Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-6365/2007
{T 0/2}

Urteil vom 27. August 2008

Besetzung

Richter Hans-Jacob Heitz (Vorsitz), Jean-Luc Baechler und Stephan Breitenmoser;
Gerichtsschreiber Stefan Wyler;

Parteien

A._____,
vertreten den Kanton B._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Veterinärwesen BVET,
Vorinstanz;

Gegenstand

Beiträge für milchwirtschaftliche Beratung.

Sachverhalt:

A.
Die Kantone B._____ und C._____ betreiben in der Form einer einfachen Gesellschaft die A._____ (Beschwerdeführerin). Obwohl das Gesuch der Beschwerdeführerin um Beteiligung an den Kosten der milchwirtschaftlichen Beratung vom 13. Juli 2007 verspätet einging, behandelte das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET, Vorinstanz) dieses. Am 22. August 2007 lehnte es das Gesuch ab und führte aus, die Beschwerdeführerin sei keine privatrechtliche Organisation und erhalte deshalb keine Beiträge. Im Weiteren würden Angaben zur Tarifstruktur resp. der finanziellen Beteiligung der Milchproduzenten und der Milchverarbeiter fehlen, und ein einfacher Zugang zur Beratungsanalytik sei nicht gewährleistet.

B.
Mit Beschwerde vom 21. September 2007 erhob die Beschwerdeführerin Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragte, die Verfügung unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz aufzuheben, die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen und diese gleichzeitig anzuweisen, die Beiträge zu gewähren. Zur Begründung machte sie geltend, weder die Milchqualitätsverordnung noch die technischen Weisungen der Vorinstanz sähen das Erfordernis einer privatrechtlichen Organisationsform vor. So hätten sich auch die Kantone D._____, E._____ und F._____ – wie die Beschwerdeführerin – in der einfachen Gesellschaft zusammengeschlossen, welche Bundesbeiträge erhalte. Die Vorinstanz verstosse daher gegen das Gleichbehandlungsgebot. Der einfache Zugang zur Beratungsanalytik sei gewährleistet und im Gesuch an die Vorinstanz aufgezeigt worden. Angaben zur Tarifstruktur resp. zur finanziellen Beteiligung der Milchproduzenten und -verarbeiter seien keine Voraussetzung für die Beitragsgewährung, hätten jedoch im Gesuchsstadium ohne Weiteres nachgereicht werden können, wenn die Vorinstanz die fehlenden Unterlagen eingefordert hätte. Im Übrigen erbringe die Beschwerdeführerin ihre Beratungsleistungen in dem durch die technischen Weisungen vordefinierten Rahmen.

C.
In ihrer Vernehmlassung vom 26. November 2007 führte die Vorinstanz aus, der zur Verfügung stehende Kreditrahmen sei im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung bereits weitestgehend ausgeschöpft resp. für andere Beiträge reserviert gewesen. Es sei zwar richtig, dass auch öffentlichrechtliche Organisationen Beiträge erhalten könnten, dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die angebotenen Leistungen marktwirtschaftlich erbracht würden. Dies sei bei der Beschwerdeführerin nicht der Fall. Die Tarifstruktur gäbe nur ungenügend Auskunft über den Eigenfinanzierungsgrad und ein einfacher Zugang zur Beratungsanalytik werde nach wie vor nicht aufgezeigt.

D.
Die Beschwerdeführerin erwiderte in ihrer Replik vom 9. Januar 2008, die Kosten der Beratungen seien durch den Bundesbeitrag und die den Beratungsempfängern in Rechnung gestellten Beiträge gedeckt. Sofern diese Beiträge nicht alle Kosten zu decken vermöchten, würden auch die Kantone einen Beitrag leisten. Dies in ähnlicher Höhe wie ihn auch der Bund ausrichte. Daraus resultiere eine kostenneutrale Finanzierung. Die Kosten würden aber hauptsächlich durch die Beratungsempfänger getragen. Die Beschwerdeführerin arbeite somit marktwirtschaftlich.

