



Abteilung II  
B-995/2023

## Urteil vom 13. Februar 2024

Besetzung

Richterin Mia Fuchs (Vorsitz),  
Richter Christoph Errass, Richter Pietro Angeli-Busi,  
Gerichtsschreiberin Jannick Koller.

Parteien

**X.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Stephan Stucki, Rechtsanwalt,  
von ins | wyder | zumstein,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Bundesamt für Landwirtschaft BLW,**  
Schwarzenburgstrasse 165, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

Gegenstand

Finanzhilfe für das Jahr 2022 des Projekts "[...]".

**Sachverhalt:****A.**

**A.a** Der Verein X. \_\_\_\_\_ und der Dachverband Y. \_\_\_\_\_ reichten am 15. Oktober 2020 zusammen ein Gesuch um Erhalt von Beiträgen für das Erhaltungsprojekt "[...]" (nachfolgend: Projekt [...]) nach Art. 23 der Verordnung über die Tierzucht vom 31. Oktober 2012 (Tierzuchtverordnung, TZV; SR 916.310) beim Bundesamt für Landwirtschaft BLW (nachfolgend: BLW), Fachbereich Tierische Produkte und Tierzucht, ein. Der Verein X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_ ersuchten darin um eine finanzielle Unterstützung von insgesamt Fr. 564'000.– für die Jahre 2021 bis 2024.

**A.b** Mit dem Projekt soll die Populationsentwicklung der hochgradig gefährdeten einheimischen [...] durch moderne Werkzeuge unterstützt werden, um deren Erhalt in der Schweiz langfristig zu sichern. Das Projekt verfolgt fünf Teilziele: (i) Gesicherte Belegung, (ii) Kryokonservierung, (iii) Genetisches Monitoring und Inzucht, (iv) Zuchtwertschätzung und (v) Wissenstransfer. Mit dem Gesuch vom 15. Oktober 2020 wurden für jedes der vier Projektjahre (2021 bis 2024) die Terminplanung mit verschiedenen Aktivitäten, Meilensteinen und Verantwortlichkeiten definiert. Zudem wurde anhand der Projektjahre eine Ressourcen- und Kostenplanung erstellt. Aus dem Gesuch gehen für das Projektjahr 2022 insgesamt Beiträge in der Höhe vom BLW zu finanzierenden Leistungen von Fr. 187'000.– hervor. Diese teilen sich wie folgt auf: Fr. 96'000.– für eine wissenschaftliche Fachkraft, Fr. 47'000.– für eine technische Fachkraft sowie Fr. 44'000.– für andere Projektkosten. Die Eigenleistung der Projektpartner Y. \_\_\_\_\_ und Verein X. \_\_\_\_\_ sollte gemäss Projektgesuch im zweiten Projektjahr (2022) Fr. 157'000.– betragen.

**A.c** Die Einzelheiten der Gewährung dieser Finanzhilfe wurden im Finanzhilfvertrag Nr. 627001852 vom 3. März 2021 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, handelnd durch das BLW, dem Verein X. \_\_\_\_\_ sowie Y. \_\_\_\_\_ geregelt. Das Projektgesuch vom 15. Oktober 2020 bildet integrierenden Bestandteil des Vertrages (vgl. Ziff. 10.1.2 des Finanzhilfvertrages).

**A.d** Am 26. April 2021 reichten der Verein X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_ einen Projektänderungsantrag ein und beantragten darin, dass Beitragsauszahlungen beziehungsweise die Höhe der jährlichen Beiträge aufgrund einer zeitlich verschobenen Anstellung der wissenschaftlichen Fachkraft geän-

dert würden. Der Finanzhilfevertrag wurde mit Nachtrag vom 29. November 2021 entsprechend angepasst. Darin wurde neu die Gewährung eines Beitrags von maximal Fr. 189'500.– für das Projektjahr 2022 vereinbart.

**B.**

Am 27. Oktober 2022 fand in den Räumlichkeiten des BLW eine Sitzung mit Vertreterinnen und Vertretern des BLW, dem Verein X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_ statt. Thema dieser Sitzung war der Stand und die Zukunft des Projekts.

**C.**

Mit Schreiben vom 31. Oktober 2022 an das BLW führten der Verein X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_ aus, dass die personelle Situation, die eine Verzögerung der Arbeiten nach sich gezogen habe, gelöst werden konnte und die nötigen personellen Ressourcen geschaffen werden konnten. Konkret sei die bisherige wissenschaftliche Fachkraft gekündigt und durch eine neue ersetzt worden. Die für das Jahr 2022 projektierten Inhalte könnten deshalb bis Ende Jahr erbracht werden. Sie hätten zudem aufgrund des Ausscheidens von Agroscope aus dem Projekt für das Teilziel vier (Zuchtwertschätzung) und für das Teilziel zwei (Kryokonservierung) jeweils eine neue verantwortliche Person gewinnen können. Schliesslich habe das Teilziel eins (gesicherte Belegung) bislang ohne Verzögerung erfüllt werden können.

**D.**

Mit E-Mail vom 26. November 2022 informierten der Verein X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_ das BLW über den aktuellen Stand des Projekts und liessen ihm Unterlagen zu der neuen wissenschaftlichen Fachperson zukommen. Sie bestätigten in diesem Schreiben, dass die Aktivitäten des Teilziels drei (Genetisches Monitoring und Inzucht) für das Jahr 2022 und die Folgejahre durchgeführt werden könnten.

**E.**

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2022 informierte das BLW den Verein X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_, dass es bis zum 15. Dezember 2022 eine detaillierte Abrechnung über die ausgewiesenen und anrechenbaren Leistungen des Jahres 2022 benötige. In der Abrechnung sei detailliert auszuweisen, welche Leistungen seit der Sitzung vom 27. Oktober 2022 erbracht worden seien, inklusive eines Rapports über die von den betreffenden Personen geleisteten Stunden. Nach der Prüfung der Abrechnung werde das

BLW bekanntgeben, welcher Betrag für das Jahr 2022 in Rechnung gestellt werden könne.

