass die genannten Projekte mit zeitlich befristeten Beiträgen unterstützt werden «können». Zudem ermächtigt Art. 7 Abs. 4 PGRELV die Vorinstanz, Projekte nach von ihr festgelegten Themenschwerpunkten auszuwählen und räumt dieser auch damit einen erheblichen Beurteilungsspielraum ein, darüber zu entscheiden, welche Projekte sie mit Beiträgen unterstützt und gegenüber anderen favorisiert.

3.4 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass es sich bei den in Frage stehenden Beiträgen nach Art. 7 PGRELV – wie auch die Vorinstanz korrekt darlegt – um Ermessenssubventionen handelt. Insoweit besteht kein Rechtsanspruch darauf. Nach den Ausführungen der Vorinstanz übersteigen die beantragten finanziellen Mittel zudem das dafür vorgesehene Budget immer und reicht dieses damit nicht für alle Projektgesuche aus. Die Vorinstanz ist deshalb zu Ermessensentscheiden gezwungen (vgl. Urteil des BVGer A-3121/2021 vom 1. Februar 2022 E. 3.2.2 m.w.H.; Botschaft zum SuG vom 15. Dezember 1986, BBI 1987 I 406).

3.5 Selbst wenn der Vorinstanz vorliegend ein grosser Ermessensspielraum zukommt, ist sie bei der Vergabe der Beiträge nicht völlig frei. Die Vorinstanz muss ihr Ermessen pflichtgemäss, d.h. verfassungs- und gesetzeskonform, ausüben und besonderes Augenmerk auf Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung und die dort angelegten öffentlichen Interessen legen (Urteile des BVGer B-28/2022 vom 2. März 2023 E. 2.2, B-4320/2021 vom 18. Februar 2022 E. 4.3; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., § 26 Rz. 591 je m.w.H.). Insbesondere ist sie auch an das Willkürverbot gebunden und hat die Gleichbehandlung der Gesuchsteller zu gewährleisten (vgl. BBI 1987 I 406; Urteil A-3121/2021 E. 3.2.2 m.w.H.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., § 26 Rz. 591).

4.

4.1 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG).

4.2 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich bei der Überprüfung von Entscheiden der Vorinstanz über die Gewährung von Ermessenssubventionen praxisgemäss aber insoweit Zurückhaltung, als die

einschlägigen Erlasse, vorliegend die PGRELV, der Vorinstanz als sachverständiger Behörde, wie in E. 3.3 beschrieben, einen Beurteilungsspielraum für ihre Entscheidung im Einzelfall einräumen (Urteile des BVGer B-28/2022 E. 2.1; B-5102/2021 vom 13. September 2022 E. 2.3; A-3121/2021 E. 2, je m.w.H.). Dies bedingt, dass sie im konkreten Fall den Sachverhalt vollständig und richtig abgeklärt, die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (Urteil A-3121/2021 E. 2 m.w.H.).

4.3 Geht es hingegen um die Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften oder werden Verfahrensmängel in der Vergabepaxis gerügt, handelt es sich nicht um einen Ermessensentscheid der Behörde. In solchen Fällen prüft das Bundesverwaltungsgericht die erhobenen Einwendungen ohne Zurückhaltung (Urteil B-28/2022 E. 2.1 m.w.H.).

5.

5.1 Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung aus, dass das vorgesehene Budget nicht ausreiche, um alle eingereichten Gesuche gutzuheissen. Um ihr pflichtgemässes Ermessen insbesondere unter Berücksichtigung der Gleichbehandlung und des Willkürverbots zu erfüllen, habe sie neben den festgelegten Schwerpunkten weitere Kriterien definiert. Nach der Einreichung prüfe sie jedes Gesuch insbesondere auf Handlungsbedarf, inhaltliche Qualität, Nachhaltigkeit, Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken. Danach werde jedes Projekt anhand der in einem Beurteilungsformular aufgeführten Kriterien bewertet. Es würden Noten in folgenden Bereichen vergeben: Projekt allgemein, Organisation, Finanzen, Qualifikation, Schwerpunkte (doppelte Gewichtung), Zielpublikum und vermittelte Botschaft. Sämtliche fristgerecht eingereichten Projekte erhielten anhand der erreichten Einzelnoten eine Durchschnittsnote. Die Projekte, welche die besten Durchschnittsnoten erhielten, würden im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel finanziert.

