

(Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 11. Juli 1996 in Sachen E. gegen Landwirtschaftsamt des Kantons X und Regierungsrat des Kantons X; 94/JG-001)

Ergänzende Direktzahlungen. Abgrenzung: Beitragszusicherungs-/Rückforderungsverfahren. Rückforderung von Direktzahlungen wegen Nichteinhaltung von Tierschutzvorschriften.

Art. 12 Abs. 4 DZV. Art. 28 Abs. 1 OeBV. Abgrenzung: Beitragszusicherungs-/Rückforderungsverfahren.

Werden aufgrund unangefochten gebliebener Beitragsverfügungen die Direktzahlungen ausbezahlt, ist das Beitragszusicherungsverfahren abgeschlossen. Daher ist die Verfügung betreffend Kürzung oder Streichung von Direktzahlungen als Rückforderungsverfügung aufzufassen (E. 3).

Art. 15 Abs. 1 Bst. c und Art. 17 DZV. Art. 29 Abs. 1 Bst. d und Art. 31 OeBV. Rückforderung von Direktzahlungen.

- Die Kürzung oder Streichung von Direktzahlungen wegen Nichteinhaltung von Tierschutzvorschriften setzt einen rechtskräftigen Entscheid der zuständigen Tierschutzbehörde voraus (E. 4 und 5).

- Es ist zulässig, Entscheide betreffend Tierschutzmassnahmen und Rückforderung von Direktzahlungen in einer einzigen Verfügung zu vereinigen (E. 5.2).

- Wird nur der Rückforderungsentscheid angefochten, erwächst die unangefochten gebliebene Tierschutzmassnahme in Rechtskraft (E. 5.3).

Paiements directs complémentaires. Distinction entre procédure d'octroi et procédure de restitution. Restitution des paiements directs en raison d'inobservation des prescriptions en matière de protection des animaux.

Art. 12 al. 4 OPD. Art. 28 al. 1 OCEco. Distinction entre procédure d'octroi et procédure de restitution.

Si les paiements directs sont versés sur la base d'une décision non attaquée, la procédure d'octroi est considérée comme close. Partant, la décision concernant la réduction ou le refus des paiements directs doit être considérée comme une décision de restitution (consid. 3).

Art. 15 al. 1 let. c et art. 17 OPD. Art. 29 al. 1 let. d et art. 31 OCEco. Restitution des paiements directs.

- La réduction ou le refus des paiements directs pour inobservation des prescriptions concernant la protection des animaux présuppose une décision entrée en force de l'autorité compétente en matière de protection des animaux (consid. 4 et 5).

- Il est admissible de réunir en un seul et même acte une décision ayant trait aux mesures relevant de la protection des animaux et une autre visant à la restitution des paiements directs (consid. 5.2).

- Si seule la décision de restitution est attaquée, celle non attaquée concernant la protection des animaux entre en force (consid. 5.3).

Pagamenti diretti complementari. Distinzione fra procedura di assegnazione e procedura di restituzione. Restituzione dei pagamenti diretti per inosservanza delle prescrizioni relative alla protezione degli animali.

Art. 12 cpv. 4 OPD. Art. 28 cpv. 1 OCEco. Distinzione fra procedura di assegnazione e procedura di restituzione.

La procedura di assegnazione è da ritenersi conclusa quando i contributi vengono versati in virtù di una decisione di assegnazione rimasta inappellata. La decisione relativa alla riduzione o alla revoca dei contributi deve perciò essere compresa come decisione di restituzione (consid. 3).

Art. 15 cpv. 1 lett. c e art. 17 OPD. Art. 29 cpv. 1 lett. d e art. 31 OCEco. Restituzione di pagamenti diretti.

- La riduzione o la revoca di pagamenti diretti per inosservanza delle prescrizioni relative alla protezione degli animali presuppone una decisione cresciuta in giudicato dell'autorità competente in materia di protezione degli animali (consid. 4 e 5).

- È lecito riunire in un unico atto dispositivo una decisione relativa a misure di protezione degli animali e una decisione di restituzione dei pagamenti diretti (consid. 5.2).

