

BGer 2C_446/2022 vom 20. März 2024

Bundesgericht, 2024-03-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_446_2022

FR: TF 2C_446/2022 du 20 mars 2024

IT: TF 2C_446/2022 del 20 marzo 2024

Erwägungen

E. 1

Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Beschwerde richtet sich gegen das verfahrensabschliessende (Art. 90 BGG) Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. April 2022 (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG) und betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) im Bereich der Direktzahlungen gemäss Art. 70 ff. des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) . Es besteht grundsätzlich ein Anspruch auf diese bundesrechtlich geregelten Beiträge (Urteile 2C_627/2021 vom 23. Dezember 2021 E. 1.1; 2C_560/2010 vom 18. Juni 2011 E. 1.1, nicht publ. in: BGE 137 II 366), weshalb in Bezug auf die streitige Verweigerung der Beiträge für das Jahr 2018 kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 83 lit. k BGG). Soweit hier zusätzlich auch die Rückforderung bereits ausbezahlter Beiträge für das Jahr 2017 im Streit liegt, ist die in Art. 83 lit. k BGG vorgesehene Ausnahme sodann gar nicht erst anwendbar (Urteil 2C_1051/2022 vom 14. Dezember 2023 E. 1.2 mit weiteren Hinweisen). Der Beschwerdeführer ist überdies zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist damit einzutreten.

E. 2.1

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 142 I 135 E. 1.5; 133 II 249 E. 1.4.1). Die Verletzung von Grundrechten prüft das Bundesgericht nur, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 143 II 283 E. 1.2.2). Die qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit nach Art. 106 Abs. 2 BGG verlangt, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids dargelegt wird, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (BGE 143 I 1 E. 1.4; 133 II 249 E. 1.4.2).

E. 2.2

Seinem Urteil legt das Bundesgericht grundsätzlich den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Eine Berichtigung oder Ergänzung der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung ist von Amtes wegen (Art. 105 Abs. 2 BGG) oder auf Rüge hin (Art. 97 Abs. 1 BGG) möglich, wobei das Bundesgericht nur bei einer offensichtlich unrichtigen bzw. willkürlichen oder rechtsverletzenden

Sachverhaltsfeststellung, deren Korrektur entscheidrelevant sein kann, eingreift (Art. 95, Art. 97 Abs. 1 BGG ; BGE 142 I 135 E. 1.6). Entsprechende Rügen unterstehen der qualifizierten Rüge- und Begründungspflicht (vorstehende E. 2.1). Auf rein appellatorische Kritik an der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung bzw. Beweiswürdigung geht das Bundesgericht nicht ein (BGE 147 I 73 E. 2.2; 140 III 264 E. 2.3).

E. 3

Der Beschwerdeführer macht in tatsächlicher Hinsicht geltend, entgegen der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung sei der Rückzugsstreifen nicht gemäht bzw. geschnitten worden. Vielmehr sei nach dem Hitzesommer 2018 und der nur rund zwei Monate zuvor erfolgten Nutzung praktisch kein Gras mehr vorhanden gewesen. Der Fahrer der Mähmaschine habe den Rückzugsstreifen am 12. Oktober 2018 deshalb versehentlich befahren. Mit diesen Ausführungen hält der Beschwerdeführer der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung lediglich seine eigene Sichtweise entgegen, ohne dabei Willkür aufzuzeigen (vorstehende E. 2.2). Der rechtlichen Würdigung ist daher der von der Vorinstanz festgestellte Sachverhalt zugrunde zu legen.

E. 4

Unbestritten ist, dass die Vereinbarung Vernetzungsprojekte nach DZV für die vom Beschwerdeführer gewählte Nutzungsvariante vorschreibt, dass bei jedem Schnitt 10% der Wiese als Rückzugsfläche stehen zu lassen sind. In tatsächlicher Hinsicht ist zudem erstellt (Art. 105 Abs. 1 BGG ; vorstehende E. 2.2 und 3), dass bei der Kontrolle vom 16. Oktober 2018 eine solche Rückzugsfläche fehlte. Streitig und zu prüfen ist, ob die deshalb erfolgte Verweigerung bzw. Kürzung der Vernetzungsbeiträge (Direktzahlung) für die Jahre 2017 und 2018 im Umfang von insgesamt Fr. 18'816.-- rechtmässig erfolgte.