5.2 Die Vorinstanz bewertete das Projekt des Beschwerdeführers gemäss Beilage 3 zur Vernehmlassung wie folgt:

Projekt allgemein	Note (1-6)	Beurteilungshilfe
Projektziele ersichtlich und klar	5	3 weitere Hefte
Vollständigkeit (Vorgehen, Meilensteine, Etappenziele, Zeitplan)	4	sollten die letzte Hefte sein?
Organisation	Note (1-6)	Beurteilungshilfe
Kann PGREL glaubhaft und authentisch vermitteln	6	
Zeigt Eigeninitiative	4	
Darstellung der Eigeninteressen und Interessenskonflikte	3	
Arbeiten, die an Dritte vergeben werden, klar und sinnvoll geregelt		Wenn keine, nicht beurteilen
Finanzen	Note (1-6)	Beurteilungshilfe
Kostenaufstellung klar und nachvollziehbar	3	Im Gleichen Umfang wie 06-NAP
Eigen-/Drittmittel: NAP-Finanzhilfe	1	<60 % = 1; 60-75% = 4; > 75% = 6
Organisation bekommt andere Beihilfen im Rahmen des NAPs	5	>3 Bh = 1; 3 Bh = 2; 2 Bh =3; 1 Bh = 4; keine Bh = 5
Drittmittel		Nein = 1; Angefragt = 3, Zugesagt = 5
Qualifikation	Note (1-6)	Beurteilungshilfe
Ordnungsgemässe Geschäftsführung	5	
Knowhow/Erfahrung mit ähnlichen Projekten	6	
Qualifikation Mitarbeiter	5	
Infrastruktur vorhanden	5	
Schwerpunkte (doppeltes Gewicht)	Note (1-6)	Beurteilungshilfe
Klare Handlungsanweisung(en)	2	Keine Information zum Anbau
Animiert zu einer Verhaltensänderung des Zielpublikums (Kontext)	3	
Zielpublikum	Note (1-6)	Beurteilungshilfe
Verhältnis Grösse Zielpublikum: Engagement des Publikums	2	
Bezeichnung/Umschreibung des Zielpublikums	3	
Aktive Teilnahme des Publikums	2	
Vermittelte Botschaft	Note (1-6)	Beurteilungshilfe
Informationen über Botschaft verfügbar und entsprechen Zielen BLW	5	
Auseinandersetzung mit Botschaft griffig	5	
Bezug zur Handlungsanweisung vorhanden (Verkauf, Link, Info etc.)	1	

5.3 Die Vorinstanz errechnete aus den für die einzelnen Bereiche vergebenen Noten eine Durchschnittsnote von 3.5. Diese Bewertung reichte gemäss der Vernehmlassung der Vorinstanz im Vergleich mit den anderen eingereichten Gesuchen für eine Finanzierung nicht aus. Dies wird durch die Aufstellung und das Spinnennetzdiagramm in der Beilage 3 zur Vernehmlassung mit einem Vergleich der Benotung des in Frage stehenden Gesuchs mit dem Durchschnitt der anderen Gesuche gestützt.

6.

Der Beschwerdeführer ist mit dieser Beurteilung durch die Vorinstanz nicht einverstanden. Seine Rügen sind nachfolgend zu prüfen.

7.

7.1 Zunächst rügt der Beschwerdeführer, dass die Vorinstanz sein Projekt ausschliesslich unter dem Aspekt der Öffentlichkeitsarbeit beurteilt habe, obwohl es Elemente eines Beschreibungs- und Inventarisierungsprojekts enthalte. Durch die einseitige Beurteilung als Öffentlichkeitsprojekt blieben wesentliche positive Punkte unberücksichtigt.