**F.**

Mit E-Mail vom 13. Dezember 2022 der Z. \_\_\_\_\_ GmbH (die Z. \_\_\_\_\_ GmbH betreibt für Y. \_\_\_\_\_ als Kompetenzzentrum die Bereiche [...]) stellten der Verein X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_ dem BLW die Abrechnung für das Projektjahr 2022 zur Prüfung zu. Sie machten darin einen Beitrag von Fr. 201'513.69 geltend.

**G.**

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2022 teilte das BLW dem Verein X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_ mit, dass für jede der Aktivitäten im Abschnitt 3.6 "Terminplanung" des Gesuchsformulars für das Projektjahr 2022 ein Rapport über die geleisteten Arbeiten und die aufgewendete Zeit sowie materielle Unterlagen, die belegten, dass die Arbeiten, wie im Projektgesuch beschrieben, durchgeführt worden seien, bis zum 20. Dezember 2022 beim BLW einzureichen seien.

**H.**

Mit E-Mail vom 19. Dezember 2022 reichten der Verein X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_ weitere Unterlagen ein.

**I.**

Das BLW teilte diesen mit E-Mail vom 21. Dezember 2022 mit, dass aus den mit E-Mail vom 19. Dezember 2022 eingereichten Unterlagen keine Zusammenstellung der geleisteten Arbeiten mit Angabe des aufgebrauchten Arbeitsaufwandes hervorgehe. Es erläuterte weiter, welche Projektkosten nicht finanziert werden könnten, und teilte mit, dass es eine Finanzhilfe in der Höhe von Fr. 105'736.– für das Projektjahr 2022 als gerechtfertigt erachte. Der Verein X. \_\_\_\_\_ und Y. \_\_\_\_\_ erhielten Gelegenheit bis zum 29. Dezember 2022 zur Einreichung einer Stellungnahme unter Beilage der notwendigen Belege sowie einer Rechnung über Fr. 105'736.–.

**J.**

Y. \_\_\_\_\_ reichte mit E-Mail vom 27. Dezember 2022 beim BLW eine Rechnung über den Betrag von Fr. 105'736.– ein.

**K.**

Mit E-Mail vom 28. Dezember 2022 reichte der Verein X. \_\_\_\_\_ weitere Unterlagen beim BLW ein und hielt in seiner Stellungnahme im Wesentli-

chen fest, er sei mit der Kürzung des Beitrags auf Fr. 105'736.– nicht einverstanden und beantrage zusätzliche Fr. 80'000.–. Er reichte neben der bereits von Y.\_\_\_\_\_ eingereichten Rechnung über den Betrag von Fr. 105'736.– eine weitere Rechnung über den Betrag von Fr. 80'000.– ein.

**L.**

Das BLW richtete am 3. Januar 2023 für das Projektjahr 2022 einen Betrag von Fr. 105'736.– an den Verein X.\_\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_\_ aus.

**M.**

Am 19. Januar 2023 verfügte das BLW, dass das Projekt für das Jahr 2022 mit einem Betrag von Fr. 105'736.– als Akontozahlung beziehungsweise unter Vorbehalt der nachträglichen Belege unterstützt wird (Dispositiv-Ziff. 1) und für das Jahr 2022 geltend gemachte Beiträge in der Höhe von Fr. 80'000.– nicht bezahlt werden (Dispositiv-Ziff. 2). Das BLW wies den Verein X.\_\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_\_ an, bis zum 28. Februar 2023 die Arbeitsrapporte der wissenschaftlichen Fachkraft, inklusive Art der Arbeit und der dafür aufgewendeten Arbeitszeit wie im Abschnitt 3.6 "Terminplanung" des Gesuchsformulars für das Projektjahr 2022 aufgeführt, für die Zeit vom 27. Oktober 2022 bis zum 31. Dezember 2022 einzureichen (Dispositiv-Ziff. 3). Dem Verein X.\_\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_\_ wurde für den Erlass der Verfügung unter solidarischer Haftung eine Gebühr von Fr. 410.60 auferlegt (Dispositiv-Ziff. 4).

Das BLW erwog, dass die Erfüllung der in der Projekteingabe aufgeführten Leistungen nicht fristgerecht bis zum 15. Dezember 2022 beziehungsweise nicht innerhalb der erstreckten Frist bis zum 20. Dezember 2022 und 29. Dezember 2022 vollständig belegt worden seien. Bereits die nicht fristgerechte Einreichung der mangelnden Belege rechtfertige die Kürzung der geforderten Zahlung von Fr. 187'000.–. Materiell werde die Differenz zwischen dem geforderten Beitrag und dem ausbezahlten Beitrag von Fr. 105'736.– wie folgt begründet: Mangels Vorlage von Belegen über die erbrachten Leistungen (inkl. Stunden) der wissenschaftlichen Fachkraft sei das BLW bereit, vom beantragten Beitrag in der Höhe von Fr. 76'199.24 für die wissenschaftliche Fachkraft Fr. 16'000.– zu vergüten. Dieser Beitrag werde jedoch lediglich unter Vorbehalt der nachträglichen Einreichung eines Rapports über die in der Zeit seit dem 27. Oktober 2022 durch die wissenschaftliche Fachkraft geleisteten Arbeiten (Art der Arbeit und aufgewendete Arbeitszeit) bis zum 28. Februar 2023 ausbezahlt. Der für die Feldassistenz in Rechnung gestellte Beitrag könne dagegen nicht vergütet werden, weil diese Position in der Projekteingabe vom 15. Oktober 2020 nicht

aufgeführt sei. Da darin für das Jahr 2022 für die technische Fachkraft lediglich ein Beitrag von Fr. 47'000.– budgetiert worden sei, könne nur dieser Betrag ausgerichtet werden.

#### **N.**

Gegen diese Verfügung des BLW (nachfolgend: Vorinstanz) gelangt der Verein X. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Beschwerde vom 17. Februar 2023 (Eingangsdatum: 21. Februar 2023) an das Bundesverwaltungsgericht und stellt unter Kosten- und Entschädigungsfolge folgende Rechtsbegehren:

- "1. Ziffer 2 der Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 19.01.2023 sei aufzuheben und diese sei anzuweisen, dem Beschwerdeführer die Finanzhilfe im Betrag von Fr. 80'000.00 für das Jahr 2022 zu bezahlen.
2. Ziffern 3 und 4 der Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 19.01.2023 seien aufzuheben."