Zusammengefasst bringt der Beschwerdeführer vor, gestützt auf Art. 170 Abs. 2 LwG sei eine Kürzung von Beiträgen für das Jahr 2017, in dem er keine Bestimmungen verletzt habe, ausgeschlossen. Eine entsprechende Kürzung könne nicht auf Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV gestützt werden, da diese Bestimmung über den durch das Landwirtschaftsgesetz vorgegebenen Rahmen hinausgehe und damit gesetzeswidrig sei (nachstehende E. 6 und 7). Selbst wenn eine Kürzung für nicht betroffene Jahre zulässig sein sollte, könne dies laut Beschwerdeführer aufgrund von Art. 171 LwG , welcher die Rückforderung von Beiträgen abschliessend regle, höchstens für künftige Jahre, nicht aber rückwirkend - für bereits verfügte Beiträge - gelten. Der Beschwerdeführer bringt zudem vor, die Kürzung zweier Jahresbeiträge sei ohnehin unverhältnismässig (Art. 5 Abs. 2 BV) und die Vorinstanz habe ihren Ermessensspielraum unterschritten (nachstehende E. 8). Schliesslich seien auch die Voraussetzungen für die erfolgte Verrechnung betreffend die Beiträge für das Jahr 2017 nicht gegeben (nachstehende E. 9).

E. 5

Die Vorinstanz gibt die einschlägigen Rechtsgrundlagen betreffend die Voraussetzungen für die Ausrichtung und Kürzung von Direktzahlungen zutreffend wieder.

E. 5.1

Sie hält richtigerweise fest, dass sich der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt im Jahre 2018 ereignete und somit - mangels spezifischer Übergangsregelung - auf die dann geltenden Bestimmungen abzustellen ist; die seither in Kraft getretenen Revisionen des LwG und der DZV haben jedoch zu keinen materiellen Änderungen der vorliegend

einschlägigen Bestimmungen geführt, sodass die heute gültige Fassung dieser Erlasse aufgeführt werden kann (vgl. angefochtener Entscheid E. 3).

E. 5.2

Zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität werden Biodiversitätsbeiträge ausgerichtet (Art. 73 Abs. 1 LwG). Biodiversitätsbeiträge werden unter anderem für extensiv genutzte Wiesen gewährt (Art. 55 Abs. 1 lit. a DZV). Die Bewirtschafterin oder der Bewirtschafter verpflichtet sich, solche Wiesen während mindestens acht Jahren entsprechend zu bewirtschaften (Art. 57 Abs. 1 lit. d DZV), wobei die Beiträge entweder als Qualitätsbeitrag (Art. 58 DZV : Qualitätsstufe I; Art. 59 DZV : Qualitätsstufe II) oder als Vernetzungsbeitrag (Art. 61 DZV) ausgerichtet werden.

E. 5.3

Gemäss Art. 61 DZV unterstützt der Bund Projekte der Kantone zur Förderung der Vernetzung und der angepassten Bewirtschaftung von Biodiversitätsförderflächen nach Art. 55 Abs. 1 lit. a DZV . Der Vernetzungsbeitrag wird gemäss Art. 62 Abs. 1 DZV gewährt, wenn die Flächen und Bäume die Anforderungen an die Qualitätsstufe I nach Art. 58 und Anhang 4 erfüllen (lit. a), den Anforderungen des Kantons an die Vernetzung entsprechen (lit. b) sowie nach den Vorgaben eines vom Kanton genehmigten regionalen Vernetzungsprojekts angelegt und bewirtschaftet werden (lit. c). Ein Vernetzungsprojekt dauert jeweils acht Jahre. Der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin muss die Fläche bis zum Ablauf der Projektdauer entsprechend bewirtschaften (Art. 62 Abs. 3 DZV).

E. 5.4

Die Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das Landwirtschaftsgesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG). Die Kürzung oder Verweigerung gilt dabei mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bestimmungen verletzt hat (Art. 170 Abs. 2 LwG). Bei Nichteinhaltung der für die landwirtschaftlichen Produktion massgebenden Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung kann die Kürzung und Verweigerung bei allen Direktzahlungsarten erfolgen (Art. 170 Abs. 2bis LwG). Der Bundesrat regelt die Kürzungen bei Verletzung von Vorschriften im Bereich der Direktzahlungen und des Pflanzenbaus (Art. 170 Abs. 3 LwG). Sind die Voraussetzungen, unter denen ein Beitrag gewährt wurde, nicht mehr erfüllt oder werden Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten, so werden Beiträge ganz oder teilweise zurückgefordert (Art. 171 Abs. 1 LwG). Zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile sind unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen (Art. 171 Abs. 2 LwG).