7.2 Der NAP-PGREL unterscheidet zwischen Erhaltungsprojekten (Art. 6 PGREL), welche die Vorinstanz in Form von Leistungsaufträgen definiert, und Projekten zur Förderung der nachhaltigen Nutzung (Art. 7 Abs. 1 PGREL) bzw. im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit (Art. 7 Abs. 2 PGREL), welche mit Finanzhilfen gefördert werden können (Dokument Schwerpunkte Phase VII, S. 3). Die Hefte der Schriftenreihe stellen Veröffentlichungen dar und werden damit vom Wortlaut von Art. 7 Abs. 2 PGREL erfasst. Auch der Beschwerdeführer ordnete sein Projekt in seinem Gesuch vom 24. April 2022 im Punkt «Einordnung des Projekts in den NAP-PGREL» dem Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zu (Beilage 2 zur Vernehmlassung, S. 2) und führt auch auf S. 2 seiner Beschwerde aus, dass sein Projekt in die Kategorie der Öffentlichkeitsarbeit falle. Soweit er kritisiert, dass die Vorinstanz sein Projekt ausschliesslich unter dem Aspekt der Öffentlichkeitsarbeit beurteilt hat, steht dies somit im Widerspruch zu seiner selber vorgenommenen Einstufung. Er zeigt auch nicht auf, wie sich die Berücksichtigung der von ihm genannten Aspekte konkret auf die Benotung seines Gesuchs ausgewirkt hätte.

7.3 Die Rüge erweist sich folglich als unbegründet.

8.

8.1 Die Vorinstanz bewertete das Projekt des Beschwerdeführers hinsichtlich des Kriteriums «Klare Handlungsanweisung(en)» mit der Note 2 (vgl. E. 5.2 hiervor). Der Beschwerdeführer rügt, dass Handlungsanweisungen im Projekt nicht zwingend seien und macht sinngemäss geltend, dass sein Gesuch in diesem Punkt mit einer besseren Note hätte beurteilt werden müssen. Er bringt vor, die Vorinstanz habe die Kompetenz, Projekte unabhängig von den jeweils festgelegten Schwerpunkten zu bewilligen. Die Laufzeit der Schriftenreihe erstreckte sich über mehrere Phasen

des NAP-PGREL. Die Vorinstanz habe bereits für die vergangenen Phasen Finanzhilfen gewährt. Dabei hätten die Projekte den für die jeweilige Phase festgelegten Schwerpunkten nicht entsprechen müssen. Eine Ablehnung des Finanzhilfesuchts mit der Begründung, dass es nicht den aktuellen Schwerpunkten entspreche, sei nicht zulässig.

8.2 Wie bereits erwähnt, ermächtigt Art. 7 Abs. 4 PGRELV die Vorinstanz, Projekte nach von ihr festgelegten Themenschwerpunkten auszuwählen. Gemäss Ziff. 4.3 («Öffentlichkeitsarbeit Schwerpunkte») des Dokuments Schwerpunkte Phase VII soll die Öffentlichkeitsarbeit von der Sensibilisierung zur Motivierung des Zielpublikums für ein aktives Engagement (Verhaltensänderung) übergehen. Spezifische Öffentlichkeitsarbeitsprojekte mit klaren Handlungsanweisungen (inklusive Beratung und Kurse) würden favorisiert. Es würden nur noch in begründeten Ausnahmefällen reine Sensibilisierungsaktivitäten (z.B. Schaugärten) gefördert. Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung aus, dass sie unter den eingereichten Projekten diejenigen bevorzuge, welche klare Handlungsanweisungen enthielten. Dies werde mit der doppelten Gewichtung des Kriteriums «Schwerpunkte» in der Bewertung umgesetzt.

8.3 Zwar bringt der Beschwerdeführer korrekt vor, dass Handlungsanweisungen im Projekt gemäss dem Dokument Schwerpunkte Phase VII nicht zwingend vorhanden sein müssen. Anders als er argumentiert, begründet dessen Ziff. 1 aber keinen Anspruch auf Finanzhilfen für Projekte, die keine Handlungsanweisungen vorsehen. Gemäss Ziff. 1 geben die Schwerpunkte «die wesentliche Stossrichtung vor und bieten eine Orientierung, für welche Themen in der Phase VII Projekte bevorzugt berücksichtigt werden. Dies bedeutet aber nicht, dass nur zu diesen Punkten Projekte eingereicht und bewilligt werden können.» Es liegt innerhalb des der Vorinstanz von Art. 7 Abs. 4 PGRELV eingeräumten Ermessensspielraumes und entspricht insbesondere im Hinblick darauf, dass das Budget die beantragten Finanzhilfen übersteigt, dem Gebot der Gleichbehandlung der Gesuchsteller (vgl. E. 3.5), wenn sie jene Projekte, welche die öffentlich bekannt gegebenen Schwerpunkte erfüllen, gegenüber den anderen Projekten favorisiert.