E.
Am 30. Januar 2008 duplizierte die Vorinstanz und stellte sich auf den Standpunkt, die Beschwerdeführerin profitiere aufgrund ihres Finanzierungsmodells von einer kantonalen Defizitgarantie. Es bestehe daher kein Anreiz zur Leistungs- resp. Kostenoptimierung, weshalb es sich im Fall der Beschwerdeführerin um kein marktwirtschaftliches Unternehmen handle.

F.
Mit Instruktionsverfügung vom 16. April 2008 gelangte das Bundesverwaltungsgericht mit ausgewählten Fragen an die Vorinstanz. Diese Fragen betrafen insbesondere die Höhe des noch vorhandenen Kredits im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung und dessen Verwendung im Besonderen.

G.
Mit Schreiben vom 30. April 2008 nahm die Vorinstanz dazu Stellung und führte aus, von dem noch vorhandenen Kredit von Fr. 13'335.- seien nach Gesuchseinreichung Fr. 9'135.25 an Suisselab ausbezahlt worden. Der Restkredit von Fr. 4'200.- sei am Ende des Rechnungsjahres der Eidgenössischen Finanzverwaltung zurückvergütet worden.

H. Die Beschwerdeführerin liess sich am 19. Mai 2008 zu den Antworten vernehmen und führte im Wesentlichen aus, die Vorinstanz habe im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung noch über einen Kredit von über Fr. 10'000.- verfügt, wobei auch die Bereitstellung eines höheren Kredits möglich gewesen wäre. Mittels eines Nachtragskredits könnten zudem neue Mittel beschafft werden, selbst wenn der Kredit 2007 heute nicht mehr zur Verfügung stehe.

I.
Mit Instruktionsverfügung vom 19. Juni 2008 verlangte das Bundesverwaltungsgericht weitere Auskünfte betreffend den Zeitpunkt der Beitragsgewährung an die Suisselab, die Finanzierung der G._____ sowie die Gesuchssituation im Jahr 2008.

J.
Die Vorinstanz führte mit Eingabe vom 30. Juni 2008 aus, die Gesuchseingabe der Suisselab sei am 20. August 2007 erfolgt. Die entsprechende Genehmigungsverfügung datiere vom 22. August 2007. Ob sich die Kantone im Fall von G._____ ihrerseits mit einem Nachtragskredit an einem allfälligen Defizit beteiligen würden, entziehe sich ihrer Kenntnis. Gesuche für das Jahr 2008 seien im Übrigen von denselben Beratungsorganisationen wie im Jahr 2007, also auch der Beschwerdeführerin, eingereicht worden. Ein diesbezüglicher Entscheid stehe noch aus, da das Ergebnis des vorliegenden Verfahrens abgewartet werde.

K. Die Beschwerdeführerin liess sich am 10. Juli 2008 auch zu dieser Stellungnahme vernehmen. Dabei erläuterte sie ihre Finanzierungsmodalitäten präziser.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Der Entscheid der Vorinstanz vom 22. August 2007 ist ein Entscheid in Anwendung von Bundesverwaltungsrecht und gilt als Verfügung gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Als Verfügung einer Bundesbehörde im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) ist dieser Entscheid gemäss Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) und im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 31 ff. und 37 ff. VGG).

Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist vom angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 Bst. a-c VwVG). Die Eingabe erfolgte rechtzeitig (Art. 50 VwVG), und die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG).

Als einfacher Gesellschaft kommt der Beschwerdeführerin keine eigene Rechtspersönlichkeit zu. Sie hat daher durch ihre Gesellschafter, vorliegend die Kantone B._____ und C._____, zu handeln (Arthur Meier-Hayoz/Peter Forstmoser, Schweizerisches Gesellschaftsrecht, 10. Aufl., Zürich 2007, § 12 Rz. 15 ff.). Mit Vollmacht vom 20. September 2007 beauftragte der Kanton C._____ den Kanton B._____ mit der Wahrung ihrer gemeinsamen Interessen im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht. Die Beschwerdeführerin ist damit auch rechtsgenüglich vertreten (Art. 11 VwVG).