E. 5.5

Nach Art. 105 Abs. 1 DZV kürzen oder verweigern die Kantone die Beiträge gemäss Anhang 8 DZV; Ziff. 2.4a.1 Anhang 8 statuiert, dass die Kantone die Kürzungen im Rahmen des regionalen Vernetzungsprojekts festzulegen haben. Sie entsprechen mindestens den Kürzungen nach den Ziff. 2.4a.2 und 2.4a.3 Anhang 8 DZV. Gemäss Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV sind bei einer erstmaligen nicht vollständigen Erfüllung der Voraussetzungen und Auflagen des durch den Kanton genehmigten regionalen Vernetzungsprojekts mindestens die Beiträge des laufenden Jahres zu kürzen und die Beiträge des vergangenen Jahres zurückzufordern. Die Kürzung gilt für Flächen und

Elemente, für welche die Voraussetzungen und Auflagen nicht vollständig eingehalten werden. Ziff. 2.4a.3 Anhang 8 DZV hält für den Wiederholungsfall fest, dass zusätzlich zum Beitragsausschluss für das entsprechende Beitragsjahr sämtliche im laufenden Projekt ausgerichteten Beiträge zurückzufordern sind.

E. 6

Die vorliegend streitige Streichung der Vernetzungsbeiträge für das Jahr 2017 und 2018 erfolgte in Anwendung von Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV, welche der Beschwerdeführer als bundesrechtswidrig erachtet.

E. 6.1

Im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann das Bundesgericht untersuchen, ob eine Rechtsverordnung des Bundesrates als solche bundesrechtskonform ist (vorfrageweise bzw. konkrete Normenkontrolle; Art. 82 lit. a BGG ; BGE 143 II 87 E. 4.4; 141 II 169 E. 3.4; 140 II 194 E. 5.8). Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen (Art. 164 Abs. 2 BV), bezieht sich die bundesgerichtliche Kontrolle zunächst auf die Gesetzmässigkeit (BGE 143 II 87 E. 4.4; 141 II 169 E. 3.4; 140 II 194 E. 5.8; 137 III 217 E. 2.3). Erweist sich die Verordnung als gesetzmässig und ermächtigt das Gesetz den Bundesrat nicht, von der Bundesverfassung abzuweichen, prüft das Bundesgericht auch die Verfassungsmässigkeit der Rechtsverordnung (BGE 143 II 87 E. 4.4; 141 II 169 E. 3.4; 139 II 460 E. 2.3; 137 III 217 E. 2.3).

E. 6.2

Räumt die gesetzliche Delegationsnorm dem Bundesrat einen sehr weiten Spielraum für die inhaltliche Ausgestaltung der unselbständigen Verordnung ein, so ist dieser Gestaltungsbereich für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden verbindlich (Art. 190 BV ; BGE 143 II 87 E. 4.4; 140 II 194 E. 5.8; 137 III 217 E. 2.3). Das Bundesgericht setzt bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates, sondern beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist (BGE 143 II 87 E. 4.4; 141 II 169 E. 3.4; 140 II 194 E. 5.8). Die Zweckmässigkeit der getroffenen Anordnung entzieht sich der bundesgerichtlichen Kontrolle (BGE 143 II 87 E. 4.4; 140 II 194 E. 5.8; 139 II 460 E. 2.3). Es ist nicht Sache des Bundesgerichts, sich zur Sachgerechtigkeit einer Verordnungsbestimmung etwa in politischer oder wirtschaftlicher Hinsicht zu äussern (vgl. BGE 143 II 87 E. 4.4; 139 II 460 E. 2.3).

E. 7

Rechtsprechungsgemäss gilt es zunächst zu prüfen, ob Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV - wie der Beschwerdeführer vorbringt - in materieller Hinsicht die dem Ordnungsgeber gesetzlich übertragenen Regelungskompetenzen überschreitet (vorstehende E. 6.1).