- Se viene impugnata unicamente la decisione di restituzione, la decisione relativa alle misure di protezione degli animali, inappellata, cresce in giudicato (consid. 5.3).

Aus dem Sachverhalt:

Mit Verfügung vom 5. November 1993 kürzte das Landwirtschaftsamt des Kantons X (hiernach: Landwirtschaftsamt) die ergänzenden Direktzahlungen für 1993 an E. um die Hälfte und strich die Direktzahlungen für besondere ökologische Leistungen ganz. Das Landwirtschaftsamt warf E. vor, im Jahre 1993 Tierschutzvorschriften verletzt zu haben. Gleichzeitig verfügte es, dass bis zum 30. April 1994 eine «tierschutzgemässe Auslaufmöglichkeit» für die Tiere der Rindergattung zu erstellen beziehungsweise die bestehende Bewegungsmöglichkeit an mindestens 60 Tagen im Jahr zu benutzen sei.

Gegen diesen Entscheid erhob E. am 10. November 1993 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons X (hiernach: Regierungsrat) und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Entscheides.

Am 9. Dezember 1993 erliess das Landwirtschaftsamt je eine Beitragsverfügung betreffend «Abrechnung Direktzahlungen 31a LwG» (Fr. 9997.-) und «Abrechnung Direktzahlungen nach Art. 31b» (Fr. 430.-). Die Beitragsverfügung für die ergänzenden Direktzahlungen enthielt den Vorbehalt, «nach Behandlung des Rekurses Tierschutz müssen wir Ihnen allenfalls 50% des

Beitrages zurückfordern». In einem separaten Schreiben vom 9. Dezember 1993 wurde E. mitgeteilt, dass die Direktzahlungen für besondere ökologische Leistungen vollständig zurückgefordert würden, falls seinem Rekurs nicht stattgegeben werden sollte.

Nachdem der Regierungsrat mit Entscheid vom 26. April 1994 die Beschwerde von E. abgewiesen hatte, gelangte dieser mit Verwaltungsbeschwerde vom 20. Mai 1994 an die Rekurskommission EVD. Er beantragt, den Entscheid des Regierungsrates aufzuheben und die Direktzahlungen für das Jahr 1993 ungekürzt auszurichten.

Aus den Erwägungen:

(...)

3. Das Verfahren um Ausrichtung von Direktzahlungen wurde vom Beschwerdeführer am 30. April 1993 mit der Einreichung der «Erhebungskarte für die Eidgenössische Viehzählung und die Durchführung agrarpolitischer Massnahmen vom 21. April 1993» und am 26. Mai 1993 mit der Einreichung einer separaten «Erhebungskarte für Ökobeiträge» entsprechend den Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 26. April 1993 über ergänzende Direktzahlungen in der Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung [DZV], SR 910.131) und Art. 24 Abs. 1 der Verordnung vom 26. April 1993 über Beiträge für besondere ökologische Leistungen in der Landwirtschaft (Öko-Beitragsverordnung [OeBV], SR 910.132) ausgelöst.

Am 5. November 1993 erliess das Landwirtschaftsamt die von der Vorinstanz angefochtene Verfügung betreffend Kürzung beziehungsweise Streichung von Direktzahlungen. Aus der Begründung ergibt sich, dass es die Beitragsvoraussetzung «Beachtung der Tierschutzvorschriften» als nicht erfüllt betrachtete. Trotzdem erliess es am 9. Dezember 1993 je eine Beitragsverfügung für die ergänzenden Direktzahlungen und die Öko-Beiträge und sprach darin, wenn auch unter einem Vorbehalt, gestützt auf die Art. 12 Abs. 4 DZV und Art. 28 Abs. 1 OeBV die ungekürzten Beiträge zu. Diese Verfügungen blieben unangefochten und erwachsen folglich in Rechtskraft. Soweit aus den Akten ersichtlich ist, wurden die Beiträge auch ausbezahlt. Damit ist das Beitragszusicherungsverfahren als rechtskräftig abgeschlossen zu betrachten.

Infolgedessen muss die angefochtene Verfügung vom 5. November 1993 betreffend die teilweise Kürzung beziehungsweise Streichung der Direktzahlungen, wie es im übrigen die Wortwahl nahelegt, als Rückforderungsverfügung aufgefasst werden.