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.
Gemäss Art. 136 Abs. 1 und 2 LwG können die Kantone Beratungsdienste errichten. Der Bund fördert diese und kann im Einvernehmen mit den Kantonen diese Förderung auch privaten Dienstleistern zukommen lassen. Gemäss Art. 138 Abs. 1-3 LwG richtet der Bundesrat im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen zur Förderung der Beratung aus. Grundlage für die Ausrichtung sind die von den Beratungsdiensten erbrachten Leistungen. Der Bundesrat legt schliesslich fest, welche Leistungen Anrecht auf Finanzhilfe geben. Zudem bestimmt er

je nach Leistungskategorie und Tätigkeitsbereich die Höhe der Finanzhilfen.

2.1 Art. 13 der Milchqualitätsverordnung vom 23. November 2005 (MQV; SR 916.351.0) hält konkretisierend fest:

„[1] Der Bund beteiligt sich im Rahmen der bewilligten Kredite zu höchstens 10 Prozent an den Kosten des vom Bundesamt anerkannten minimalen Bedarfs an Fachpersonal für Beratung und Weiterbildung in den Bereichen Milchproduktion und Milchverarbeitung.

[2] Die Beratungstätigkeit erfolgt im Rahmen einer vom Bundesamt definierten und mit der Branche abgesprochenen Leistungsvereinbarung."

2.2 Gestützt auf Art. 13 MQV erliess das BVET die technischen Weisungen vom 6. Juni 2006 zur Auszahlung der Bundesbeiträge an die Beratung und Weiterbildung in den Bereichen Milchproduktion und Milchverarbeitung (nachfolgend: technische Weisungen). Diese enthalten Bestimmungen über den Zweck, den Geltungsbereich, die Anforderungen an die Beratungsorganisationen, den Leistungskatalog, die Anforderungen an Beraterinnen und Berater sowie die Aufsicht, die jährlichen Mitteilungen an das BVET und die Auszahlung der Bundesbeiträge. Ziff. 3, welche die „Anforderungen an Beratungsinstitutionen" regelt, gibt den Organisationen Grundsätze, Zielvorgaben und Verhaltensregeln vor. Ziff. 4 legt sodann einen Leistungskatalog für Beratungsorganisationen in der Milchproduktion und -verarbeitung fest.

Bei den technischen Weisungen handelt es sich dem Inhalt nach um eine Verwaltungsverordnung. Verwaltungsverordnungen statuieren im Gegensatz zu Rechtsverordnungen keine neuen Rechte und Pflichten für Private, sind aber insofern von Bedeutung, als sie Gewähr für eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis – insbesondere im Ermessensbereich der Behörde – bieten. Das Bundesverwaltungsgericht ist als verwaltungsunabhängige Instanz (Art. 2 VGG) an Verwaltungsverordnungen nicht gebunden, sondern bei deren Anwendung frei. Sofern Verwaltungsverordnungen aber eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen, werden sie von den Gerichten bei der Entscheidfindung mitberücksichtigt (BVGE 2008/14 E. 3.1.1, mit weiteren Hinweisen; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 123 ff., Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 14 Rz. 9 f., § 41 Rz. 12 ff.).

3.

Den vorgenannten Vorschriften kann nun nicht entnommen werden, dass die Vorinstanz bei der Prüfung von Gesuchen darüber zu befinden hätte, ob die Finanzierung der Beratungsorganisationen durch die Kantone zweckmässig und wirtschaftlich organisiert ist. Eine derartige Überprüfung fällt schon deshalb ausser Betracht, weil die Kantone je für ihren Finanzhaushalt und mithin für die Planung ihres Budgets selbst verantwortlich zeichnen und untergeordneten Bundesbehörden die entsprechende Überprüfungskompetenz in dieser Hinsicht grundsätzlich fehlt.