E. 7.1

Art. 170 Abs. 3 LwG ermächtigt den Bundesrat, die Kürzungen bei Verletzung von Vorschriften im Bereich der Direktzahlungen und des Pflanzenbaus zu regeln (vorstehende E. 5.4). Der Gesetzgeber hat dem Bundesrat dabei einen weiten Spielraum eingeräumt, die inhaltliche Ausgestaltung der Kürzungshöhe und -modalitäten festzulegen. In Ausübung dieser Ermächtigung erliess der Bundesrat in Anhang 8 DZV detaillierte

Kürzungsvorschriften. Sie ermöglichen ein einheitliches und verbindliches Kontrollsystem, das den allgemeinen Anforderungen des Rechtsgleichheitsgebots und der Verhältnismässigkeit entsprechen soll (vgl. Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2011] vom 17. Mai 2006, BBL 2006 6450; Roland Norer, Handbuch zum Agrarrecht, 2017, Rz. 141).

E. 7.2

Nach Ziffer 2.4a.2 Anhang 8 DZV sind bei einer erstmaligen nicht vollständigen Erfüllung der Voraussetzungen und Auflagen des durch den Kanton genehmigten regionalen Vernetzungsprojekts mindestens die Beiträge des

laufenden Jahres zu kürzen

und die Beiträge des vergangenen Jahres zurückzufordern (vorstehende E. 5.5). Der Beschwerdeführer bringt vor, diese Regelung verstosse gegen den durch das Landwirtschaftsgesetz vorgegebenen Delegationsrahmen: Zum einen verstosse Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV gegen die abweichende Mindestvorschrift von Art. 170 Abs. 2 LwG, wonach die Kürzung oder Verweigerung lediglich mindestens für die Jahre gilt, in denen der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bestimmungen verletzt hat. Zum anderen sei die Rückforderung von Beiträgen abschliessend durch Art. 171 LwG geregelt; bereits ausgerichtete Direktzahlungen könnten gemäss Beschwerdeführer demnach gestützt auf Art. 170 Abs. 2 LwG nicht nachträglich gekürzt werden.

E. 7.3

Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht bereits der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen (vgl. BGE 148 III 475 E. 4.3.1; 144 III 100 E. 5.2; 141 III 155 E. 4.2).

E. 7.4

Nach Art. 170 Abs. 1 LwG können Beiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das Landwirtschaftsgesetz, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt; die Kürzung oder Verweigerung von Beiträgen gilt mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bestimmungen verletzt hat (Art. 170 Abs. 2 LwG) (vorstehende E. 5.4). Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, ergibt sich aus dem Wortlaut der Bestimmung und dem verwendeten Ausdruck "mindestens" ("au moins; "almeno") im Umkehrschluss, dass auch Beiträge von Jahren gekürzt bzw. verweigert werden können, in denen keine Bestimmungen verletzt worden sind. Dass dem Ausdruck "mindestens" keine eigenständige Bedeutung zukommen soll, wie der Beschwerdeführer vorbringt, überzeugt nicht. Fraglich ist indes, ob damit eine Verweigerung bzw. Kürzung für vergangene Jahre zulässig ist, oder aber sich eine solche, wie der Beschwerdeführer

vorbringt, nur auf künftige Beitragsjahre beziehen kann. Jedenfalls gestützt auf eine grammatikalische Auslegung erscheint nicht ausgeschlossen, dass bereits ausbezahlte Beiträge für vergangene Jahre gekürzt bzw. verweigert werden, zumal Art. 170 Abs. 2 LwG keine weitere Vorgaben macht, wie die Kürzung oder Verweigerung der Beiträge zu erfolgen hat (zur systematischen Auslegung nachstehende E. 7.5).

Sinngemäss bringt der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang weiter vor, es sei mit Art. 170 Abs. 2 LwG nicht vereinbar, wenn Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV bei einer erstmaligen nicht vollständigen Erfüllung der Voraussetzungen und Auflagen des Vernetzungsprojekts mindestens eine Rückforderung von

zwei Beitragsjahren vorsieht (Beiträge des laufenden Jahres

und des vergangenen Jahres), da auf Gesetzesstufe lediglich eine Mindestkürzung betreffend die Jahre vorgesehen ist, in denen gegen die Bestimmungen verstossen worden ist. Die beanstandete Verschärfung der Mindestkürzung bleibt jedenfalls insoweit innerhalb des gesetzlichen Rahmens, als sie nicht alle Direktzahlungsarten (vgl. Art. 70 Abs. 2 LwG) betrifft. Die entsprechende Regelung gilt nur für die hier infrage stehenden Vernetzungsbeiträge (Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV) als Unterkategorie der Biodiversitätsbeiträge (Art. 73 Abs. 1 LwG) sowie für Landschaftsqualitätsbeiträge (Ziff. 2.5 Anhang 8 DZV); zusammen nehmen diese - wie das Bundesamt für Landwirtschaft vor der Vorinstanz zu Recht ausgeführt hat - eine Sonderstellung ein.

