

BVGer B-2516/2022 vom 24. April 2024

Bundesverwaltungsgericht, 2024-04-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2516_2022

FR: TAF B-2516/2022 du 24 avril 2024

IT: TAF B-2516/2022 del 24 aprile 2024

Regeste

Direktzahlungen und Ökobeiträge

Erwägungen

E. 1

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E. 1, BVGE 2016/15 E. 1).

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt unter anderem Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, soweit ein Bundesgesetz dies vorsieht (Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2362/2022 vom 21. November 2023 E. 1.1). Nach Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Beim angefochtenen Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 9. Mai 2022 handelt es sich um einen solchen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, der sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes stützt und eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 VwVG darstellt (vgl. auch § 54 Abs. 1bis Ziff. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau vom 23. Februar 1981 [Thurgauer Rechtsbuch 170.1, in Kraft seit 1. Oktober 2014]). Eine Ausnahme gemäss Art. 166 Abs. 2 LwG liegt hier nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

E. 1.2

Das beschwerdeführende Amt ist nach Art. 166 Abs. 3 LwG spezialgesetzlich grundsätzlich legitimiert, gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen in Anwendung des LwG und seiner Ausführungserlasse die Rechtsmittel des kantonalen oder eidgenössischen Rechts zu ergreifen (Art. 37 VGG i.V.m. Art. 48 Abs. 2 VwVG). Wird eine solche Beschwerdebefugnis durch ein spezielles Bundesgesetz wie vorliegend eingeräumt, muss somit kein schutzwürdiges Interesse im Sinne einer materiellen Beschwer dargetan sein (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 980). Die Behördenbeschwerde darf allerdings nicht zur Behandlung einer vom konkreten Fall losgelösten abstrakten Frage des objektiven Rechts dienen; sie hat sich vielmehr auf konkrete Probleme eines tatsächlich bestehenden Einzelfalls mit möglichen Auswirkungen über diesen hinaus zu beziehen (vgl. BGE 135 II

338 E. 1.2.1; Urteil des Bundesgerichts 2C_49/2009 vom 27. April 2009 E. 1; Urteile des BVGer B-2362/2022 E. 1.2, B-6451/2016 vom 9. November 2017 E.1.1 und B-4391/2015 vom 26. April 2017 E. 7.1). Vorliegend geht es um die Frage, um welchen Betrag die Direktzahlungen hätten gekürzt werden müssen und um welche Summe dieser Betrag wiederum hätte reduziert werden dürfen, mithin um Rechtsfragen im konkreten Einzelfall, weshalb die Voraussetzungen für die Behördenbeschwerde ohne Weiteres gegeben sind.

E. 1.3

Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 sowie 52 Abs. 1 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2.1

Mit der Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist unzulässig, wenn eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 Bst. c VwVG). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. Urteile des BVGer B-4043/2021 vom 30. Januar 2024 E. 3.1, B-1446/2020 vom 4. März 2021 E. 3.1 und B-1014/2019 vom 24. Juli 2020 E. 3.1).

E. 2.2

Grundsätzlich finden diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung hatten, es sei denn, der Gesetzgeber habe eine davon abweichende (Übergangs-)Regelung getroffen (vgl. Urteil des BGer 2C_833/2014 vom 29. Mai 2015 E. 2.1, m.H. auf BGE 126 II 522 E. 3b/aa; Urteile des BVGer B-4043/2021 E. 3.4, B-1446/2020 E. 3.2, B-1014/2019 E. 3.2 und B-2864/2019 vom 19. Dezember 2019 E. 3.1, je m.H). Der vorliegend zu beurteilende Direktzahlungsanspruch betrifft die Periode vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2021. Somit finden die Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (Stand am 1. Januar 2021) und der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV, SR 910.13) mit Stand am 1. Januar 2021 Anwendung. Da die seither in Kraft getretenen Revisionen des LwG und der DZV zu keinen materiellen Änderungen der vorliegend einschlägigen Bestimmungen geführt haben, können im Folgenden jeweils die Bestimmungen in den heute gültigen Fassungen zitiert werden (Urteil B-2197/2021 vom 25. April 2022 E. 3, bestätigt mit Urteil 2C_446/2022 vom 20. März 2024 E. 5.1).

E. 3

Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden - gestützt auf Art. 104 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) - die Art. 70 ff. LwG sowie die gestützt darauf vom Bundesrat erlassene DZV. Demnach richtet der Bund zwecks Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen Bewirtschaftern von landwirtschaftlichen Betrieben Direktzahlungen in Form von Beträgen aus (Art. 70 Abs. 1 LwG). Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen ist die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen (Art. 70a LwG). Die Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin dieses Gesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art.

170 Abs. 1 LwG). Der Bundesrat regelt die Kürzungen bei Verletzung von Vorschriften im Bereich der Direktzahlungen und des Pflanzenbaus (Art. 170 Abs. 3 LwG).