8.4 Wie die Vorinstanz richtig ausführt, begründet auch die Tatsache, dass die Schriftenreihe in den früheren Phasen des NAP-PGREL Finanzhilfen erhalten hat, keinen Anspruch des Beschwerdeführers auf solche in der aktuellen Phase. Es entspricht dem Sinn und Zweck der PGRELV, dass die Finanzhilfen nicht auf Dauer ausgelegt sind: Gemäss Art. 7

Abs. 1 und Abs. 2 PGRELV können die jeweils aufgezählten Projekte mit *zeitlich befristeten Beiträgen* unterstützt werden. Auch Ziff. 4.1 des Dokuments Schwerpunkte Phase VII hält fest, dass die Beiträge zeitlich befristet werden. Dies müsse bei der Konzeptionierung von dauerhaften Massnahmen wie Schaugärten berücksichtigt werden.

8.5 Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass das in Frage stehende Projekt konkrete Handlungsanweisungen enthält. Er bringt lediglich vor, die Handlungsanweisungen (Sensibilisierung, Anbau, Nutzung und Vermarktung) erfolgten über andere Projekte durch Dritte, die direkt an der Front stünden. Sie seien die Multiplikatoren der Inhalte der Schriftenreihe. Es liegt im Ermessen der Vorinstanz, wenn sie dies nicht als genügend konkret erachtet, um das Gesuch des Beschwerdeführers im Punkt «Klare Handlungsanweisung(en)» mit einer besseren Note zu bewerten.

8.6 Nach dem Gesagten besteht vorliegend kein Anlass, um in die Benotung des Kriteriums «Klare Handlungsanweisung(en)» durch die Vorinstanz einzugreifen.

9.

9.1 Weiter bemängelt der Beschwerdeführer, dass die Vorinstanz das Zielpublikum fälschlicherweise als klein eingeschätzt habe und fordert sinngemäss eine bessere Note für dieses Kriterium. Er führt aus, die Schriftenreihe liefere Hintergrundinformationen zu den in der PGREL-Genbank erhaltenen Sorten und Akzessionen und beschreibe die Ankunft und Entwicklung der Sorten in der Schweiz. Sie habe einen wissenschaftlichen Aspekt. Zwar enge diese Zielsetzung auf den ersten Blick das Zielpublikum ein. Das durch die Schriftenreihe erreichte Publikum sei jedoch um ein Vielfaches grösser als die Zahl der Personen, welche die Hefte bezögen. Diese benutzten die Hefte für journalistische Arbeiten, wissenschaftlichen Präsentationen und den Unterricht. Die Hefte seien geschätzt bei botanischen Gärten, pädagogischen Hochschulen, Zuchtbetrieben, Agroscope, der ETH Zürich, dem HAFL, der ZHAW und beim Ballenberg. Die Hefte seien zudem auf der bekannten Plattform Researchgate veröffentlicht und damit im Internet leicht auffindbar. Bis jetzt seien die Hefte ca. 12'000-mal heruntergeladen worden. Hinzu kämen die 1'000 gedruckten und verkauften Exemplare der ersten 5 Hefte. Zudem plane ein schweizerischer Verlag ein Buch über [...] zu welchem der Autor der Schriftenreihe den Text und die Bilder liefern solle. Dieses Buch böte die Möglichkeit, die erarbeiteten Ergebnisse der Schriftenreihe für ein breites

Publikum zugänglich zu machen. Die Vorinstanz übersehe bei ihrer Einschätzung, dass die Personen, welche die Schriftenreihe erreiche, sogenannte Multiplikatoren seien, die ein grosses Publikum erreichten.

