



Foto: www.byger.ch

Im Rahmen von Instruktionenverhandlungen können sich Parteien und Richter zur Klärung von Sachverhalten treffen.

Landwirtschaftsfälle: vielseitig und interessant

Interview Das Bundesverwaltungsgericht behandelt jährlich rund 30 bis 40 Fälle, die ihren Ursprung im Agrarvollzug von Bund und Kantonen haben. Hans Urech, Präsident der Abteilung II, berichtet in diesem Gespräch aktuell über seine Arbeit.

dlz Hans Urech, das Bundesverwaltungsgericht ist mit rund 70 Richterinnen und Richtern das grösste eidgenössische Gericht. Welches Gewicht haben Fälle zu landwirtschaftlichen Themen an diesem Gericht?

Urech: Pro Jahr kommen rund 30 bis 40 Fälle zu landwirtschaftlichen Themen an unser Gericht. Wenn man diese Zahl mit den mehr als 7500 Fällen vergleicht, die pro Jahr insgesamt erledigt werden, dann scheint das eher wenig. Allerdings kann man diese Zahlen weiter aufschlüsseln und dann sieht es etwas anders

aus. Die Abteilungen IV und V des Bundesverwaltungsgerichts decken die Bereiche des Asylrechts ab und erledigten 2012 rund 4500 Fälle. Die Abteilung III ist im Bereich Sozialversicherungsrecht, Gesundheitsrecht, Ausländerrecht und Bürgerrecht tätig und erledigte 2012 rund 2000 Fälle. Die Abteilung I, in deren Zuständigkeit Geschäfte aus den Rechtsgebieten Infrastruktur, Umwelt, Abgaben und Personal fallen, erledigte rund 650 Fälle. In der Abteilung II hingegen, wo die meisten Landwirtschaftsfälle bearbeitet werden, werden jährlich „nur“ rund 450 Fälle

bearbeitet. Fälle zu landwirtschaftlichen Themen machen hier also rund zehn Prozent der Geschäftslast aus. Das ist nicht wenig.

Haben sich in der Abteilung II Richterinnen und Richter auf Landwirtschaftsfragen spezialisiert?

Urech: In der Abteilung II gibt es zwei thematisch hochspezialisierte Kammern. Einige Themengebiete wie Kartellrecht, öffentliche Beschaffungen, geistiges Eigentum etc. werden von Richterinnen und Richtern bearbeitet, die sich in diesen Rechtsgebieten

spezialisiert haben. Daneben haben wir den so genannten „pot commun“, den Gemeinschaftstopf gewissermassen, der von allen Richtern bearbeitet wird, je nach Geschäftslast in den beiden Kammern. In diesem pot commun sind landwirtschaftliche Themen untergebracht. Das heisst, dass im Prinzip alle Richter Landwirtschaftsfragen bearbeiten. Gleichzeitig gibt es aber Richterinnen und Richter, die sehr gerne Landwirtschaftsfälle bearbeiten und sich in gewisser Weise darauf spezialisieren.

Muss man daraus schliessen, dass der Themenbereich Landwirtschaft aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts kein besonderes Spezialwissen voraussetzt?

Urech: Nein, so ist das nicht zu verstehen. Im „pot commun“ und in den beiden spezialisierten Kammern spiegeln sich die Vorgängerorganisationen des Bundesverwaltungsgerichts wieder, das 2007 aus 36 Beschwerdediensten und Rekurskommissionen des Bundes entstanden ist. In der Abteilung II wurden einerseits spezialisierte Rekurskommissionen wie die ehemalige Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen oder die ehemalige Rekurskommission für Wettbewerbsfragen zusammengefasst. Andererseits wurde die REKO EVD, also die Rekurskommission des ehemaligen eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements,