4. Unter welchen Voraussetzungen Beiträge gekürzt und verweigert sowie zurückgefordert werden können, ist im Abschnitt «Verwaltungssanktionen, Rückforderung und Rechtsschutz» (Art. 15 bis 17 DZV und Art. 29 bis 31 OeBV) geregelt. Diese Bestimmungen finden offensichtlich nur im Sinne einer Sanktion Anwendung, nachdem der Beitrag bereits zugesichert und ausgerichtet worden ist. Sinngemäss entspricht dies der Regelung für die Rückforderung einer Finanzhilfe (vgl. Art. 25-31 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen, Subventionsgesetz [SuG], SR 616.1).

Die Beiträge werden insbesondere gekürzt oder verweigert, wenn der Gesuchsteller die Bedingungen und Auflagen nicht einhält (Art. 15 Abs. 1 Bst. c DZV bzw. Art. 29 Abs. 1 Bst. d OeBV).

Als verfahrensrechtliche Voraussetzung ist vorgeschrieben, dass «die Nichteinhaltung mit einem rechtskräftigen Entscheid festgestellt werden (muss)». Diesbezüglich ist den Erläuterungen des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 27. April 1993 zur DZV und den Erläuterungen vom 26. April 1993 zum Vollzug der OeBV betreffend den Abschnitt «Verwaltungssanktionen, Rückforderung und Rechtsschutz» folgendes zu entnehmen: Art. 15 Abs. 1 Bst. c DZV (bzw. Art. 29 Abs. 1 Bst. d OeBV) stelle sicher, dass die Landwirtschaftsämter nicht in Vollzugsaufgaben involviert werden, für die sie nicht zuständig seien. Deshalb sei eine Kürzung oder Verweigerung nur vorzunehmen, wenn ein rechtskräftiger Entscheid vorliege. Als solche würden Verfügungen und Urteile in landwirtschaftsrelevanten Bereichen gemäss den Bedingungen und Auflagen (Gewässer- und Tierschutz) gelten. Dabei seien nur Entscheide einzubeziehen, die sich auf die Verletzung rechtssetzender Erlasse, das heisst direkt auf Gesetze und/oder Verordnungen stützen.

Soweit es um die Beachtung von Bestimmungen eines nicht-landwirtschaftlichen Erlasses wie des Tierschutzgesetzes vom 9. März 1978 (TschG, SR 455) geht, ist demnach zunächst in einem Verfahren nach der entsprechenden Gesetzgebung durch die zuständige Behörde zu klären, ob eine Verletzung vorliegt. Die für eine allfällige Rückforderung von Direktzahlungen zuständige kantonale Behörde hat erst tätig zu werden, wenn ein entsprechender Entscheid vorliegt und dann ihren Entscheid darauf abzustellen.

5. Als Grundlage für eine Rückforderungsverfügung muss also ein rechtskräftiger Entscheid einer Tierschutzbehörde vorliegen (Art. 15 Abs. 1 Bst. c DZV bzw. Art. 29 Abs. 1 Bst. d OeBV).

5.1. Das Landwirtschaftsamt ist im Kanton X die für Direktzahlungen zuständige Behörde und zugleich die für den Bereich der landwirtschaftlichen Tierhaltung zuständige Tierschutzbehörde. Der Regierungsrat trägt unbestrittenermassen die Verantwortung für den Vollzug der Landwirtschafts- und der Tierschutzgesetzgebung, und er ist Beschwerdeinstanz für Entscheide unterer kantonalen Verwaltungsbehörden in diesen Rechtsbereichen.

Im Einklang mit dieser Zuständigkeitsordnung haben die Vorinstanzen in einem einzigen Entscheid gleichzeitig eine Verfügung betreffend Tierschutzmassnahmen (Dispositiv Ziff. 2-5) und eine Verfügung betreffend Kürzung und Verweigerung von Direktzahlungen (Dispositiv Ziff. 1) getroffen beziehungsweise bestätigt.