In formeller Hinsicht bringt der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, es handle sich bei der Frist bis zum 15. Dezember des jeweiligen Jahres zur Einreichung der Belege lediglich um eine Ordnungsfrist. Die Auszahlung der streitgegenständlichen Beiträge könne deshalb nicht allein aufgrund verspätet eingereichter Belege verweigert werden. Selbst wenn es sich bei der Frist um eine Verwirkungsfrist handeln sollte, habe er die verlangten Unterlagen eingereicht, soweit er dies konnte. Die mit Stellungnahme vom 28. Dezember 2022 nachgereichten Arbeitsrapporte hätten zumindest gestützt auf Art. 32 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) berücksichtigt werden müssen. Zudem rügt der Beschwerdeführer, dass ihm im Zeitpunkt der Stellungnahme vom 28. Dezember 2022 kein Protokoll der Sitzung vom 27. Oktober 2022 vorgelegen habe und er deshalb keine Gelegenheit gehabt hätte, sich zum Inhalt dieses Protokolls zu äussern und allfällige Korrekturen oder Ergänzungen zu beantragen.

In Bezug auf die materielle Mangelhaftigkeit der Projekterfüllung bringt der Beschwerdeführer sinngemäss vor, die Zuchtwertschätzung für die Schweizer [...] Population gemäss den entsprechenden Vorgaben im Projektgesuch vom 15. Oktober 2020 erstellt und die Leistungen im Bereich der Zuchtwertschätzung im Jahr 2022 genügend nachgewiesen zu haben.

Betreffend die Arbeitsleistung der wissenschaftlichen Fachkraft führt der Beschwerdeführer aus, dass er aufgrund des zerrütteten Arbeitsverhältnisses mit der ehemaligen wissenschaftlichen Fachkraft die erforderlichen Auskünfte nicht habe einholen können. Zwar würden die entsprechenden Rapporte fehlen, jedoch gehe der Beschwerdeführer davon aus, dass Inhalte erbracht worden seien, ansonsten dessen Arbeitszeitrapport nicht korrekt sei. Da er gegenüber der ehemaligen wissenschaftlichen Fachkraft keine rechtlichen Möglichkeiten habe, die verlangten Informationen einzuholen, habe er die Situation nicht verschuldet. Er befinde sich in einer "Beweisnot", der mit einer Herabsetzung des Beweismasses Abhilfe geboten werden könne. Aus dem Arbeitsvertrag mit der ehemaligen wissenschaftlichen Fachkraft und der Tatsache, dass diese für das Projekt in die Schweiz gekommen sei und an der Sitzung vom 27. Oktober 2022 teilgenommen und sich mit anderen am Projekt beteiligten Personen ausgetauscht habe, ergebe sich mit überwiegender Wahrscheinlichkeit, dass sie für das Projekt Arbeit geleistet habe, auch wenn diese schlecht dokumentiert sei. Zudem sei der Beschwerdeführer aufgrund des Arbeitsvertrages zur Lohnzahlung verpflichtet gewesen, unabhängig davon, ob die ehemalige wissenschaftliche Fachkraft der Arbeit nachgekommen sei. Die entsprechenden Aufwendungen seien daher im Sinne von Art. 14 Abs. 1 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1) tatsächlich entstanden und anrechenbar. Die Anstellung einer Fachperson sei an sich im Sinne von Art. 14 Abs. 1 SuG für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe unbedingt erforderlich. Erst wenn unproduktive, für das Projekt nicht nützliche Arbeit durch die Arbeitgeberin übermässig lange geduldet werde, könne Art. 14 Abs. 1 SuG wieder einschlägig werden. Der Beschwerdeführer habe vorliegend in zeitlich vertretbarer Frist adäquat gehandelt und das Projekt wieder "auf Kurs" gebracht, in dem er die wissenschaftliche Fachkraft ersetzt habe. Eine Kürzung der Beiträge um Fr. 80'000.– würde gegen das allgemeine Gerechtigkeitsempfinden verstossen.

In Bezug auf den Beitrag für die technische Fachkraft führt der Beschwerdeführer aus, dass die ehemalige wissenschaftliche Fachkraft seinen Beschäftigungsgrad auf 50% reduziert habe. Der Beschäftigungsgrad der technischen Fachkraft sei daraufhin im gleichen Ausmass erhöht und das Gesamtbudget somit eingehalten worden. An der Sitzung vom 27. Oktober 2022 sei dieses Vorgehen auf Nachfrage des Beschwerdeführers hin als zulässig beurteilt worden, solange die Leistungen entsprechend dem Projektgesuch erbracht würden.

**O.**

Mit Vernehmlassung vom 1. Mai 2023 beantragt die Vorinstanz unter Kosten- und Entschädigungsfolgen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

In materieller Hinsicht wiederholt sie im Wesentlichen die Erwägungen in der Verfügung vom 19. Januar 2023. Die Leistungen der wissenschaftlichen Fachkraft für die ersten zehn Monate des Jahres 2022 seien nicht vollumfänglich nachgewiesen. Selbst der Beschwerdeführer gebe an, aufgrund des zerrütteten Arbeitsverhältnisses keine vollständigen Rapporte eingereicht zu haben. Eine Auszahlung von Finanzhilfen ohne den Nachweis der erbrachten Leistungen nur aufgrund der Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers sei ausgeschlossen. Mit Finanzhilfen würden nicht die Löhne von Angestellten der Finanzhilfeempfänger bezahlt, sondern deren Leistungserbringung. Bei der Lohnfortzahlungspflicht handle es sich einzig und allein um eine privatrechtliche Pflicht zwischen dem Arbeitnehmer und der Arbeitgeberin. Der Beschwerdeführer und Y. \_\_\_\_\_ hätten den vollen Nachweis dafür, dass die wissenschaftliche Fachkraft die erforderlichen Leistungen für die ersten zehn Monate des Jahres 2022 erbracht habe, nicht geleistet. Der Zeitraum von November 2022 bis und mit Dezember 2022 und somit die Arbeiten der neuen wissenschaftlichen Fachkraft seien von der Vorinstanz vergütet worden.