9.2 Ziel der PGRELV ist, wie erwähnt, die Erhaltung und die Förderung der nachhaltigen Nutzung von pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (vgl. Art. 1 PGRELV; Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 [Agrarpolitik 2014–2017], BBl 2012 2075, 2263). Es ist naheliegend, dass dieses Ziel umso besser erreicht wird, je breiter das Publikum ist, das die mit Beiträgen nach Art. 7 Abs. 2 PGRELV unterstützten Projekten ansprechen. Gemäss der Vorinstanz bezweckt die Öffentlichkeitsarbeit, ein möglichst breites Publikum (die ganze Bevölkerung, die Konsumentinnen und Konsumenten, die Hobbygärtnerinnen und Hobbygärtner usw.) zu sensibilisieren und zu motivieren, sich aktiv für die Erhaltung der pflanzengenetischen Ressourcen zu engagieren und selber etwas zu einer vielfältigen Nutzung beizutragen. Es ist nachvollziehbar und entspricht dem Sinn und Zweck der PGRELV, wenn die Vorinstanz Projekte, die ein breites Publikum, wie die ganze Bevölkerung, die Konsumentinnen, Hobbygärtnerinnen usw., erreichen, gegenüber solchen, die sich eher an ein bereits interessiertes Fachpublikum richten, favorisiert. Das vom Beschwerdeführer beschriebene Zielpublikum besteht – wie die Vorinstanz richtig ausführt – lediglich aus bestimmten Personen in der Wissenschaft, Fachjournalistinnen sowie Personen an Fachschulen, welche schon ein Fachwissen haben. Aus Sicht der Vorinstanz wird aufgrund des fachlichen Inhalts der Hefte und des vom Beschwerdeführer beschriebenen Zielpublikums nur ein bereits vorinformiertes und somit begrenztes, spezialisiertes Fachpublikum von der Schriftenreihe angesprochen. Diese Einschätzung ist nachvollziehbar und wird durch die Beschreibungen des Beschwerdeführers des durch die Schriftenreihe erreichten Publikums gestützt. Auch das Argument des Beschwerdeführers, die Personen, die durch die Schriftenreihe erreicht würden, seien Multiplikatoren, welche an ein grosses Publikum gelangten, vermag die Beurteilung der Vorinstanz nicht als willkürlich einzustufen. Denn selbst wenn über Multiplikatoren ein grösseres Publikum erreicht werden könnte, würde es sich auch hier in erster Linie um ein Publikum mit Fachwissen handeln. Der Beschwerdeführer bringt nicht vor, dass über die Multiplikatoren letztlich eine breite Öffentlichkeit, wie sie die Vorinstanz definiert, angesprochen wird.

9.3 Zusammenfassend übte die Vorinstanz ihr Ermessen pflichtgemäss aus, wenn sie das Zielpublikum der Schriftenreihe nicht als genügend

breit erachtete, um dem Beschwerdeführer in diesem Punkt eine bessere Benotung zu geben.

10.

10.1 Der Beschwerdeführer führt weiter aus, sein Projekt sei innovativ. Die Schriftenreihe «B. _____» gebe es nur einmal. Sie fülle eine Lücke in der Dokumentation der [...]pflanzenvielfalt und ergänze die Bestrebungen des Bundes, die Vielfalt zu nutzen. Die Aufgabe der Schriftenreihe sei es, die Sortenebene, die Akzessionsebene und die Multiplikationsebene miteinander zu verbinden. Die historischen Recherchen zielten darauf ab, die Geschichte der Akzessionen, ihren historischen Kontext, bis auf die Beschreibungsebene (Deskriptoren) zu erforschen und mit den Multiplikationen in Bezug zu setzen. Bevor das Projekt gestartet worden sei, habe es lediglich eine wichtige aber wenig informative Auflistung von historischen und bekannten Sorten gegeben. Der integrative Ansatz der Schriftenreihe verbinde alle drei Ebenen miteinander. Dieser innovative und interdisziplinäre Ansatz der Schriftenreihe bleibe unabhängig davon bestehen, wie viele Hefte verfasst würden. Mit jedem Heft erweitere sich der Kreis der angesprochenen Personen.

