

2. Kammer

URTEIL

vom 27. Oktober 2006

in der verwaltungsrechtlichen Streitsache

betreffend Sömmerungsbeiträge 2004

1. Im November 2003 erhielt ... den Pachtzuschlag der Gemeinde ... für die Bewirtschaftung der Alp ... In der Vergangenheit war die Alp vorwiegend mit Schafen bestossen worden; im Jahr 2004 wurden neu auch Ziegen, Pferde und Rindvieh gesömmert. Aufgrund jener partiellen Umnutzung der Schafalp in eine Alp für übrige Tiere und des Wechsels im Weidesystem bei den Schafen (neu mit ständiger Behirtung) erliess der Kanton Graubünden bzw. das zuständige Amt für Landwirtschaft, Strukturverbesserungen und Vermessung (ALSV) mit Verfügung vom 03.11.2004 eine abgeänderte Regelung (Auf-/Einteilung) der mit öffentlichen Geldern unterstützten Alpweidebeiträge für Schafe (bisher Normalstösse 412.71; neu 230.818 NST) samt übriger Tiere (bisher 7.28 NST; neu 189.162 NST). Jene „Abänderungsverfügung“ für die betreffende Alpweidung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.
2. Mit Schluss-Abrechnungsverfügung vom 18.04.2005 wurden die öffentlich gewährten Sömmerungsbeiträge 2004 für die betreffende Alp – in Nachachtung des neuen Verteilschlüssels vom Nov. 2004 sowie in Bestätigung der detaillierten Abrechnungsverfügung vom 01.12.2004 – vom ALSV zugunsten des Alppächters auf total Fr. 97'019.00 (gegliedert in Fr. 40'270.-- für die Schafe [134.232 NST] und Fr. 56'749.-- [189.163 NST] für die übrigen Tiere) festgelegt. Damit konnte sich der Alppächter nicht einverstanden erklären, weshalb er beim Departement des Innern und der Volkswirtschaft (DIV) Beschwerde erhob mit dem Begehren, es sei ihm für das Bewirtschaftungsjahr 2004 total ein Sömmerungsbeitrag von Fr. 126'000.-

- zu gewähren bzw. das ALSV noch zur Nachzahlung des Differenzbetrags von Fr. 28'981.-- zu veranlassen. Mit Verfügung vom 11./18.04.2006 wies das DIV die Beschwerde indes mit einlässlicher Begründung ab.

3. Hiergegen erhob der Beschwerdeführer am 15.05.2006 frist- und formgerecht Rekurs beim Verwaltungsgericht mit den Begehren um kostenfällige Aufhebung der angefochtenen DIV-Verfügung sowie Ausrichtung des von ihm verlangten Sömmerungsbeitrags 2004 von Fr. 126'000.-- (statt bloss Fr. 97'019.--; offene Restanz Fr. 28'981.--). Zur Begründung brachte er im Wesentlichen vor, dass die Diversifikation der Alpnutzung mit verschiedenen Tieren im Einverständnis mit dem ALSV geschehen sei und daher die Abänderung des Beitragsmodus im Nov. 2004 rückwirkend willkürlich und treuwidrig erfolgt sei. Da er fest geglaubt habe, dass die neue Regelung erst für 2005 gelten würde, habe er jene Verfügung eben auch nicht angefochten. Ausgehend von effektiv 134 NST gesömmerten Schafen und 190 NST übrige Tiere (Mutterkühe, Kälber, Ziegen, Pferde) habe die Gesamtnutzung 324 NST bzw. 77% des Normalbesatzes von 420 NST betragen, womit ein Anspruch auf die vollen Sömmerungsbeiträge (420 x Fr. 300.--) bestanden hätte. Nach der differenzierten Gewichtung der Vorinstanz sei die Alp nur zu 58.15% mit Schafen und dafür zu 100% mit übrigen Tieren besetzt worden, womit die notwendige Mindestgrenze von 75% noch nicht erreicht und fälschlicherweise eine Kürzung der Beiträge von Fr. 28'981.-- vorgenommen worden sei. Hinzu komme, dass er schon für das Betriebsjahr 2004 namhafte Investitionen getätigt habe (Erneuerung Alpweg über 2.5 km; Renovation Hirtenhütten/Ställe; neu Verlade-, Sortier- und Veterinäreinrichtungen; Anstellungsverträge/Löhne für vier Alphirten), welche er gestützt auf die Ende Saison zu erwartenden Fr. 126'000.-- eingegangen sei und mit denen er deshalb schon anfangs Saison fest gerechnet habe.
4. In der Vernehmlassung beantragte das DIV die kostenfällige Abweisung des Rekurses, soweit darauf eingetreten werden könnte. Zum Nichteintretensantrag wurde geltend gemacht, dass die Abänderungsverfügung vom Nov. 2004 unangefochten in Rechtskraft erwachsen sei und deshalb nun zum vornherein nicht mehr Gegenstand des