In Bezug auf die materielle Mangelhaftigkeit der Projektdurchführung, das heisst die Zuchtwertschätzung, geht die Vorinstanz davon aus, dass die vom Beschwerdeführer eingesetzte verantwortliche Person die entsprechenden Arbeiten allein durchgeführt habe. Der Beschwerdeführer deklariere deren Leistungen selber als Eigenleistung, welche nicht von der Vorinstanz zu tragen seien. Der Beschwerdeführer habe also die Arbeiten zum Aufbau und zur Durchführung der Zuchtwertschätzung nicht wie im Projektgesuch vom 15. Oktober 2020 angegeben durch die wissenschaftliche Fachkraft, sondern in Eigenleistung ausgeführt und zwar im Zeitraum von November und Dezember 2022. Dies sei im Gesuch nicht vorgesehen und sei der Vorinstanz nicht angezeigt worden. Weil die Vorinstanz im genannten Zeitraum die Arbeiten der wissenschaftlichen Fachkraft unterstützt habe, diese aber offensichtlich andere Arbeiten ausgeführt habe, bestehe kein Anspruch seitens des Beschwerdeführers auf Unterstützung der in Eigenleistung ausgeführten Arbeiten zur Zuchtwertschätzung.

Für die technische Fachkraft seien höhere Beiträge gefordert worden, als im Gesuch vom 15. Oktober 2020 budgetiert und somit als Vergütung im

Finanzhilfevertrag vorgesehen gewesen seien. Eine über die im Finanzhilfevertrag vorgesehene Vergütung sei nicht möglich. Die Vorinstanz bestreitet in diesem Zusammenhang, anlässlich der Sitzung vom 27. Oktober 2022 Aussagen getroffen zu haben, wonach es zulässig sei, die durch die Reduktion des Arbeitspensums der wissenschaftlichen Fachkraft "freigegebenen" Lohnkosten in die Erhöhung des Pensums der technischen Fachkraft "zu investieren". Sie hält zudem fest, dass die Kürzung der Leistungen durch die Feldassistenten vom Beschwerdeführer nicht gerügt werde.

**P.**

Der Beschwerdeführer bekräftigte seinen Standpunkt mit Replik vom 30. Juni 2023 sowie mit den Schlussbemerkungen vom 30. Oktober 2023, die Vorinstanz den ihrigen mit Duplik vom 4. September 2023.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gestützt auf Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die Beschwerde ist unter anderem zulässig gegen Verfügungen der den Departementen unterstellten Dienststellen der Bundesverwaltung (Art. 33 Bst. d VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist somit grundsätzlich zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen des BLW (Art. 31 und Art. 33 Bst. d VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG; SR 910.1]).

**1.2** Die Vorinstanz verweigerte mit Verfügung vom 19. Januar 2023 die vom Beschwerdeführer aus dem Finanzhilfevertrag vom 3. März 2021 zusätzlich zu den bereits geleisteten Fr. 105'736.– geforderte Zahlung von Fr. 80'000.–. Angesichts des zwischen der Vorinstanz und dem Beschwerdeführer geschlossenen Finanzhilfevertrages vom 3. März 2021 ist fraglich, ob die Vorinstanz über die streitgegenständliche Nichtauszahlung überhaupt verfügen durfte, und folglich, ob ein zulässiges Anfechtungsobjekt vorliegt. Zur Beurteilung dieser Frage ist zunächst auf das Verhältnis zwischen dem Beschwerdeführer und der Vorinstanz einzugehen.

## 2.

**2.1** Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag (Synonyme: verwaltungsrechtlicher Vertrag, Verwaltungsvertrag) wird definiert als eine auf einer übereinstimmenden Willenserklärung beruhende Vereinbarung zwischen zwei oder mehreren Rechtssubjekten, welche die Regelung einer konkreten verwaltungsrechtlichen Rechtsbeziehung, vor allem im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, zum Gegenstand hat (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 1286; MICHAEL MERKER, Die verwaltungsrechtliche Klage, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Brennpunkte im Verwaltungsprozess, 2013, S. 87 ff., S. 116), beziehungsweise als Vereinbarung eines Verwaltungsträgers mit einem anderen Rechtssubjekt über die Regelung konkreter Verwaltungsrechtsverhältnisse (PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2020, § 33 Rz. 966).

Die Regelung von verwaltungsrechtlichen Rechten und Pflichten durch Verträge, das heisst Verträge zwischen öffentlich-rechtlichen Organisationen und Privaten (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1308), ist unter zwei kumulativen Voraussetzungen zulässig: Zunächst muss das Gesetz den verwaltungsrechtlichen Vertrag als Handlungsform vorsehen oder dafür zumindest Raum lassen (BGE 144 V 84 E. 6.1; 136 II 415 E. 2.6.1; 136 I 142 E. 4.1; Urteil des BGer 2C\_399/2017 vom 28. Mai 2018 E. 7.6.1). Weiter muss der Vertrag nach Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung, die er im Einzelfall konkretisiert, die geeignetere Handlungsform sein als die Verfügung (BGE 136 II 415 E. 2.6.1; 136 I 142 E. 4.1; Urteil des BGer 2C\_399/2017 vom 28. Mai 2018 E. 7.6.1).

**2.2** Der Bund kann gemäss Art. 141 LwG die Zucht von Nutztieren fördern, die den natürlichen Verhältnissen des Landes angepasst sind (Bst. a), gesund, leistungs- und widerstandsfähig sind (Bst. b) und eine auf den Markt ausgerichtete und kostengünstige Erzeugung hochwertiger viehwirtschaftlicher Produkte ermöglichen (Bst. c). Die Zuchtförderung soll eine hochstehende eigenständige Zucht gewährleisten (Art. 141 Abs. 2 LwG). Dafür kann der Bund gemäss Art. 142 Abs. 1 LwG anerkannten Organisationen Beiträge ausrichten, insbesondere für die Führung von Zucht- und Herdebüchern, die Leistungsprüfungen und die Zuchtwertschätzung (Bst. a), für Programme zur Leistungs- und Qualitätsförderung sowie zur Sanierung und Gesunderhaltung von Tierbeständen (Bst. b). Die Beiträge werden gewährt, wenn die Züchterschaft die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen

trifft und sich an den Förderungsmassnahmen finanziell beteiligt und die geförderten Massnahmen internationalen Normen entsprechen (Art. 143 Bst. b und c LWG).