Zur Person

Hans Urech, Fürsprecher



Hans Urech (Jahrgang 1952) absolvierte seine Studien in Bern und erwarb im Jahr 1979 das Fürsprecher-Patent des Kantons Bern. Danach arbeitet er zunächst als juristischer Sekretär, später als Chef Beschwerdedienst im Rechts- und Beschwerdedienst des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD). Von 1987 bis 1993 war er auch nebenamtlicher Richter am Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Von 2001 bis 2006 amtierte er als Präsident der Rekurskommission EVD und der Rekurskommission für Wettbewerbsfragen, in der er ab 1994 bzw. 1998 bereits als Vizepräsident gewirkt hatte. 2005 wurde Hans Urech als Richter (Parteizugehörigkeit: Schweizerische Volkspartei SVP) an das neu geschaffene Bundesverwaltungsgericht gewählt. Derzeit präsidiert er die Abteilung II des Bundesverwaltungsgerichts. cs

nössischen Volkswirtschaftsdepartements, der Abteilung II zugeteilt. Diese REKO EVD bearbeitete ein weites Themenfeld, darunter auch die Landwirtschaft. Im pot commun sind diese verschiedenen Themen der REKO EVD gelandet.

Wie lassen sich die Landwirtschaftsfälle im Vergleich zu anderen Geschäften charakterisieren?

Urech: Es handelt sich um mittlere Fälle in Bezug auf das Volumen der Gerichtsakten und der Urteile. Unter grossen Fällen verstehen wir solche mit umfangreichen Gerichtsakten und Urteilen mit mehreren Hundert Seiten. Abgesehen vom Volumen sind Landwirt-

schaftsfälle nach meiner Ansicht vielseitig und interessant, nicht zuletzt auch deshalb, weil oft Fragen zu unbestimmten Rechtsbegriffen – also zu Begriffen, die der Richter konkretisieren muss – aufkommen und immer wieder auch Ermessensfragen zu entscheiden sind.

Wie entsteht ein Urteil am Bundesverwaltungsgericht?

Urech: Wenn ein Fall eintrifft, wird er nach dem Zufallsprinzip einem Richter oder einem Richterergremium zugeteilt. Der Zufallsgenerator, der diese Auswahl trifft, kann mit ergänzenden Kriterien gefüttert werden. Gleichartige Fälle kommen beispielsweise zu denselben Richtern. Ein Instruktionsrichter kümmert sich dann in einer ersten Phase darum, Stellungnahmen einzuholen und eventuell eine Instruktionsverhandlung anzusetzen. Wenn das Material für die Urteilsfindung beieinander ist, schreibt ein Gerichtsschreiber oder eine Gerichtsschreiberin einen Urteilsentwurf.

Nicht ein Richter?

Urech: Die Gerichtsschreiber werden je nachdem enger oder weniger eng vom Instruktionsrichter begleitet. Effektiv geschrieben wird der Entwurf aber in den meisten Fällen von Gerichtsschreibern. Sobald dieser Urteilsentwurf steht und vom Instruktionsrichter angenommen ist, wird er in Zirkulation zu den anderen zwei mit dem Fall befassten Richtern geschickt. Diese äussern sich anhand eines Fragebogens zum Urteilsentwurf. Wenn es Uneinigkeiten gibt, wird eine nicht öffentliche mündliche Urteilsberatung angesetzt und anschliessend abgestimmt. Bei Fällen von grundsätzlicher Bedeutung wird in 5er-Besetzung beraten. In seltenen Fällen wird ein Urteil öffentlich beraten, das ist bis jetzt zwei bis drei Mal vorgekommen.

Das Urteil wird dann den Parteien zugestellt, wo sich die Begeisterung auf der „Verliererseite“ gelegentlich in Grenzen hält. Erhalten Sie zu Urteilen auch Rückmeldungen, von kantonalen Vollzugsbehörden beispielsweise?

Bundesverwaltungsgericht, Abteilung II

Kammer 1

Spezialgebiet 1

Öffentliche Beschaffungen
Kartellrecht
Preisüberwachung

Spezialgebiet 2

Handels- und Firmenrecht
Geistiges Eigentum
Geschützte Ursprungsbezeichnungen

Kammer 2

Spezialgebiet 3

Risikokapitalgesellschaften
Lotterien, Spielbanken, Glücksspiele
Nationalbank
Aufsicht über Kreditinstitute und Börsen
Geldwäscherei
Aufsicht über die Privatversicherungen
Revisionsaufsicht
Aussenhandel, Exportrisikogarantie

„Pot Commun“

Stiftungsaufsicht
Landwirtschaft, Berggebiete
Bauprodukte
Edelmetallkontrolle
Sprengstoffgesetzgebung
Amts- und Rechtshilfe
Tierseuchen
Tourismus und Investitionsförderung
etc.