Entgegen der Ansicht der Vorinstanz kann den dem Bundesverwaltungsgericht eingereichten Vernehmlassungsunterlagen zur Revision der MQV denn auch nicht entnommen werden, dass der Bund zukünftig nur mehr profitable oder marktwirtschaftliche Organisationen unterstützen wollte. Der Einladung des Vorstehers des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) vom 21. Dezember 2004 zur Anhörung betreffend die Revision der MQV ist vielmehr zu entnehmen, dass die vom Bund bisher den milchwirtschaftlichen Inspektions- und Beratungsdiensten (MIBD) zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel weiterhin auch für die Beratung zur Verfügung stehen sollen. Zur Wirtschaftlichkeit äussert sich der Vorsteher des EVD jedoch nicht. Auch in den Erläuterungen zur Totalrevision der Verordnung über die Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle in der Milchwirtschaft (Milchqualitätsverordnung MQV; nachfolgend: Erläuterungen) fehlen entsprechende Ausführungen. Diese halten im Gegenteil explizit fest, dass die Kantone oder der Bund sich aufgrund der Bedeutung einer kompetenten Beratung für die Milchwirtschaft finanziell an den Kosten beteiligen können. Auch hier findet sich kein Hinweis auf eine marktwirtschaftliche Ausrichtung, wie dies die Vorinstanz verlangt. Im Vordergrund der Revision stand denn auch allein die organisatorische Trennung der Inspektionsfunktion von den Beratungsaufgaben, wie sie die MIBD vor der Revision gleichzeitig wahrgenommen hatten. Zudem waren aussenwirtschaftspolitische Gründe und die Anpassung an EG-Richtlinien ausschlaggebend für die Revision der MQV (vgl. Erläuterungen Ziff. 1 und 2).

Art. 16 des Entwurfs zur Totalrevision der Verordnung über die Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle in der Milchwirtschaft (E-MQV) sah daneben vor, Beiträge nur dann auszurichten, wenn sich der Kanton mit einem mindestens dreimal höheren Betrag an den Kosten der

Beratung beteiligt. Art. 13 MQV – wie er heute gilt – legt hingegen fest, dass der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite einen Beitrag an den anerkannten minimalen Bedarf an Fachpersonal leistet. Die Anknüpfung von eidgenössischen an kantonale Beiträge wurde damit im Verlaufe der Erarbeitung der neuen Verordnung ersatzlos gestrichen. Ein Bundesbeitrag muss daher unabhängig von allfälligen kantonalen Beihilfen beurteilt werden. Sofern die Beschwerdeführerin die nötigen Leistungen erbringt und die übrigen Voraussetzungen zur Beitragsgewährung erfüllt, ist ihr ein bestimmter Beitrag an die Kosten des vom Bundesamt anerkannten minimalen Bedarfs an Fachpersonal auszurichten.

4.
Die Beitragsvoraussetzungen werden in den vorzitierten Art. 136 ff. LwG i.V.m. Art. 13 MQV und den dazugehörigen Weisungen festgeschrieben (vgl. E. 2. ff.). Danach können Bundesbeiträge an öffentlichrechtliche oder auch private Beratungsdienste ausbezahlt werden, sofern deren Mitarbeiter die nötigen Anforderungen erfüllen und die Beratungsorganisationen die notwendigen Dienstleistungen anbieten und erbringen.

4.1 Diesbezüglich bemängelt die Vorinstanz insbesondere, die Beschwerdeführerin garantiere keinen einfachen Zugang zur Beratungsanalytik. Anlässlich ihrer Vernehmlassung konkretisiert sie, dem Gesuch sei nicht zu entnehmen, dass die Milchproben der Bauern vom Labor LaBeCo analysiert würden. Zudem fehlten die zwingend notwendigen Laborleistungen im Bereich der Milchverarbeitung.

Die Beschwerdeführerin legt demgegenüber dar, sie erbringe dieselben Leistungen wie zumindest eine andere Beratungsorganisation. Der Leistungsumfang beziehe sowohl die Bereiche der Milchproduktion als auch der Milchverarbeitung mit ein. Die Beratungsanalytikdienstleistungen würden zudem vom Labor LaBeCo erbracht, welches direkt durch die Dienstleistungsnutzer oder über die milchwirtschaftlichen Berater mit den entsprechenden Proben bedient werde. Ein einfacher Zugang sei damit ermöglicht.