Es fragt sich daher, ob dieses Vorgehen angesichts der formellen Voraussetzungen für eine Rückforderungsverfügung (vgl. E. 4) genügend ist, oder ob zwingend zunächst eine «Tierschutzverfügung» zu ergehen und diese Rechtskraft zu erlangen hat, bevor über die Rückforderung von Direktzahlungen entschieden werden darf.

5.2. Das in E. 4 erwähnte Argument des Bundesamtes für Landwirtschaft, wonach Art. 15 Abs. 1 Bst. c DZV beziehungsweise Art. 29 Abs. 1 Bst. d OeBV sicherstellen soll, dass die Landwirtschaftsämter nicht in Vollzugsaufgaben involviert werden, für die sie nicht zuständig sind, vermag im vorliegenden Fall wegen der beidseitigen Zuständigkeit des Landwirtschaftsamtes nicht zu greifen.

Bei der gegebenen Zuständigkeit des Landwirtschaftsamtes gebietet das Erfordernis eines rationellen und leistungsfähigen Verwaltungshandelns (vgl. Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1993, Rz. 984), Verfahren soweit möglich zusammenzufassen. Dies liegt auch im Interesse des Betroffenen, erleichtert ihm doch dieses konzentrierte Vorgehen, die ihn betreffenden rechtlichen Auswirkungen seines Handelns zu überblicken und die entsprechenden

Dispositionen zu treffen.

Diese Umstände sprechen grundsätzlich dafür, dass die eng zusammenhängenden Entscheide betreffend Tierschutzmassnahmen und Rückforderung von Direktzahlungen in einer einzigen Verfügung getroffen werden, wie dies im vorliegenden Fall geschehen ist.

5.3. Weiter ist zu prüfen, ob die Verfügung betreffend den Tierschutz ein rechtskräftiger Entscheid (i. S. von Art. 15 Abs. 1 Bst. c DZV und Art. 29 Abs. 1 Bst. d OeBV) ist.

Formelle Rechtskraft tritt ein, wenn die Beschwerdefrist unbenutzt abgelaufen ist oder der Entscheid nicht mehr an eine Rechtsmittelinstanz weitergezogen werden kann (vgl. Häfelin / Müller, a. a. O., Rz. 802). Indem zugleich über die Frage der Verletzung von Tierschutzvorschriften und die damit begründete Rückzahlung von Direktzahlungen ein Entscheid getroffen worden ist, liegt in der Verfügung betreffend den Tierschutz offensichtlich noch kein rechtskräftiger Entscheid vor.

Da das Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheides über die Frage der Verletzung von Tierschutzvorschriften tatbestandliche Voraussetzung für den Erlass einer Verfügung über die Rückzahlung von Direktzahlungen ist, leidet eine Direktzahlungsverfügung, die ohne dieses Tatbestandselement getroffen wird, an einem Mangel. Dadurch ist die Verfügung zwar grundsätzlich wirksam, kann jedoch innert einer bestimmten Frist angefochten werden (vgl. zu fehlerhaften Verfügungen: Häfelin / Müller, a. a. O., Rz. 760 ff.).

Da der Beschwerdeführer den Teil des vorinstanzlichen Entscheides, in welchem die Verfügung über die Tierschutzmassnahmen des Landwirtschaftsamtes (Ziff. 2 bis 5 des Dispositivs) bestätigt worden ist, nicht angefochten hat, ist dieser Teil spätestens im Juni 1994 in formelle Rechtskraft erwachsen.

Fällt im Verlaufe des Verfahrens der Mangel dahin, indem sich das relevante Tatbestandselement verwirklicht, so ist dies zu berücksichtigen. Denn es ist bei der Entscheidfindung grundsätzlich auf den Sachverhalt abzustellen, wie er sich im Zeitpunkt des Entscheides darstellt (vgl. Alfred Kölz / Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 1993, Rz. 303).

Auf den vorliegenden Fall bezogen bedeutet dies, dass die in der DZV und der OeBV in Bezug auf den Entscheid geforderte Rechtskraft im heutigen Zeitpunkt vorliegt.

(Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde gut, weil in der Verfügung der Tierschutzbehörde, auf welche die angefochtene Verfügung Bezug nimmt, nicht ausdrücklich festgestellt wird, dass Tierschutzvorschriften nicht eingehalten wurden)

Dokumente der REKO/EVD