Die Einzelheiten der Zuchtförderung hat der Bundesrat in der Tierzuchtverordnung geregelt. Der vorliegend massgebende Art. 23 TZV wurde per 1. Januar 2022 (AS 2021 697), per 1. Januar 2023 (AS 2022 758) sowie per 1. Januar 2024 (AS 2023 702) neu gefasst. Nach dem intertemporalen Grundsatz ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten mangels einer anderslautenden übergangsrechtlichen Regelung nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen (BGE 139 II 263 E. 6; 135 II 384 E. 2.3; 125 II 591 E. 5e/aa; Urteil des BVGer B-2351/2022 vom 13. März 2023 E. 4.1). Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dann zu machen, wenn zwingende Gründe für eine sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen (BGE 135 II 384 E. 2.3; 125 II 591 E. 5e/aa). Vorliegend besteht weder eine übergangsrechtliche Bestimmung, noch sind zwingende Gründe für die sofortige Anwendung der jeweils neuen Fassung von Art. 23 TZV ersichtlich, weshalb der Sachverhalt nach der Rechtslage zu beurteilen ist, der im Zeitpunkt der Gewährung der Finanzhilfe am 3. März 2021 in Kraft war. Massgebend ist somit Art. 23 TZV in der Fassung vom 1. Januar 2020, wobei sich der Inhalt der Bestimmung in Bezug auf die vorliegend relevanten Beiträge für zeitlich befristete Erhaltungsprojekte materiell nicht geändert hat.

Gemäss Art. 23 Abs. 3 Bst. a TZV (in der Fassung vom 1. Januar 2020) können auf Gesuch hin Beiträge an anerkannte Zuchtorganisationen und anerkannte Organisationen für zeitlich befristete Projekte zur Erhaltung von Schweizer Rassen ausgerichtet werden. Bei diesen Beiträgen handelt es sich – wie neu in Art. 23 Abs. 1 Bst. a TZV ausdrücklich festgehalten – um Finanzhilfen gemäss Art. 3 Abs. 1 SuG. Finanzhilfen in diesem Sinne sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer von ihnen gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nicht rückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen. Finanzhilfen werden nur auf Gesuch (Art. 15a SuG) und in der Regel durch Verfügung gewährt (Art. 16 Abs. 1 SuG). Gemäss Art. 16 Abs. 2 SuG kann ein öffentlich-rechtlicher Vertrag insbesondere abgeschlossen werden, wenn die zuständige Behörde über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügt (Bst. a) oder bei Finanzhilfen ausgeschlossen werden soll,

dass der Empfänger einseitig auf der Erfüllung der Aufgabe verzichtet (Bst. b).

**2.3** Vorliegend ist unbestritten, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer und Y.\_\_\_\_\_ mit dem Finanzhilfevertrag vom 3. März 2021 gestützt auf Art. 23 TZV und Art. 16 Abs. 2 SuG im Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 15. Dezember 2024 einen Beitrag an die ausgewiesenen und anrechenbaren Kosten für das Projekt [...] gewährte. Vertragsparteien des Finanzhilfevertrages vom 3. März 2021 sind die Schweizerische Eidgenossenschaft, handelnd durch die Vorinstanz, der Beschwerdeführer und Y.\_\_\_\_\_, jeweils als privatrechtliche Vereine. Es handelt sich dabei also um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, dessen Zulässigkeit ebenfalls unbestritten ist und auch kein Anlass besteht, die rechtliche Zulässigkeit in Frage zu stellen.

### **3.**

**3.1** Die Rechtstheorie unterscheidet zwischen ursprünglicher und nachträglicher Verwaltungsrechtspflege (vgl. statt vieler BVGE 2015/15 E. 2.1; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 21 ff.; MERKER, a.a.O., S. 88).

**3.1.1** Bei der nachträglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit geht es um die Erledigung eines Rechtsstreites über eine bereits ergangene Verfügung (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 21), die durch Beschwerde ganz oder teilweise aufgehoben oder geändert werden soll (FRITZ GYGI, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, 2. Aufl. 1983, S. 46; MERKER, a.a.O., S. 88 f.). Insofern bestimmt die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand (BGE 135 V 141 E. 1.4.2; 134 V 418 E. 5.2.1).

Im Rahmen der ursprünglichen Verwaltungsrechtspflege wird hingegen in einem erstinstanzlichen Verfahren über einen Rechtsstreit entschieden; eine Verfügung wird nicht vorausgesetzt. Die ursprüngliche Verwaltungsgerichtsbarkeit ist für die Konstellationen vorgesehen, in denen es der Verwaltung nicht zusteht, ein Rechtsverhältnis einseitig und verbindlich zu regeln (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 22).

**3.1.2** Diese Unterscheidung zwischen nachträglicher und ursprünglicher Verwaltungsrechtspflege findet sich auch im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht:

In seiner primären und weitaus wichtigsten Funktion amtiert das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz. Wie erwähnt (vgl. E. 1.1 hiervor), beurteilt das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der *nachträglichen* Verwaltungsrechtspflege gestützt auf Art. 31 VGG Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, soweit diese von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG erlassen wurden und keine der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen vorliegt.

Im Rahmen der *ursprünglichen* Verwaltungsrechtspflege beurteilt das Bundesverwaltungsgericht – soweit hier interessierend – nach Art. 35 Bst. a VGG auf Klage als erste Instanz Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen, an denen der Bund, seine Anstalten oder Betriebe oder Organisationen im Sinne von Art. 33 Bst. h VGG – also Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, die in Erfüllung ihnen übertragener öffentlich-rechtlicher Aufgaben des Bundes verfügen – beteiligt sind. Die Klage ist unzulässig, wenn ein anderes Bundesgesetz die Erledigung des Streits einer in Art. 33 VGG erwähnten Behörde überträgt (Art. 36 VGG).