10.2 Demgegenüber argumentiert die Vorinstanz, nach Duden sei Innovation die Realisierung einer neuartigen, fortschrittlichen Lösung für ein bestimmtes Problem, besonders die Einführung eines neuen Produkts oder die Anwendung eines neuen Verfahrens. In der Phase VII des NAP-PGREL sei es das Ziel der Öffentlichkeitsarbeit, die Bevölkerung für die Bedeutung der genetischen Vielfalt zu sensibilisieren und zu motivieren sowie insbesondere ein aktives Engagement (Verhaltensänderung) zu fördern. Wenn immer die gleichen Vorhaben mit demselben Angebot unterstützt würden, werde immer das gleiche Zielpublikum angesprochen. Damit aber immer mehr Personen bzw. Kategorien von Personen erreicht würden, sei es unumgänglich, dass immer wieder neue, innovative, Mittel und Vektoren benutzt würden. Deshalb würden auch die NAP-PGREL Schwerpunkte alle vier Jahre neu definiert. In seiner Schriftenreihe beschreibe der Beschwerdeführer die Entstehungsgeschichten der von ihm ausgewählten [...]pflanzenarten. In den vergangenen Phasen des NAP-PGREL habe es das Konzept der Schriftenreihe in dieser Form noch nicht gegeben. Die Vorinstanz habe es daher im Rahmen aller PGREL-Projekte als innovativ betrachtet. Seitdem seien jedoch mehrere Hefte der Schriftenreihe in derselben Form publiziert worden. Auch im aktuellen Gesuch habe der Beschwerdeführer keine Änderungen an seinem Konzept vorgenommen. Um eine breite Wirkung mit den Mitteln des NAP-PGREL

zu erzielen, identifiziere die Vorinstanz alle vier Jahre die Lücken und lege Schwerpunkte für die nächste Phase fest. Entsprechend passe sie auch die Beurteilungskriterien für Gesuche an. Um diese Lücken zu schliessen, müssten Projekte weiterentwickelt werden. Die Vorinstanz erachte es für die aktuelle Phase des NAP-PGREL als notwendig, dass mit der Schriftenreihe andere Personen bzw. Kategorien von Personen angesprochen würden als das bereits interessierte Fachpublikum. Auch sei es unvermeidlich, dass im Laufe der Zeit Finanzhilfegesuche eingereicht würden, die passendere Konzepte und Vorhaben enthielten. Die Vorinstanz habe daher die vier weiteren Hefte der Schriftenreihe des Beschwerdeführers als nicht innovativ betrachtet.

10.3 Die Ausführungen der Vorinstanz sind plausibel und einleuchtend. Insbesondere erklärt sie in nachvollziehbarer Weise, dass sie das Projekt des Beschwerdeführers bis anhin als innovativ eingeschätzt habe, da es das Konzept der Schriftenreihe in dieser Form noch nicht gegeben habe. Für die aktuelle Phase des NAP-PGREL verlangt sie aber im Hinblick auf die aktuellen Schwerpunkte (vgl. E. 8.2 hiervor), dass mit der Schriftenreihe weitere Personen oder Kategorien von Personen angesprochen werden als das bereits interessierte Fachpublikum. Nach den Ausführungen der Vorinstanz enthielten andere Finanzhilfegesuche für die aktuelle Phase des NAP-PGREL passendere Konzepte und Vorhaben als das Gesuch des Beschwerdeführers, weshalb sie das Projekt des Beschwerdeführers im Vergleich dazu nicht als innovativ einschätzte. Dieses Vorgehen liegt innerhalb des ihr durch die PGRELV eingeräumten erheblichen Ermessensspielraums und entspricht, wie bereits ausgeführt, auch dem Sinn und Zweck der PGRELV (vgl. E. 9.2) sowie den aktuellen Schwerpunkten. Zudem sind die Finanzhilfen gemäss Art. 7 PGRELV nicht auf Dauer ausgelegt (E. 8.4 hiervor). Demgegenüber bringt der Beschwerdeführer nichts vor, was die im Ermessen der Vorinstanz liegende Einschätzung zu ändern vermag. Insbesondere behauptet er nicht, dass sich sein Projekt seit dem Anfang weiterentwickelt habe oder dass dieses eine breite Öffentlichkeit anspreche (vgl. E. 9 hiervor). Er erklärt vielmehr, weshalb er den Ansatz der Schriftenreihe als innovativ erachtet und dass dieser nach seiner Auffassung ohne Änderung des Konzepts weiterhin innovativ bleibe. Schliesslich geht aus den Akten und der Vernehmlassung hervor, dass die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers aufgrund der erreichten Note von 3.5 abwies. «Innovation» war dabei kein Beurteilungskriterium und floss somit nicht (direkt) in die Benotung ein. Es ist deshalb unklar, ob es überhaupt einen positiven Einfluss auf die

Bewertung des Gesuchs gehabt hätte, wenn die Vorinstanz das Projekt als innovativ eingestuft hätte.