Schliesslich trifft es zu, dass Art. 170 Abs. 1 LwG als "Kann-Vorschrift" ausgestaltet ist, wohingegen Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV zwingend eine Kürzung bzw. Rückforderung vorsieht. Dem hat der Verordnungsgeber jedoch insbesondere in Art. 106 DZV Rechnung getragen, wonach der Kanton unter bestimmten Voraussetzungen auf die Kürzung oder Verweigerung der Beiträge verzichten kann (hierzu im Detail nachstehende E. 8.3.3).

E. 7.5

Entgegen der Argumentation des Beschwerdeführers schliesst auch eine systematische Auslegung unter Berücksichtigung von Art. 171 LwG nicht aus, dass gestützt auf Art. 170 Abs. 2 LwG Beiträge eines vergangenen Jahres - wie in Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV vorgesehen - gekürzt bzw. verweigert werden können. Art. 170 LwG trägt die Marginalie "Kürzung und Verweigerung von Beiträgen". Art. 171 LwG steht demgegenüber unter der Marginalie "Rückerstattung von Beiträgen". Nach dieser Bestimmung werden Beiträge ganz oder teilweise zurückgefordert, wenn die Voraussetzungen, unter denen ein Beitrag gewährt wurde, nicht mehr erfüllt sind oder Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten werden (Abs. 1). Zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile sind unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen (Abs. 2) (vorstehende E. 5.4).

Wie die Vorinstanz richtig ausführt, sind die in Art. 171 LwG aufgeführten Gründe, die zu einer (teilweisen) Rückerstattung führen, damit nicht (vollständig) deckungsgleich mit den in Art. 170 LwG aufgeführten sanktionsauslösenden Pflichtverletzungen: Während gestützt auf Art. 170 LwG ein grundsätzlich bestehender Beitragsanspruch gekürzt oder verweigert werden kann, betrifft Art. 171 LwG auch diejenigen Konstellationen, in denen von Beginn weg gar keine Beitragsberechtigung bestand oder diese nachträglich wegfiel (ursprüngliche oder nachträgliche Fehlerhaftigkeit der Verfügung). So sind Direktzahlungen gestützt auf Art. 171 LwG beispielsweise zurückzuerstatten, wenn sich herausstellt, dass der Betroffene diese mangels landwirtschaftlicher Nutzfläche oder mangels Bewirtschaftung

unrechtmässig erhalten hat (vgl. anschaulich Urteil 2C_88/2012 vom 28. August 2012 E. 3 und 4; ferner Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002] Teil I, BBl 1996 IV 279). Aufgrund der unterschiedlichen Tatbestandsvoraussetzungen der beiden Bestimmungen wird somit Art. 171 LwG entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers nicht seines Sinnes entleert, wenn gestützt auf Art. 170 Abs. 2 LwG i.V.m. Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV Beiträge für vergangene Jahre nachträglich verweigert bzw. gekürzt und somit zurückgefordert werden können.

Ob in der vorliegenden Konstellation - wie der Beschwerdeführer sinngemäss vorbringt - neben Art. 170 Abs. 2 LwG zusätzlich auch die Voraussetzungen für eine Rückerstattung gemäss Art. 171 LwG erfüllt sein müssen, braucht nicht abschliessend beurteilt zu werden. Denn diese wären hier so oder anders erfüllt: Nach Art. 62 DZV (Voraussetzungen und Auflagen) hat der Bewirtschafter die Fläche während der gesamtem Projektdauer nach den Vorgaben des vom Kanton genehmigten regionalen Vernetzungsprojekts zu bewirtschaften (Art. 62 Abs. 1 lit. c und Abs. 3 DZV ; vorstehende E. 5.3). Indem der Beschwerdeführer gegen die Vereinbarung Vernetzungsprojekte nach DZV versties, hat er somit auch Auflagen nicht eingehalten i.S.v. Art. 171 Abs. 1 LwG .