Zur Abgrenzung der nachträglichen von der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit, insbesondere zur Verhinderung einer Aushebelung der Klageverfahren über den Verfügungsbegriff, hält Art. 5 Abs. 3 VwVG fest, dass Erklärungen über die Ablehnung oder Erhebung von Ansprüchen, die auf dem Klageweg zu verfolgen sind, nicht als Verfügungen gelten (Urteile des BVGer B-5483/2014, B-7516/2014 vom 10. März 2016 E. 1.2.3; A-1247/2010 vom 19. April 2010 E. 1.2; GYGI, a.a.O., S. 100; PETER SALADIN, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, 1979, S. 68). In diesen Fällen fehlt es an einer Verfügung als Anfechtungsobjekt, das Prozessvoraussetzung des Beschwerdeverfahrens ist. Fasst die Behörde ihre Stellungnahme zu solchen Rechtsverhältnissen dennoch in die Form einer Verfügung, so ist diese Äusserung mangels Verfügungszuständigkeit nichtig (GYGI, a.a.O., S. 100).

**3.1.3** Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Verträgen sind grundsätzlich mittels direkter Klage geltend zu machen (Art. 35 Bst. a VGG). Klageverfahren gemäss Art. 35 Bst. a VGG sind gerade auf die Beurteilung von inhaltlichen Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen zugeschnitten, in denen sich der Bund und die beteiligten Vertragsparteien auf gleicher Stufe gegenüberstehen (Urteil des BVGer B-5483/2014, B-7516/2014 vom 10. März 2016 E. 1.2.6; vgl. auch BGE 135 II 38 E. 3.3). Folgerichtig sollen Streitigkeiten aus dem Vertrag nicht durch Verfügung entschieden werden können, vielmehr ist die Klage zu erheben (Botschaft des Bundesrates zur

Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001 [nachfolgend: Botschaft Bundesrechtspflege], BBl 2001 4202, 4434; vgl. auch SERGIO GIACOMINI, Verwaltungsrechtlicher Vertrag und Verfügung im Subventionsverhältnis "Staat-Privater", 1992, Rz. 232, der die Verfügung in einem Vertragsverhältnis als "Fremdkörper" bezeichnet). Obwohl der im Sachgebiet zuständigen Behörde in der Regel stets stillschweigend Verfügungskompetenz zukommt (Urteil des BGer 2C\_715/2008 vom 15. April 2009 E. 3.2; BVGE 2015/15 E. 2.2.1; Urteile des BVGer B-5483/2014, B-7516/2014 vom 10. März 2016 E. 1.2.4; A-137/2008 vom 21. August 2008 E. 5.1; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., § 28 Rz. 656; MERKER, a.a.O., S. 97; ausführlich zur Verfügungskompetenz vgl. FELIX UHLMANN/MARTIN WILHELM, Verfügungskompetenz, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Brennpunkt "Verfügung", 2022, S. 87 ff.), kann in einem solchen Fall einzig dann auf den für die Behörde bequemeren Verfügungsweg ausgewichen werden, wenn ein Bundesgesetz dies ausdrücklich vorsieht (BVGE 2015/15 E. 2.2.1 f.; 2009/49 E. 10; Urteile des BVGer B-2893/2022 vom 21. Juni 2023 E. 1.3.1; B-6498/2023 vom 28. Januar 2021 E. 2.2; B-7957/2007 vom 4. November 2008 E. 4.2; GYGI, a.a.O., S. 100; ISABELLE HÄNER, Der verwaltungsrechtliche Vertrag – Verfahrensfragen, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, 2007, S. 39 ff., S. 50 ff.; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER/MARTIN KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 5.3; SALADIN, a.a.O., S. 171). Der Ausschluss der (stillschweigenden) Verfügungskompetenz ergibt sich somit daraus, dass ein Abweichen vom gesetzlich vorgesehenen Rechtsschutz bei Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen (Art. 35 Bst. a VGG) gesetzlich statuiert sein muss (vgl. BVGE 2015/15 E. 2.2.2; BVGE 2009/49 E. 10; Urteile des BVGer B-5483/2014, B-7516/2014 vom 10. März 2016 E. 1.2.5; B-7957/2007 vom 4. November 2008 E. 4.2).

**3.1.4** Vorliegend verweigerte die Vorinstanz die Auszahlung von Beiträgen in der Höhe von Fr. 80'000.–, die der Beschwerdeführer gestützt auf den Finanzhilfvertrag vom 3. März 2021 geltend gemacht hatte. Sie begründet die Nichtauszahlung in der Verfügung vom 19. Januar 2023 im Wesentlichen damit, dass der Beschwerdeführer die Leistungen gemäss Finanzhilfvertrag vom 3. März 2021 und Projektgesuch, das Vertragsbestandteil desselben bildet (vgl. Ziff. 10.1.2 des Finanzhilfvertrages), nicht vertragsgemäss erbracht habe. Anders als bei einem Rücktritt von einem Finanzhilfvertrag (vgl. Urteil des BVGer B-5483/2014, B-7516/2014 vom 10. März 2016 E. 1.2.6) handelt es sich bei einer Streitigkeit um eine Forderung, die gestützt auf einen Vertrag geltend gemacht wird, letztlich um

die Frage der korrekten Vertragserfüllung und damit gerade um eine inhaltliche Streitigkeit aus demselben. Es geht vorliegend somit um eine Forderung *aus* verwaltungsrechtlichem Vertrag, die – sofern keine sondergesetzliche Regelung für das Verfügungsmässige Handeln der Behörde besteht – im Klageverfahren zu erledigen ist. Wenn eine Behörde darüber ohne spezialgesetzliche Grundlage hoheitlich verfügen könnte, würde die Handlungsform des öffentlich-rechtlichen Vertrages seines Sinnes entleert.

**3.2** Es ist daher zu prüfen, ob eine spezialgesetzliche Grundlage besteht, welche die Vorinstanz ermächtigte, die Auszahlung der streitgegenständlichen Beiträge mittels Verfügung zu verweigern.