Rekurses sein könnte. Zum Antrag auf Abweisung brachte es vor, dass die einschlägigen Vorschriften eindeutig zwischen den Beiträgen für Schafe (ohne Milchschafe) und den anderen Tieren unterscheiden würden und folglich bei einer Veränderung der konkreten Verhältniszahlen mit Grund eine entsprechende Anpassung der gewährten Sömmerungsbeiträge erfolgt sei. Im Übrigen bestehe kein Anspruch darauf, die Alp bloss zu 75% des Normalbesatzes (NB) zu verwenden, da die erwähnte Spannbreite (75% bis 110%) nur alle Eventualitäten bzw. unvorhersehbaren Widrigkeiten zugunsten des Bewirtschafters miteinfassen sollte. Soweit er behauptete, teure und wirtschaftlich nachteilige Dispositionen gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben getroffen zu haben, sei er den Beweis für solche (angeblich vertrauensbegründende) Behördenauskünfte schuldig geblieben, weshalb er die Folgen daraus nun selbst zu tragen habe. Am angefochtenen Entscheid sowie den darin differenziert gewährten Beiträgen für 2004 von total Fr. 97'019.-- gebe es daher im Ergebnis nichts auszusetzen.

5. Ein zweiter Schriftenwechsel erbrachte für das Gericht keine wesentlichen neuen Erkenntnisse; ergänzten und vertieften die Parteien darin doch nur noch einmal ihre gegensätzlichen Standpunkte bezüglich Beitragshöhe.

Das Gericht zieht in Erwägung:

1. Am 1. Januar 2007 ist das neue Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) in Kraft getreten, welches das bisherige Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG; BR 370.100) abgelöst hat. Übergangsrechtlich bestimmt Art. 85 Abs. 2 VRG, dass sich die Weiterziehbarkeit und das Rechtsmittelverfahren nach neuem Recht richten, wenn bei dessen In-Kraft-Treten die Rechtsmittelfrist noch nicht abgelaufen ist. Umgekehrt gilt noch das bisherige Recht, wenn die Rechtsmittelfrist vor dem 1. Januar 2007 bereits abgelaufen ist. Hier hat die Rechtsmittelfrist noch im Jahre 2006 geendet, weshalb vorliegend bisheriges Recht zur Anwendung kommt.

2. Die formelle Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ergibt sich aus Art. 13 Abs. 1 lit.b des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG; BR 370.100) und Art. 29 Abs. 2 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes (LWG; BR 910.000); zumal aus dem Bundesgesetz über die Landwirtschaft (SR 910.1) keine anderen Rechtsmittel ersichtlich sind, die hier ergriffen werden könnten.

3. a) Materiell hält Art. 3 der auf den konkreten Fall unbestritten anwendbaren Verordnung über Sömmerungsbeiträge (SöBV; SR 910.133) des Bundes fest, dass sich jene Beiträge aus der Multiplikation der Ansätze nach Art. 4 SöBV mit dem Normalbesatz ergeben sowie einerseits für Schafe, ohne Milchschafe, und andererseits für die übrigen Tiere separat festgesetzt werden. Sie werden dabei laut Art. 5 Abs. 3 SöBV nach dem tatsächlichen Besatz berechnet, falls die Bestossung um mehr als 25% unter dem Normalbesatz liegt. Der Normalbesatz wurde aufgrund der SöBV nach deren Inkrafttreten im Jahre 2000 gemäss Art. 6 Abs. 4 SöBV anhand der durchschnittlichen Besatzzahlen in den Jahren 1996-1998 festgelegt. Im Einzelfall wurde für die hier zur Diskussion stehende Alp auf die Besatzzahlen der Jahre 1998-2000 abgestellt (vgl. Schreiben ALSV vom 2. März 2005 an das Bundesamt für Landwirtschaft [BWL]). Der Normalbesatz wird auf Gesuch hin angepasst, wenn u.a. das Verhältnis zwischen Schafen und anderen Tieren geändert werden soll (Art. 8 Abs. 1 lit. b SöBV). Damit ist aber ebenso klar, dass die Sömmerungsbeiträge ohne vorherige Festsetzung des Normalbesatzes gar nicht berechnet werden können.