10.4 Nach dem Gesagten es nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz das Projekt des Beschwerdeführers im Vergleich mit anderen eingereichten Projekten als nicht innovativ erachtete.

11.

Schliesslich rügt der Beschwerdeführer in seiner Replik, die SWOT-Analyse der Vorinstanz in Beilage 3 zur Vernehmlassung sei fehlerhaft und zum Teil willkürlich, denn die Vorinstanz habe bei Unklarheiten nicht nachgefragt und trotzdem Noten verteilt. Gemäss Duplik der Vorinstanz führte die Beurteilung des Projekts des Beschwerdeführers anhand der im Gesuch enthaltenen Angaben zu einer Note, die für eine Unterstützung mit einer Finanzhilfe ungenügend war. Selbst wenn zusätzliche Informationen in der Beurteilung einen positiven Einfluss gehabt hätten, wäre eine überdurchschnittliche Gesamtbeurteilung im Vergleich mit den anderen Projekten nicht erreichbar gewesen. Der Beschwerdeführer bestreitet dies nicht. Die Vorinstanz durfte somit aus prozessökonomischen Gründen auf Nachfragen zum Projekt des Beschwerdeführers verzichten.

12.

12.1 Als Fazit ist Folgendes festzuhalten: Die PGRELV räumt der Vorinstanz bei der Beurteilung der Gesuche für Finanzhilfen einen erheblichen Ermessensspielraum ein (vgl. E. 3 hiervor). Weil die beantragten finanziellen Mittel das dafür vorgesehene Budget übersteigen, ist die Vorinstanz gezwungen, beim Entscheid, welche Projekte gegenüber anderen favorisiert werden und Finanzhilfen erhalten, ihr Ermessen (pflichtgemäss) auszuüben (vgl. Urteil A-3121/2021 E. 3.2.2). Die Vorinstanz hat die eingereichten Gesuche nach einheitlichen Kriterien beurteilt (vgl. E. 5 hiervor; Beilage 3 zur Vernehmlassung) und damit der Gleichbehandlung der verschiedenen Gesuchstellerinnen Genüge getan. Indem sie die für die aktuelle Phase des NAP-PGREL festgelegten und zuvor kommunizierten Schwerpunkte doppelt gewichtete, übte sie das ihr von Art. 7 Abs. 4 PGRELV eingeräumte Ermessen ebenfalls angemessen aus (vgl. E. 8 hiervor).

12.2 Insgesamt ist die Abweisung des Gesuchs des Beschwerdeführers vom 24. April 2022 durch die Vorinstanz nach nachvollziehbaren Kriterien sowie im Rahmen ihres von der PGRELV vorgegebenen erheblichen Ermessensspielraums erfolgt. Die Vorinstanz übte das ihr zustehende

Ermessen verfassungs- und gesetzeskonform aus. Die Abweisung des Gesuchs bedeutet aber nicht, dass das Projekt des Beschwerdeführers schlecht oder für die Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen nicht wertvoll ist. Dies zeigt bereits die Tatsache, dass die Vorinstanz es in den vorhergehenden Phasen des NAP-PGREL mit Finanzhilfen förderte. Die Vorinstanz wies das Gesuch vielmehr ab, weil sie zum Schluss kam, dass andere Projekte im Hinblick auf die Schwerpunkte der aktuellen Phase des NAP-PGREL die Zielsetzung der PGRELV besser erfüllen als jenes des Beschwerdeführers. Die finanziellen Mittel reichten nicht aus, um alle eingereichten Projekte mit Subventionen zu unterstützen. Wie zuvor aufgezeigt wurde, ist das Vorgehen der Vorinstanz nicht zu beanstanden.

12.3 Die Beschwerde erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

13.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (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. 1'000.- festgelegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden. Dem unterliegenden Beschwerdeführer ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE).

14.

Gemäss Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht ausgeschlossen gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht. Die vorliegend in Frage stehenden Finanzhilfen stellen Ermessenssubventionen dar, auf die kein Anspruch besteht (vgl. E. 3.3 f. hiavor). Das vorliegende Urteil ist entsprechend mit seiner Eröffnung endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000 werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und die Vorinstanz.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich

Eva Kälin

Versand: 24. November 2023

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben; Beilagen zurück)
- die Vorinstanz ([...]; Einschreiben;
Akten zurück)
- das Generalsekretariat EDI (Einschreiben)