4.2 Nur schon mit Blick auf die Beratungsanalytik stehen die Darstellungen der Vorinstanz und der Beschwerdeführerin einander diametral entgegen. Bei den Ausführungen der Vorinstanz zur Analytik ist keine Bezugnahme auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin auszumachen. Ebensowenig geht die Vorinstanz auf andere Aspekte und Vor-

aussetzungen ein, welche die gesuchstellenden Organisationen zu erfüllen haben. Letztlich lässt sich der Eindruck einer unvollständigen Ermittlung des Sachverhalts nicht vermeiden und es fehlt an einer Beurteilung des gesamten Dienstleistungsangebots der Beschwerdeführerin überhaupt, mithin an einer genügenden Begründung, aus der ersichtlich würde, nach welchen Kriterien die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin beurteilt hat resp. hätte beurteilen müssen.

4.2.1 Den rechtserheblichen Sachverhalt hat die Behörde vor Erlass der Verfügung von Amtes wegen zu ermitteln (Art. 12 VwVG). Ihren Entscheid hat sie sodann ausreichend zu begründen (Art. 35 VwVG). Aus dieser Begründung hat sich mindestens zu ergeben, von welchen Motiven und Überlegungen sich die Behörde beim Entscheid hat leiten lassen. Die Behörde ist zwar nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen einer Partei zu äussern, jedoch muss der Betroffene die Tragweite der Entscheidung beurteilen und Letztere in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterziehen können. Insbesondere soll der Subsumtionsvorgang aus den Entscheidgründen nachvollziehbar hervorgehen. Liegt keine ausreichende Begründung vor, verletzt die Behörde den verfassungsrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2309/2007 vom 6. Dezember 2007 E. 4.4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1705 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 29 Rz. 13; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 254).

4.2.2 Das rechtliche Gehör ist formeller (selbständiger) Natur. Stellt eine Rechtsmittelinstanz die Verletzung dieses Anspruchs fest, hat sie den angefochtenen Hoheitsakt aufzuheben, und dies unabhängig von den Erfolgsaussichten in der Sache selbst. Es ist mit anderen Worten unerheblich, ob sich eine formgerechte Gehörsgewährung im konkreten Fall auf den Ausgang der materiellen Streitsache ausgewirkt hätte (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2309/2007 vom 6. Dezember 2007 E. 4.5; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1709 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 30 Rz. 41).

4.2.3 Da die Vorinstanz weder den gesamten rechtserheblichen Sachverhalt abgeklärt noch sich zu wesentlichen Vorbringen der Beschwerdeführerin geäussert hat, verletzt sie den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör. Bei der Schwere der festgestellten Gehörsverletzung und aufgrund der sachlichen Nähe der Vorinstanz hat

sich diese noch einmal mit der Sache zu befassen und die Berechtigung der Beschwerdeführerin auf Bundesbeiträge eingehend zu prüfen. Sie hat insbesondere die angebotenen Dienstleistungen (Beratung, Analytik usw.) den eigenen technischen Weisungen gemäss zu beurteilen, den minimalen Bedarf an Fachpersonal festzulegen, über eine Beteiligung des Bundes an den Kosten an Personal zu befinden und allenfalls Beiträge im Rahmen des damals noch vorhandenen Kredits zu gewähren.

4.3 Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Die Sache ist im Sinne der Erwägungen zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG).

5.
Bei diesem Verfahrensausgang sind der Beschwerdeführerin keine Kosten aufzuerlegen. Vorinstanzen haben keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG).

Nach Art. 7 Abs. 3 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 (VGKE, SR 173.320.2) haben als Parteien auftretende Behörden keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und im Sinne der Erwägungen zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.- wird innert 30 Tage nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Einschreiben);
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (Gerichtsurkunde).

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Hans-Jacob Heitz	Stefan Wyler

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tage nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern es sich um Beiträge handelt, auf die ein Anspruch besteht (Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110] e contrario) und die übrigen Voraussetzungen gemäss den Bestimmungen von Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 28. August 2008