- b) Der Rekurrent stellt zunächst die rückwirkende Anwendung des mit dem neuen Verteilschlüssel anfangs Nov. 2004 festgesetzten Normalbesatzes für die betreffende Alp in Frage. Jener Einwand ist an sich berechtigt. Aus Art. 8 SöBV geht aufgrund des Wortlautes nämlich klar hervor, dass der Normalbesatz lediglich für die Zukunft angepasst werden kann, dies allein schon darum, weil der Kanton nur auf Gesuch hin den Normalbesatz anpassen kann. Sodann ist die Anpassung nur dann möglich, wenn anhand eines Bewirtschaftungsplans ein höherer Besatz möglich ist (Abs. 1 lit. a), das Verhältnis zwischen Schafen und andern Tieren geändert werden soll (Abs. 1 lit. b), oder Flächenmutationen dies erfordern (Abs. 1 lit. c). Die gewählten

Formulierungen lassen allesamt keinen Zweifel offen, dass der Normalbesatz nur für zukünftige Verhältnisse neu festgelegt werden kann, was im Übrigen auch für die Herabsetzungsmöglichkeiten gemäss Abs. 3 derselben Vorschrift gilt. Etwas anderes geht auch nicht aus den Auskünften des BWL vom 8. März 2005 resp. 27. April 2005 hervor. Nach dem Gesagten konnte das ALSV den Normalbesatz also bloss für die Zukunft ändern, was dessen rückwirkende Anwendung bereits ausschliesst.

- c) Entgegen der Ansicht des Rekurrenten ist damit aber für ihn noch nichts gewonnen, müsste in diesem Fall doch der vorher geltende Normalbesatz angewendet werden. Unter der Bedingung, dass der Normalbesatz nach Tierarten getrennt festzusetzen ist, würde die Anwendung des früher geltenden Normalbesatzes (7.28 Normalstösse für übrige Tiere bzw. 412.7 Normstösse für Schafe) aber bedeuten, dass der Rekurrent noch wesentlich schlechter gestellt wäre. Er würde mit 134 Normalstössen für Schafe die Erreichung des Normbesatzes hiernach noch viel deutlicher verfehlen und erhielte dafür ebenfalls nur Sömmerungsbeiträge nach dem tatsächlichen Besatz. Bei den übrigen Tieren würde er aber den Normalbesatz mit 189 Normalstössen um ein Vielfaches überschreiten, weshalb hier überhaupt keine Beiträge ausgerichtet werden könnten (Art. 5 Abs. 2 SöBV).
- d) Als nächstes ist deshalb noch zu prüfen, ob der Rekurrent aufgrund der SöBV tatsächlich das Recht hat, Sömmerungsbeiträge anhand der undifferenzierten 420 Normalstösse zu erhalten. Richtig ist zwar, dass in Art. 5 SöBV – wo es um die Kürzung bzw. Streichung der Sömmerungsbeiträge geht – kein Unterschied zwischen den verschiedenen Tierarten gemacht wird. Indessen werden die Beiträge nach Art. 3 Abs. 2 SöBV ausdrücklich separat festgesetzt. Dies liegt inhaltlich einerseits darin begründet, dass für die Schafe in Abhängigkeit des Weidesystems verschiedene Ansätze zur Anwendung kommen, für die übrigen Tiere hingegen nur ein einziger Ansatz. Andererseits liegt dies offensichtlich auch an der Natur der Schafe, da sie, umgerechnet in Grossvieheinheiten (GVE), mehr Raum als die übrigen Tiere benötigen. Gestützt auf diese Überlegungen erscheint die Auffassung der Vorinstanz jedenfalls vertretbar, bei der Kürzung der Beiträge - gleich wie bei ihrer

Festsetzung - analog zu Art. 5 SöBV von getrennten Ansätzen je nach Tierart auszugehen. Die Vorinstanz war darum auch befugt, eine allfällige Kürzung wegen zu hoher oder zu niedriger Bestossung für die einzelnen Tierarten separat zu berechnen.