E. 4

Im Wesentlichen macht der Beschwerdeführer geltend, die Nährstoffbilanz 2020 des Betriebs des Beschwerdegegners sei auch nach der angesetzten Nachfrist nicht überprüfbar und damit mangelhaft. Somit liege ein Mangel beim Kontrollpunkt (Nährstoffbilanz, inkl. notwendige Belege, unvollständig, fehlend, falsch oder unbrauchbar) vor, welcher gemäss Anhang 8 Ziff. 2.2.3 Bst. b DZV in casu zu einer Kürzung von Fr. 49'300.- führe (110 Punkte minus 10 Punkte Toleranz = 100 Punkte; 49.30 Hektaren landwirtschaftliche Nutzfläche à Fr. 1'000.- pro Hektare). Das Heranziehen einer anderen Kürzungsbestimmung aus Verhältnismässigkeitsgründen sei nicht statthaft.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer beanstandet somit eine Ermessensüberschreitung. Eine solche liegt namentlich vor, wenn eine Behörde einen Ermessensrahmen sprengt bzw. Ermessen beansprucht, wo keines besteht (Tschannen/Müller/Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 26 Rz. 594 ff.). Die Rüge der Ermessensüberschreitung ist im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht ohne Weiteres zulässig (Art. 49 Bst. a VwVG i.V.m. Art. 37 VGG; vgl. auch E. 2 hiervor). Die Vorinstanz gelangt in ihrer Entscheidung nach Würdigung des Sachverhalts zur gleichen Ansicht. Insbesondere würden immer noch Belege fehlen, aus denen ersichtlich sei, welche Mengen bzw. welcher Handelsdünger im Jahr 2020 tatsächlich eingesetzt worden seien (angefochtener Entscheid E. 3.e). Im Rahmen des vorinstanzlichen Vernehmlassungsverfahrens führt auch die Erstinstanz aus, dass der Beschwerdegegner mehrere Versionen von Nährstoffbilanzen eingereicht habe und es unmöglich sei festzustellen, welches die massgebende Variante sei. Demgegenüber macht der Beschwerdegegner geltend, die Nährstoffbilanzen vom 24. August 2021, die Korrekturfassung vom 3. September 2021 und die letzte noch heute gültige Fassung vom 30. September 2021 seien jederzeit nachvollziehbar, transparent und in sämtlichen Zahlen belegt gewesen.

E. 4.2

In Anhang 1 Ziff. 1.1 DZV sind die für den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) erforderlichen Aufzeichnungen geregelt. Danach muss der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin regelmässig Aufzeichnungen über die Bewirtschaftung des Betriebs machen. Die Aufzeichnungen müssen die relevanten Betriebsabläufe nachvollziehbar darstellen. Sie sind mindestens sechs Jahre aufzubewahren. Sie müssen unter anderem auch Angaben zur Düngung und zum Pflanzenschutz (eingesetztes Produkt, Zulassungsnummer des eingesetzten Produktes, Einsatzdatum und -menge), Erntedaten und -erträge sowie bei Ackerkulturen zusätzlich Angaben über Sorten, Fruchtfolge und Bodenbearbeitung (Bst. c) sowie die berechnete Nährstoffbilanz und die zur Berechnung der Nährstoffbilanz notwendigen Unterlagen (Bst. d) enthalten. Mittels der Nährstoffbilanz ist zu zeigen, dass kein überschüssiger Stickstoff oder Phosphor verwendet wird (Anhang 1 Ziff. 2.1.1 DZV). Für die Berechnung der Nährstoffbilanz sind die Daten des Kalenderjahres massgebend, das dem Beitragsjahr vorausgeht. Die Nährstoffbilanz muss jährlich berechnet werden. Bei der Kontrolle ist die abgeschlossene Nährstoffbilanz des Vorjahres massgebend (Anhang 1 Ziff. 2.1.2 DZV).