**3.2.1** Unter der Überschrift "Nichterfüllung oder mangelhafte Erfüllung bei Finanzhilfen" regelt Art. 28 SuG die Kürzung von Finanzhilfen. Gemäss Art. 28 Abs. 2 SuG kürzt die zuständige Behörde die Finanzhilfe angemessen, wenn der Empfänger seine Aufgabe trotz Mahnung mangelhaft erfüllt. In welcher Form eine entsprechende Mahnung und die darauffolgende Kürzung zu erfolgen hat, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Im Gegensatz zum Widerruf von Finanz- und Abgeltungsverfügungen (Art. 30 SuG) und zum Rücktritt von Finanzhilfe- und Abgeltungsverträgen (Art. 31 SuG), die der Gesetzgeber in zwei separaten Bestimmungen regelt (wobei gemäss Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts der Rücktritt vom Vertrag in analoger Anwendung von Art. 30 SuG auch in Form einer Verfügung erklärt werden kann [Urteil des BVGer B-5483/2014, B-7514/2014 vom 10. März 2016 E. 1.2.6]), geht aus Art. 28 Abs. 2 SuG sodann nicht hervor, ob die Bestimmung sowohl für die mit Verfügung als auch die mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag gewährten Finanzhilfen gilt. Im Zusammenhang mit Art. 28 Abs. 4 SuG wird aber klar, dass Art. 28 Abs. 2 SuG nur für die Verfügungsmässigen, nicht aber für die vertraglich gewährten Finanzhilfen einschlägig ist (ähnlich auch STEFANIE WIGET, Die Programmvereinbarung, Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen, 2012, S. 215 und 216; a.A. THOMAS MÜLLER-TSCHUMI, Leistungsstörungen bei verwaltungsrechtlichen Verträgen, in: Häner/Waldman [Hrsg.], Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, 2007, S. 73). Für letztere enthält Art. 28 Abs. 4 SuG nämlich bei Nicht- oder Schlechterfüllung explizit einen Vorbehalt zugunsten der Durchsetzung der Vertragserfüllung. Der Hauptunterschied zwischen dem Verfügungsmässigen und dem vertraglich begründeten Finanzhilfeverhältnis liegt denn gerade in den Rechtsfolgen der Nicht- oder Schlechterfüllung (Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 15. Dezember 1986 [nachfolgend: Botschaft Subventionsgesetz], BBl 1987 I 369, 408). Der

Bundesrat hielt in der Botschaft zum Subventionsgesetz diesbezüglich weiter fest, dass dem Finanzhilfegeber bei Nicht- oder Schlechterfüllung der vertraglichen Leistung die Vollstreckungsmöglichkeiten des öffentlichen Rechts zur Verfügung stehen würden (Botschaft Subventionsgesetz, BBl 1987 I 369, 411). In der Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege führte der Bundesrat in diesem Zusammenhang weiter aus, dass der Klageweg für solche Streitigkeiten sachgerecht sei, weil bei Verträgen schon die Begründung des Subventionsverhältnisses (Abschluss des Vertrages) nicht einseitig hoheitlich erfolge (Botschaft Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202, 4434). Entsprechend kann Art. 28 Abs. 2 SuG nur für die mittels Verfügung begründeten Finanzhilfeverhältnisse gelten. Bei Nicht- oder Schlechterfüllung von Finanzhilfeverträgen kommt dagegen einzig Art. 28 Abs. 4 SuG zur Anwendung.

**3.2.2** Das Subventionsgesetz enthält auch im Weiteren keine spezialgesetzliche Regelung, welche es einer Behörde ermöglichen würde, im Falle einer aus ihrer Sicht nicht korrekten Vertragserfüllung die Auszahlung der mit einem Finanzhilfevertrag vereinbarten Beiträge verfügungsweise zu verweigern. Auch dem Landwirtschaftsgesetz oder der Tierzuchtverordnung ist keine entsprechende Bestimmung zu entnehmen.

**3.2.3** Im Übrigen geht auch aus dem Finanzhilfevertrag vom 3. März 2021 nichts Gegenteiliges hervor. Vielmehr hält dieser fest, dass in Fällen einer Vertragsverletzung die Zahlung zurückbehalten werden kann, bis die vereinbarte Leistung erbracht wurde. Bereits bezahlte Beträge können ganz oder teilweise zurückgefordert werden (Ziff. 8). Somit sieht auch der Vertrag – zu Recht – vor, dass ein entsprechender Zahlungsrückbehalt beziehungsweise eine Rückforderung klageweise durchzusetzen wäre.

**3.2.4** Nach dem Gesagten bestand für den Erlass der Verfügung der Vorinstanz vom 19. Januar 2023, mit der sie die Auszahlung der vom Beschwerdeführer gestützt auf den Finanzhilfevertrag vom 3. März 2021 geltend gemachten Beiträge in der Höhe von Fr. 80'000.– verweigerte, keine spezialgesetzliche Grundlage, welche ihr trotz Vorliegens eines verwaltungsrechtlichen Vertrages gemäss Art. 16 Abs. 2 SuG das verfügungsmässige Handeln erlaubt hätte.

### 3.3

**3.3.1** Aufgrund der fehlenden Verfügungskompetenz der Vorinstanz erweist sich die Verfügung vom 19. März 2023 als fehlerhaft. Fehlerhafte Verfügungen sind grundsätzlich anfechtbar und nur ausnahmsweise nichtig. Nichtig ist eine Verfügung nach der sogenannten Evidenztheorie nur dann, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer ist, wenn er sich als offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar erweist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (BGE 132 II 342 E. 2.1; 129 I 361 E. 2.1; BVGE 2008/8 E. 6.2; BVGE 2015/15 E. 2.5.2; Urteile des BVGer B-2149/2022 vom 21. November 2023 E. 10.2; B-639/2017 vom 11. Januar 2018 E. 3.3.1). Die Voraussetzungen sind kumulativ zu erfüllen (Urteil des BVGer B-2149/2022 vom 21. November 2023 E. 10.2). Als Nichtigkeitsgründe fallen vorab funktionelle und sachliche Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde sowie krasse Verfahrensfehler in Betracht (wie beispielsweise der Umstand, dass der Betroffene keine Gelegenheit hatte, am Verfahren teilzunehmen). Inhaltliche Mängel führen hingegen nur in seltenen Fällen zur Nichtigkeit einer Verfügung (BGE 148 II 564 E. 7.2; 145 IV 197 E. 1.3.2; 144 IV 362 E. 1.4.3; 138 II 501 E. 3.1; 137 I 273 E. 3.1; 132 II 342 E. 2.1; 132 II 21 E. 3.1; 129 I 361 E. 2.1, je m.w.H.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1102 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., § 31 Rz. 835).

Wenn eine Behörde einseitig einen Entscheid getroffen hat, obschon sie nach dem anwendbaren Verfahrensrecht hätte klagen müssen, ist die in Frage stehende Verfügung regelmässig nichtig (BVGE 2015/15 E. 2.5.3; Urteil des BVGer B-6498/2020 vom 28. Januar 2021 E. 2.3; GYGI, a.a.O., S. 100).