Urech: Eine institutionalisierte Diskussion mit den Parteien oder anderen Personen über gefällte Urteile gibt es nicht. Das wäre auch nicht so einfach. Richter müssen ja ihre Unabhängigkeit wahren. Wir erhalten jedenfalls keine Briefe oder andere Rückmeldungen zu den Urteilen – beziehungsweise bis zu uns Richtern gelangen solche Rückmeldungen nicht. Landwirtschaftsfälle werden auch kaum in Zeitschriften kommentiert. Wenn es Rückmeldungen gibt, dann vielleicht am ehesten bei Weiterbildungsveranstaltungen oder durch persönliche Kontakte. Institutionalisierte Rückmeldungen erhalten wir also nur in den Fällen, in denen ein Fall an das Bundesgericht weitergezogen werden kann – und dann auch weitergezogen wird.

Etliche Kantone erwecken den Anschein, möchten sie Beschwerdefälle im Agrarvollzug gerne vermeiden. Vielfach hat man den Eindruck, die kantonale Vollzugspraxis entwickle sich so gewissermassen im toten Winkel des Bundesverwaltungsgerichts, bis dann doch einmal jemand einen Fall weiterzieht. Würden Sie beim Bundesverwaltungsgericht feststellen, wenn sich die Praxis in einem Kanton systematisch von der Rechtsprechung Ihres Gerichts entfernen würde?

Urech: Nein, davon würden wir nichts merken, jedenfalls nicht anhand der bearbeiteten Fälle. Und selbst wenn wir es merken würden, würde das nichts ändern: Das Bundesverwaltungsgericht hat keine Aufsichtsfunktion gegenüber Bundesämtern und kantonalen Landwirtschaftsämtern. Wenn eine kantonale Praxis systematisch Bundesrecht verletzen würde, dann würde das Bundesverwaltungsgericht sich nur in den Fällen äussern, die ihm vorgelegt werden. Es wäre Aufgabe der jeweiligen Aufsichtsbehörden, Massnahmen in die Wege zu leiten, die über Einzelfälle hinausgehen.

Machen sich Richter und Gerichtsschreiber Gedanken darüber, was ein bestimmtes Urteil unter Umständen für die Vollzugspraxis oder für eine der Parteien konkret bedeuten könnte?

Urech: Klar, man denkt darüber nach, zum Beispiel bei den Entscheidungen, die wir im Zusammenhang mit Mehrmengen im Milchbereich gefällt haben. Aber rechtlich relevant sind solche Überlegungen nicht.

Landwirtschaftsfälle gehen technisch-agronomisch gelegentlich recht in die Tiefe. Wie verschaffen sich Gerichtsschreiber und Richter am Bundesverwaltungsgericht das nötige Fachwissen, um zu verstehen, um was es konkret geht? Fachrichter wie an einigen kan-

Im Jahr 2012 zog das Bundesverwaltungsgericht in diesen Gerichtsneubau im Zentrum von St. Gallen.

tonalen Verwaltungsgerichten gibt es ja bei Ihnen nicht.

Urech: Da gibt es verschiedene Möglichkeiten. Bei einem Fall gegen eine kantonale Instanz können wir das Bundesamt für Landwirtschaft als Fachbehörde zuziehen. Wenn es wirklich komplex ist, können wir auch förmliche Expertisen einholen, etwa bei Forschungsanstalten oder Landwirtschaftsberatern.

Kantonale Behörden und Bundesämter werden in Entscheiden des Bundesverwaltungsgerichts unterschiedlich behandelt. In gewissen Fällen erscheinen diese Behörden als Quelle von Fachwissen; ihre Einschätzung „gilt“. Andererseits kommt es vor, dass die Argumentation der gleichen Behörde – in einem anderen Verfahren – vom Bundesverwaltungsgericht regelrecht ausinandergenommen wird. Wie erklärt sich diese unterschiedliche Behandlung von Behörden?