E. 7.6

Das zu Art. 170 LwG Gesagte bestätigt sodann auch ein Blick auf den Sinn und Zweck dieser Bestimmung: Die Verweigerung der Beiträge hat keinen pönalen Charakter; sie hat ihren Grund vielmehr darin, dass die Leistungen, welche mit den Zahlungen abgegolten werden sollen, nicht erbracht werden. Es muss mit anderen Worten ein Zusammenhang zwischen der Sanktion (Beitragskürzung oder -verweigerung) und der verletzten Bestimmung bestehen (vgl. BGE 137 II 366 E. 3.2). Wie die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat, schlägt sich das Ziel der Förderung und des Erhalts der natürlichen Artenvielfalt auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Zeitraum der betroffenen Vernetzungsprojekte nieder. Letztere dauern jeweils acht Jahre, in welchen der Bewirtschafter die Fläche entsprechend der Vereinbarung, insbesondere unter Belassen eines Rückzugsstreifens, bewirtschaften muss (Art. 62 Abs. 3 DZV ; vorstehende E. 5.3). Bereits die einmalige Nichteinhaltung der Vernetzungsvereinbarung kann dabei das ganze Vernetzungsprojekt gefährden und das langfristig angelegte Ziel, Habitate für Biodiversität zu schaffen (vgl. BBL 2006 6362), vereiteln. Auch eine teleologische Auslegung ergibt somit, dass die Kürzung bzw. Verweigerung von mindestens zwei Beitragsjahren nach Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV nicht über den gesetzlich vorgegebenen Rahmen von Art. 170 LwG hinausgeht. Entgegen den Einwänden des Beschwerdeführers führt Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV auch keine gesetzeswidrige Sanktionierung mit pönalem Charakter ein: Der Grund der Beitragskürzung bzw. -verweigerung bleibt, dass die entsprechenden Leistungen betreffend die Vernetzung nicht erbracht werden.

E. 7.7

Zusammengefasst erweist sich die Regelung von Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV als gesetzeskonform. Ein Verstoß gegen die Delegationsgrundsätze ist mit Blick auf den sehr weiten Spielraum, den Art. 170 Abs. 3 LwG dem Bundesrat für die inhaltliche Ausgestaltung der Kürzungshöhe und -modalitäten einräumt, sowie unter Berücksichtigung des Wortlauts, der Tragweite und des Sinn und Zwecks von Art. 170 Abs. 1 und 2 LwG sowie unter Berücksichtigung der Gesetzssystematik (Art. 171 LwG) nicht auszumachen.

E. 8

Da keine Ermächtigung vorliegt, von der Bundesverfassung abzuweichen (vorstehende E. 6.1), kann im Weiteren geprüft werden, ob die Verordnungsbestimmungen von Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV im vorliegenden Einzelfall in verfassungskonformer Weise angewendet worden ist (vgl. Urteil 2C_765/2020 vom 14. Januar 2021 E. 5.6 und 6).

E. 8.1

Der Beschwerdeführer rügt in diesem Zusammenhang eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes (Art. 5 Abs. 2 BV). Die Vorinstanz habe zudem den ihr zustehenden Ermessensspielraum nicht ausgenutzt, indem sie von einer Mindestkürzung von zwei Beitragsjahren für die Jahre 2017 und 2018 ausgegangen sei. Darin sei eine Ermessensunterschreitung zu erblicken.

E. 8.2

Beim Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 5 Abs. 2 BV handelt es sich nicht um ein verfassungsmässiges Recht, sondern um einen Verfassungsgrundsatz. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz kann im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten dennoch direkt und unabhängig von einem Grundrecht angerufen werden. Bei der Anwendung von Bundesrecht prüft das Bundesgericht die Einhaltung des Grundsatzes mit freier Kognition. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, dass eine staatliche Massnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig ist. Der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln und zu den zu seiner Verfolgung notwendigen Massnahmen stehen. Eine Massnahme darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen und hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (vgl. BGE 140 II 194 E. 5.8.2; 128 II 292 E. 5.1; Urteil 2C_765/2020 vom 14. Januar 2021 E. 6.2.1).

E. 8.3

Entgegen den Einwänden des Beschwerdeführers erweist sich die Kürzung der Vernetzungsbeiträge für die Jahre 2017 und 2018 von insgesamt Fr. 18'816.-- gestützt auf Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV als verhältnismässig. Die entsprechenden Ausführungen der Vorinstanz sind nicht zu beanstanden.