4. a) Insoweit der Rekurrent bemängelte, die ihm vom ALSV erteilten Auskünfte bildeten eine schützenswerte Vertrauensgrundlage und hätten deshalb nun noch entsprechende Rechtswirkungen, kann ihm ebenfalls nicht gefolgt werden. Aus der Aktennotiz des Mitarbeiters des ALSV vom 22.01.2004 geht dazu nämlich hervor, dass der Rekurrent diesem gesagt hat, er werde die Alp künftig zu einem Drittel mit Grossvieh bestossen und den Rest mit Schafen, wobei die Stückzahl der Ziegen sowie Pferde unbedeutend sein werde. Laut Aktennotiz vom 04.08.2004 wusste derselbe Mitarbeiter, dass der Rekurrent zudem davon ausging, pro Normalstoss Schafe CHF. 300.-- zu erhalten. Jene Hinweise reichen indessen längst noch nicht aus, um daraus ein treuwidriges Verhalten der Behörden abzuleiten. Voraussetzung für Rechtswirkungen von unrichtigen behördlichen Auskünften ist, dass sie inhaltlich bestimmt ist, dass die Auskunft erteilende Behörde zuständig ist, dass die Auskunft ohne Vorbehalt erfolgt ist, dass die Unrichtigkeit der Auskunft für den Privaten nicht erkennbar war, dass der Private im Vertrauen auf die Richtigkeit eine für ihn nachteilige Disposition getroffen hat, die unwiderruflich ist oder jedenfalls nicht ohne Schaden wieder rückgängig gemacht werden kann, wobei jene Auskunft für das fragliche Handeln kausal gewesen sein muss. Jene Kausalität fehlt dann, wenn der Adressat sich auch ohne diese Auskunft für die getroffene Massnahme entschieden hätte. Zudem darf keine Änderung des Sachverhalts oder der Rechtslage eingetreten sein und das Interesse am Schutz des Vertrauens in die unrichtige muss gegenüber dem Interesse an der richtigen Rechtsanwendung überwiegen (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Allgemeiner Teil, Band I; Nr. 74-79; BGE 116 Ia 187, 102 Ia 331; BGE vom 07.04.2005 [1P.705/2004] E. 3 mit weiteren Hinweisen).
- b) Vorliegend scheidet die Berufung auf den Vertrauensschutz schon daran, dass der Nachweis nicht erbracht wurde, dass ihm von Seiten des ALSV

vorbehaltlos die Auskunft erteilt worden wäre, er habe Anrecht auf Beiträge anhand der undifferenzierten 420 Normalstösse bzw. die allfällige Kürzung würde tatsächlich anhand einer undifferenzierten Betrachtungsweise durchgeführt. Aufgrund der gesetzlichen Vorschriften und der vom ALSV geübten Praxis erscheint es im Gegenteil als wenig wahrscheinlich, dass eine solche Auskunft jemals ohne Vorbehalt erteilt worden wäre. Zudem müsste sich der Rekurrent diesfalls noch die Frage gefallen lassen, weshalb er nicht schon Ende 2003 bzw. anfangs 2004 selber ein Gesuch um Revision des Normalbesatzes gemäss Art. 8 SöBV gestellt hat, was ihm als Kenner der Materie sicher zumutbar gewesen wäre und die Sachlage bereits vor der Alpsommerung 2004 eindeutig geklärt hätte.

- c) Im Übrigen sind die von ihm getätigten Dispositionen auch bestimmt nicht unwiderruflich und er behauptete auch nicht einmal, sie dienten ihm nicht. Vielmehr räumte er im Verlaufe des Verfahrens gar noch selbst ein, dass er die vorgenommenen Investitionen ohnehin getätigt hätte, aber zeitlich eben wohl erst etwas später. In Bezug auf die dadurch vermehrt angefallenen Lohnkosten (Beschäftigung von vier Alpherthen) gilt es schliesslich noch festzuhalten, dass überhaupt nicht erstellt ist, dass die angeblich zugesicherten Beiträge von Fr. 126'000.-- tatsächlich kausal für die Einstellung jener vier Aufsichtspersonen vor Ort gewesen sind. Dafür könnte es viele weitere Gründe geben. An den gewährten Beiträgen von Fr. 97'019.-- gibt es somit auch unter diesem Gesichtspunkt nichts auszusetzen.
5. Der angefochtene Entscheid erweist sich demnach in jeder Beziehung als rechtmässig, was zur Abweisung des Rekurses führt. Die Gerichtskosten sind dabei vollumfänglich dem Rekurrenten aufzuerlegen (Art. 75 VGG).

Demnach erkennt das Gericht:

1. Der Rekurs wird abgewiesen.
2. Die Gerichtskosten, bestehend

- aus einer Staatsgebühr von	Fr. 2'000.--
- und den Kanzleiauslagen von	Fr. 170.--
zusammen	<u>Fr. 2'170.--</u>

gehen zulasten von ... und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.