Urech: Das liegt in der Natur der Sache. Behörden des Bundes und der Kantone können



Foto: www.bvger.ch

in zwei verschiedenen Funktionen in ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht involviert sein – natürlich nie gleichzeitig: Als Fachbehörde wird eine Behörde zugezogen, um einen Sachverhalt zu erhellen. In diesem Fall geht man grundsätzlich davon aus, dass die Fachbehörde kompetent ist, sich zu dieser Frage zu äussern. Auf der anderen Seite kann eine Behörde auch als Prozesspartei in ein Verfahren involviert sein. Zum Beispiel, wenn ein Landwirt gegen eine Verfügung

Landwirtschaftliche Fälle am BVGER

Die Entscheide des Bundesverwaltungsgerichtes (BVGER) zu landwirtschaftlichen Fragestellungen werden auf www.bvger.ch publiziert. Entscheide vor 2007, die von den Vorgängerinstitutionen des Bundesverwaltungsgerichtes gefällt wurden, sind nur teilweise publiziert. Einige Entscheide der Rekurskommission EVD sind unter www.reko-evd.ch zu finden. Das Bundesverwaltungsgericht hat seit 2007 zahlreiche Entscheide in den Bereichen Direktzahlungen und Ökobeiträge gefällt (rund 50 Fälle). Weitere Entscheide betrafen andere Fördermassnahmen der Agrarpolitik (Sömmerungsbeiträge, Beiträge Pferdezucht, Investitionskredite etc.). Ebenfalls regelmässig beschäftigt sich das Bundesverwaltungsgericht mit Fragen der Anerkennung von Betrieben, von Betriebsgemeinschaften, von Gemeinschaftsweidebetrieben etc. Auch Fragen zur Qualifikation von landwirtschaftlich genutzten Flächen werden dem Bundesverwaltungsgericht regelmässig unterbreitet, so etwa zur Abgrenzung von Berg- und Sömmerungsgebiet oder zur Feststellung von landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN). Im Bereich der Milchkontingentierung – ein Thema, das von der REKO EVD noch häufig bearbeitet wurde – hatte sich das Bundesverwaltungsgericht hauptsächlich mit

den Nachwehen der Abschaffung der Milchkontingentierung zu befassen. Von diesen 25 Fällen sind vor allem „Mehrmengen“-Fälle einer breiteren landwirtschaftlichen Öffentlichkeit bekannt geworden. cs



Foto: CS

dieser Behörde Beschwerde führt. Bei der Behörde als Prozesspartei gilt dasselbe wie bei allen Prozessparteien: Was sie schreibt, ist für uns eine Behauptung, nicht mehr und nicht weniger.

Würden Sie persönlich den Einsatz von Fachrichtern – also Nichtjuristen mit landwirtschaftlicher Ausbildung – an Gerichten wie dem Bundesverwaltungsgericht befürworten?

Urech: Ja, nach meiner Erfahrung bewährt sich der Zuzug von Fachrichtern. Bei der Justizreform, die zur Schaffung des Bundesverwaltungsgerichts geführt hat, wurde intensiv über diese Frage diskutiert, und man hat sich schlussendlich gegen Fachrichter entschieden. Inzwischen gibt es wieder eine Gegenbewegung: Das Bundespatentgericht arbeitet mit Fachrichtern. Die Fachrichterdiskussion kommt also immer wieder auf. Am Bundesverwaltungsgericht hat man übrigens mit eigenen wissenschaftlichen Diensten eine Möglichkeit, in gewissen Fachgebieten das nötige Fachwissen gerichtsintern zu beschaffen. Solche Wissenschaftler geben ihre Einschätzungen auf Anfrage ab, ohne die Akten eines Falles zu Gesicht zu bekommen. In anderen Fällen werden wissenschaftliche Mitarbeiter als Gerichtsschreiber eingesetzt, Gerichtsschreiber müssen nach Gesetz nicht Juristen sein. So kann eine Urteilsfindung fachlich besser abgestützt werden, auch wenn keine Fachrichter zum Einsatz kommen können.