E. 8.3.1

Als Verwaltungssanktion ist die Kürzung der Vernetzungsbeiträge zweier Beitragsjahre gestützt auf Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV ohne weiteres eine geeignete Massnahme, um den Gesetzesvollzug sicherzustellen. Insbesondere im Hinblick auf die Dauer des Vernetzungsprojekts von insgesamt acht Jahren und das öffentliche Interesse, solche Projekte über die gesamte Dauer hin zu realisieren, erscheint die Kürzung von zwei Jahren auch erforderlich. Schliesslich kann die Kürzung als zumutbar gelten: Aufgrund der Bedeutung der Rückzugsfläche für Vernetzungsprojekte erscheint die verletzte Pflicht, diese zu belassen, zentral. Dass der Rückzugsstreifen bloss für maximal ein Jahr am gleichen Ort sein müsse und dieser während der Vegetationsruhe ohnehin irrelevant gewesen sei, ändert nichts daran, dass es das Vernetzungsprojekt gefährden kann, wenn entgegen den Vorgaben kein Rückzugsstreifen belassen wird (vorstehende E. 7.6). Wie die Vorinstanz zudem zu Recht festhält, umfasst die Kürzung betreffend zweier Jahre - insbesondere im Verhältnis zur gesamten Projektdauer von acht Jahren - lediglich ein Viertel.

E. 8.3.2

Soweit der Beschwerdeführer dagegen einwendet, die Kürzung gestützt auf Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV sei deshalb unverhältnismässig, weil es sich um ein erstes und einmaliges Fehlverhalten gehandelt habe und sein Verschulden höchstens leicht wiege, verwies die Vorinstanz zu Recht darauf, dass Direktzahlungskürzungen nach Anhang 8 DZV grundsätzlich kein Verschulden des Beitragsempfängers voraussetzen. Auch kann der Beschwerdeführer aus dem Umstand, dass der Gemeindeverband C._____ mit den Bewirtschaftungsleistungen des Beschwerdeführers seit Jahren sehr zufrieden sei und dass er seinen Fehler beim Kanton habe melden wollen, nichts zu seinen Gunsten ableiten.

E. 8.3.3

Schliesslich ist vorliegend auch keine Ermessensunterschreitung auszumachen. Eine solche liegt dann vor, wenn die entscheidende Behörde sich als gebunden betrachtet, obschon sie nach Gesetz berechtigt wäre, nach Ermessen zu handeln, oder dass sie auf Ermessensausübung ganz oder teilweise von vornherein verzichtet (BGE 137 V 71 E. 5.2; 116 V 307 E. 2; Urteil 8C_528/2018 vom 18. Januar 2019 E. 4.2). Ziff. 2.4a Anhang 8 DZV räumt den zuständigen Behörden kein Rechtsfolgeermessen ein. Liegt wie hier eine erstmalige nicht vollständige Erfüllung der Voraussetzungen und Auflagen des durch den Kanton genehmigten regionalen Vernetzungsprojekts vor, sind mindestens die Beiträge des laufenden Jahres zu kürzen und die Beiträge des vergangenen Jahres zurückzufordern. Dem Umstand, dass Art. 170 Abs. 1 LwG als "Kann-Vorschrift" ausgestaltet ist, hat der Verordnungsgeber, wie erwähnt, mit Art. 106 DZV Rechnung getragen (vorstehende E. 7.4). Danach kann der Kanton auf die Kürzung oder Verweigerung der Beiträge verzichten, wenn die Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises sowie der Direktzahlungen aufgrund höherer Gewalt nicht erfüllt werden (Abs. 1). Art. 106 Abs. 2 DZV enthält eine nicht abschliessende Aufzählung von Gründen, welche als höhere Gewalt gelten. Dass solche Gründe hier vorliegen würden, legt der Beschwerdeführer nicht rechtsgenügend dar: Der Einwand, wonach es aufgrund des Hitzesommers 2018 ohnehin keinen Rückzugsstreifen mehr gegeben hätte, findet in den tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz jedenfalls keine Grundlage und eine willkürliche oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung wird nicht (hinreichend) gelten gemacht (vorstehende E. 3).

E. 8.4

Im Ergebnis erweist sich somit auch die Rüge einer Verletzung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes und einer Ermessensunterschreitung als unbegründet.