**3.3.2** Dies muss auch vorliegend gelten, zumal das Fehlen der Verfügungskompetenz der Vorinstanz angesichts der ausdrücklichen Regelung im Finanzhilfevertrag, wonach über Streitigkeiten aus dem Vertrag das Bundesverwaltungsgericht auf Klage hin als erste Instanz entscheidet (Ziff. 9.3 des Finanzhilfevertrages vom 3. März 2021), und dem Vorbehalt in Art. 28 Abs. 4 SuG offensichtlich war und das ersatzlose Dahinfallen der Verfügung lediglich die Prozessparteien und Y. \_\_\_\_\_ betrifft, deren Situation sich dadurch nicht ändert. Zusammenfassend ist also die Nichtigkeit der Verfügung vom 19. Januar 2023 festzustellen.

**3.4** Nichtigen Verfügungen geht jede Verbindlichkeit und Rechtswirksamkeit ab (BGE 139 II 243 E. 11.2; 132 II 342 E. 2.1); sie gelten als rechtlich

inexistent (TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., § 31 Rz. 833). Die Nichtigkeit ist daher jederzeit und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten (BGE 139 II 243 E. 11.2; 138 II 501 E. 3.1).

Aufgrund der fehlenden Rechtswirkung kann eine nichtige Verfügung nicht Anfechtungsobjekt einer Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht sein. Auf eine entsprechende Beschwerde ist nicht einzutreten, die Nichtigkeit ist indessen im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens im Dispositiv festzustellen (BGE 132 II 342 E. 2.3; 127 II 32 E. 3g; BVGE 2008/59 E. 4.3; Urteile des BVGer B-5294/2014 vom 13. April 2016 E. 3; A-2654/2014 vom 5. Februar 2015 E. 2.3; B-4419/2013 vom 7. Oktober 2012 E. 1.1.3).

**3.5** Demnach ist festzustellen, dass sich die Verfügung der Vorinstanz vom 19. Januar 2023 als nichtig erweist und entsprechend auf die dagegen erhobene Beschwerde nicht einzutreten ist.

#### **4.**

Die Umwandlung einer Beschwerde in eine Klage gemäss Art. 35 Bst. a in Verbindung mit Art. 44 VGG und Art. 23 BZP, wie dies in der älteren Lehre vereinzelt für Fälle, in denen die Behörde bei Vorliegen eines verwaltungsrechtlichen Vertrages trotz fehlender Verfügungskompetenz verfügt, verlangt wird (GYGI, a.a.O, S. 100 mit Verweis auf BGE 102 Ib 157 und 104 Ib 103), hat sich in der Praxis nicht durchgesetzt (vgl. etwa Urteile des BVGer B-6498/2020 vom 28. Januar 2021 E. 2.4; B-7957/2007 vom 4. November 2008 E. 5) und wurde in der Lehre berechtigterweise auch nicht wieder aufgegriffen. Es handelt sich in dieser Konstellation denn auch nicht um eine reine Falschbezeichnung des Rechtsmittels, bei der das Gericht nach konstanter Praxis das Rechtsmittel unter dem richtigen Titel an die Hand nimmt, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. z.B. Urteil des BVGer B-3729/2014 vom 22. März 2018 Sachverhalt Bst. B). Eine entsprechende Umwandlung der Beschwerde in eine Klage drängt sich somit auch im vorliegenden Fall nicht auf. Im Übrigen wird dies vom anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer auch nicht geltend gemacht, und es bleibt ihm unbenommen, unter Einhaltung der entsprechenden Prozessvoraussetzungen ein Klageverfahren gemäss Art. 35 Bst. a VGG einzuleiten. Bei diesem Ergebnis sind daher keine unverhältnismässigen Nachteile für ihn ersichtlich.

## 5.

**5.1** Bei Nichteintreten werden die Verfahrenskosten in der Regel der beschwerdeführenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Tritt das Bundesverwaltungsgericht auf eine Beschwerde nicht ein, weil sich die angefochtene Verfügung als nichtig erwiesen hat, berücksichtigt es dies regelmässig bei der Festlegung der Verfahrenskosten (Urteile des BVGer B-4720/2019 vom 14. Juli 2020 E. 5.1; A-2654/2014 vom 5. Februar 2015 E. 8.1.1; A-916/2014 vom 4. Dezember 2014 E. 2.1 m.w.H.).

In Anwendung von Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE; SR 173.320.2) ist vorliegend auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten. Dem Beschwerdeführer ist nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils der von ihm geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– zurückzuerstatten.

**5.2** Eine Parteientschädigung ist vorliegend aus den gleichen Gründen, wie sie für die Kostenverlegung ausschlaggebend sind (vgl. E. 5.1 hiervor), grundsätzlich nicht zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 VGKE). Da aufgrund der Beschwerde die Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung festzustellen ist und sich die Beschwerde daher im Ergebnis als gerechtfertigt erwiesen hat, ist dem Beschwerdeführer ausnahmsweise zu Lasten der Vorinstanz eine (reduzierte) Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Urteile des BVGer A-1087/2016 vom 10. August 2016 E. 6.2.1; A-6829/2010 vom 4. Februar 2011 E. 4.4).

Es wurde vorliegend keine Kostennote eingereicht. Das Gericht setzt daher die Entschädigung auf Grund der Akten fest. Unter Berücksichtigung des Verfahrensausgangs, des gebotenen und aktenkundigen Aufwandes und der Bedeutung der vorliegend zu beurteilenden Fragen ist dem Beschwerdeführer zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.– zuzusprechen (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE).

(Dispositiv nächste Seite)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Es wird festgestellt, dass die Verfügung der Vorinstanz vom 19. Januar 2023 nichtig ist.

**2.**

Auf die Beschwerde vom 17. Februar 2023 wird nicht eingetreten.

**3.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils auf ein von ihm zu bezeichnendes Konto zurückerstattet.

**4.**

Dem Beschwerdeführer wird zulasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.– zugesprochen.

**5.**

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Mia Fuchs

Jannick Koller

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 16. Februar 2024

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde;  
Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. BLW-321.2-1140/2/89/64/12/12;  
Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)