Dossienummer	Entscheiddatum	Abteilung	Sachgebiet	BVGE	Prozessgegenstand / Regeste
B-5203/2012	27.03.2013	Abteilung II	Direktzahlungen und Okobeiträge		Landwirtschaftliche Direktzahlungen 2009
B-3631/2011	12.03.2013	Abteilung II	Verwaltungsmassnahmen		Mitwirkungspflicht - Projekt Marktbeobachtung
B-5871/2011	04.03.2013	Abteilung II	Widerspruchssachen		Verfügung vom 22. September 2011 betreffend das Wi...
B-5371/2012	26.02.2013	Abteilung II	Pflanzenschutz		Feuerbrandbefall, Sanierungsmassnahme
B-4313/2012	08.02.2013	Abteilung II	Direktzahlungen und Okobeiträge		Landwirtschaftliche Direktzahlungen 2011
B-1764/2012	21.01.2013	Abteilung II	Direktzahlungen und Okobeiträge		Landwirtschaftliche Direktzahlungen 2010
B-5787/2012	07.01.2013	Abteilung II	Pflanzenschutz		Feuerbrandbefall, Sanierungsmassnahme
B-5016/2012	07.01.2013	Abteilung II	Landwirtschaftlicher Produktionskataster		Abgrenzung des Berggebietes
B-1374/2012	19.12.2012	Abteilung II	Direktzahlungen und Okobeiträge		Landwirtschaftliche Direktzahlungen 2008
B-1001/2012	11.12.2012	Abteilung II	Tierwirtschaftliche Produktion (Ohne Milch)		Anerkennung privatrechtlicher Produktionsrichtlini...

Das Bundesverwaltungsgericht publiziert sämtliche materiellen Entscheide im Internet unter www.bvger.ch.

Das Verfahren am Bundesverwaltungsgericht ist grundsätzlich schriftlich. Sie bekommen die Prozessparteien kaum je zu Gesicht, ausser Sie ordnen eine Instruktionsverhandlung an. Kommt das häufig vor?

Urech: Ich mache je länger je mehr Instruktionsverhandlungen. Es wird von den Bürgern geschätzt, wenn sie sich unmittelbar gegenüber den Richtern äussern können und

auch für den Richter kann es hilfreich sein, die Parteien in Person vor sich zu haben und sie befragen zu können. Allerdings werden Instruktionsverhandlungen nur dann angesetzt, wenn tatsächlich unklare Sachverhalte zu klären sind. Für eine Diskussion über reine Rechtsfragen braucht es keine Verhandlung, das kann schriftlich genauso gut gemacht werden.

Die Urteile werden anonymisiert. Nur die Namen der Richter, der Gerichtsschreiber und der Anwälte sind sichtbar.

Wie stehen Sie zu Eingaben von Laien? Braucht es für eine Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht zwingend einen Anwalt?

Urech: In der Tendenz werden immer mehr Parteien von Anwälten vertreten. Ich habe den Eindruck, dass der Name „Bundesverwaltungsgericht“ die Hemmschwelle für Laieneingaben erhöht hat. Bei der REKO EVD, die ich während Jahren leitete, trauten sich noch mehr Private, ihre Beschwerde selbst zu verfassen. Diese Entwicklung ist bedauerlich. Die Angst, ohne Anwalt beim Bundesverwaltungsgericht „keine Chance“ zu haben, ist jedenfalls unberechtigt. Die formellen Anforderungen an Laieneingaben sind am Bundesverwaltungsgericht nicht sehr hoch.

Wann sind Sie mit einem Urteil so richtig zufrieden?

Urech: Für mich ist ein Urteil ein gutes Urteil, wenn es für den Bürger verständlich und nachvollziehbar ist, und zwar sowohl dann, wenn der Beschwerdeführer nicht Recht bekommt, als auch dann, wenn das vorinstanzliche Urteil aufgehoben oder abgeändert wird.

Welche Urteile sind für Sie unbefriedigend?

Urech: Urteile, in denen die Fragen, die für die Bürgerin oder den Bürger wichtig sind, im Urteil aus formellen Gründen gar nicht behandelt werden können.

Fotos: www.bvger.ch

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-3631/2011

Urteil vom 12. März 2013

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter Frank Seethaler, Richter David Aschmann,
Gerichtsschreiberin Myriam Senn.

Parteien

A. _____
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Vorinstanz.

Gegenstand

Marktbeobachtung.