E. 9

Nach Gesagtem ergibt sich, dass aufgrund des ausgewiesenen Verstosses des Beschwerdeführers gegen die Vereinbarung Vernetzungsprojekte nach DZV (vorstehende E. 4) die gestützt auf Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV erfolgte Kürzung der Vernetzungsbeiträge für die Jahre 2017 und 2018 im Umfang von insgesamt Fr. 18'816.-- nicht zu beanstanden ist. Zu prüfen bleibt damit die Rüge des Beschwerdeführers, die Vorinstanz habe zu Unrecht eine Verrechnung betreffend die Rückforderung der Beiträge für das Jahr 2017 zugelassen.

E. 9.1

Die Vorinstanz schützte die Rückforderung der bereits ausbezahlten Vernetzungsbeiträge im Rahmen der Direktzahlungsabrechnung für das Jahr 2018 im Umfang von Fr. 9'288.90

mittels Verrechnung mit dem sog. Basisbetrag für die Versorgungssicherheit und im restlichen Umfang von Fr. 119.10 durch Verrechnung mit den Vernetzungsbeiträgen für die (nicht verfahrensgegenständliche) Parzelle mit der Kultur-ID www. Sie erwog diesbezüglich, die Verrechnung von Geldforderungen sei im öffentlichen Recht möglich, vorausgesetzt, dass Forderung und Gegenforderung zwischen den gleichen Rechtsträgern bestünden, die Forderungen gleichartig seien (z.B. Geldforderungen) und die Forderung des Verrechnenden fällig und diejenige der anderen Partei erfüllbar seien. Vorliegend enthalte weder das LwG noch die DZV eine Bestimmung, welche eine Verrechnung ausschliesse. Zudem würden die Forderung des Beschwerdeführers auf die Bezahlung des Basisbeitrags für die Versorgungssicherheit im Jahr 2018 und die Rückforderung der Erstinstanz für die Vernetzungsbeiträge des Jahres 2017 zwischen den gleichen Parteien bestehen, beides seien Geldforderungen und beide Forderungen seien fällig.

E. 9.2

Was der Beschwerdeführer hiergegen vorbringt, überzeugt nicht: Er wendet zunächst ein, es bestehe kein Anspruch auf Rückforderung der Vernetzungsbeiträge für das Jahr 2017, weshalb es bereits an einer gegenüberstehenden Forderung des Gemeinwesens fehle. In dieser Hinsicht kann auf das bereits Gesagte verwiesen werden: In Anwendung von Ziff. 2.4a.2 DZV Anhang 8 ging die Vorinstanz zu Recht davon aus, dass eine Beitragskürzung für das Jahr 2017 bundesrechtskonform ist (vorstehende E. 7 und 8), womit ein entsprechender Anspruch ausgewiesen ist.

Auch soweit der Beschwerdeführer vorbringt, dass selbst wenn ein Rückforderungsanspruch bestünde, zunächst die bereits rechtskräftige Beitragsverfügung betreffend das Jahr 2017 auf formellem Weg und im Rahmen einer Interessenabwägung widerrufen werden müsse, kann ihm nicht gefolgt werden. Die Voraussetzungen der Rückforderung sind vorliegend gemäss Art. 170 Abs. 2 LwG i.V.m. Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV gesetzlich geregelt und für eine zusätzliche Interessenabwägung (im Rahmen einer separaten Widerrufsverfügung) verbleibt damit kein Raum (vgl. demgegenüber Art. 30 Abs. 1 SuG [SR 616.1]; ferner Michael Ritter, Die Handhabung des Widerrufs und der Rückforderungen sowie der Verjährung und Verwirkung von Direktzahlungen, Blätter für Agrarrecht, 2012/2, S. 14). Dass dem Beschwerdeführer deshalb kein hinreichender Rechtsschutz gewährt worden wäre, macht er zu Recht nicht geltend.

Schliesslich steht vorliegend - wie auch die Vorinstanz richtigerweise präzisiert - allein die Kürzung der Vernetzungsbeiträge für die betroffenen Parzellen für die beiden Jahre 2017 und 2018 infrage, die in Bezug auf das Jahr 2017 durch Verrechnung zurückzuerstatten sind. Anders als der Beschwerdeführer vorzubringen scheint, geht es also nicht um die Kürzung "anderer Direktzahlungsarten" i.S.v. Art. 170 Abs. 2bis LwG .

E. 9.3

Im Ergebnis ging die Vorinstanz zu Recht davon aus, dass die Vernetzungsbeiträge für das Jahr 2017 durch Verrechnung mit den Direktzahlungen für das Jahr 2018 gekürzt werden können.

E. 10

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Bei diesem Verfahrensausgang ist der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigung ist keine geschuldet (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.