E. 4.3

Es ist hier unbestritten, dass die bei der ÖLN-Kontrolle vom 25. August 2021 vom Beschwerdegegner vorgelegte Nährstoffbilanz vom 24. August 2021 im Punkt Hofdüngerzufuhren eine Differenz zum Jahresauszug aus dem HODUFLU-Portal ausgewiesen hat. Der Beschwerdegegner macht in diesem Zusammenhang geltend, dass lediglich die Zahl Nges (gesamter Anfall von Stickstoff abzüglich der unvermeidbaren Verluste) aus dem HODUFLU falsch übertragen worden sei, weil der Saldo der Mistlieferung beim Jahrestotal abgezählt anstatt hinzugezählt worden sei. Dieser Additionsfehler aus HODUFLU habe zu einem falschen Übertrag in die Position "A3: Zu- und Wegfuhr von Hofdüngern" und zum festgestellten Stickstoffüberschuss bei der ÖLN-Kontrolle geführt. Die Nachrechnung durch den Kontrolleur mit den richtigen Zahlen ergab einen Stickstoff-Versorgungsgrad von 112% und somit eine Überschreitung der Nährstoffbilanz um 2%. Dies ist aktenmässig erstellt und wird von den Parteien nicht bestritten. Am 6. September 2021 reichte der Beschwerdegegner unaufgefordert eine überarbeitete zweite Nährstoffbilanz (erstellt am 29. August 2021) ein. Im Vergleich zur ersten Nährstoffbilanz passte der Beschwerdegegner die Milchmenge an. Gleichzeitig reduzierte er die eingesetzte Menge Ammonsalpeter um 27% (400 kg). Dies führte insgesamt zu einem N-Versorgungsgrad von 108.7%, welche nun innerhalb der zulässigen Toleranz lag. Nach Aufforderung reichte der Beschwerdegegner bei der KOL am 20. September 2021 diverse Unterlagen ein (vgl. Sachverhalt Bst. A.b). Dabei fehlten auf den eingereichten Schlagkarten die Angaben zum Pflanzenschutzmitteleinsatz und das Erntedatum. Da er bei der Kontrolle der eingereichten Unterlagen erneut einen Übertragungsfehler bemerkt hatte, reichte er am 30. September 2021 die am selben Tage erstellte dritte Nährstoffbilanz ein. Da diese gegenüber der ersten und der zweiten Nährstoffbilanz andere Angaben zum Handelsdüngereinsatz aufwies, setzte die Erstinstanz dem Beschwerdegegner eine Frist bis zum 21. Oktober 2021, um ein Handelsdüngerinventar vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2020 inklusive der Zu- und Abgänge sowie eine Stellungnahme zu den am 20. September 2021 unvollständig eingereichten Schlagkarten nachzureichen. Nachdem diese Frist ungenützt abgelaufen war, reichte der Beschwerdegegner am 22. November 2021 verschiedene Belege nach. Dies zu einem Zeitpunkt, als der angefochtene Entscheid der Erstinstanz bereits gefällt und eröffnet worden war.

E. 4.4

Per Ende September 2021 lagen der Erstinstanz somit drei verschiedene Nährstoffbilanzen vor. Zudem waren auf den von Hand ausgefüllten Schlagkarten 2020 zwar die eingesetzten Düngemittel ersichtlich, es fehlten jedoch Angaben zum Pflanzenschutzmitteleinsatz und die Erntedaten. Das ebenfalls handschriftlich ausgefüllte Formular "Einsatz betriebsfremder Düngemittel 2020" enthält zwar unter anderem auch Angaben zur Menge der eingesetzten betriebsfremden Düngemittel. Es kann der Vorinstanz bzw. der Erstinstanz indes beigepflichtet werden, dass diese Dokumente nicht ausreichten, um die Angaben in der Nährstoffbilanz vom 30. September 2021 und damit insbesondere die Abweichungen bei den Handelsdüngereinsätzen gegenüber den beiden früheren Nährstoffbilanzen glaubhaft zu belegen.

E. 4.5

Nach dem Gesagten ist mit dem Beschwerdeführer und den Vorinstanzen davon auszugehen, dass die Nährstoffbilanz 2020 des Betriebs des Beschwerdegegners auch nach Ablauf der angesetzten Nachfrist mangelhaft und nicht überprüfbar (vgl. Anhang 8 Ziff.

2.2.3 Bst. b DZV). Daran vermögen auch die erst am 22. November 2021 und somit nach Ablauf der gesetzten Nachfrist und nach dem angefochtenen Entscheid der Erstinstanz eingereichten Unterlagen nichts zu ändern.

E. 5

Als nächstes ist zu prüfen, welche Sanktion diese Feststellung nach sich zieht.

E. 5.1

Art. 105 Abs. 1 DZV sieht als Verwaltungssanktion vor, dass die Kantone die Beiträge gemäss Anhang 8 DZV kürzen oder verweigern. Dabei erfolgen die Kürzungen in Bezug auf den vorliegend in Frage stehenden Ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) mit Abzügen von Pauschalbeträgen, von Beträgen pro Einheit und über die Vergabe von Punkten, die folgendermassen in Beträge umgerechnet werden (Anhang 8 Ziff. 2.2.1 DZV): "Summe der Punkte minus 10 Punkte, dividiert durch 100 und dann multipliziert mit 1000 Franken pro Hektar LN des Betriebs. Liegt die Summe der Punkte aus Wiederholungsfällen bei 110 oder mehr, so werden im Beitragsjahr keine Direktzahlungen ausgerichtet. Die Punkte bei einem Mangel werden im ersten Wiederholungsfall verdoppelt und ab dem zweiten Wiederholungsfall vervierfacht."

E. 5.2

Wenn Kontrollen auf dem Betrieb erschwert werden oder wenn die mangelhafte Mitwirkung oder Drohungen zu einem Mehraufwand führen, stellt dies einen Mangel dar, der im Bereich ÖLN zu einer Kürzung von 10 % aller Direktzahlungen führt (mind. Fr. 2'000.-, max. Fr. 10'000.-; Anhang 8 Ziff. 2.1.4 Bst. a DZV). Demgegenüber ist eine Kürzung um 110 Punkte vorgesehen, wenn die Nährstoffbilanz, inkl. der notwendigen Belege, unvollständig, fehlend, falsch oder unbrauchbar sind, und der Mangel nach der Nachfrist immer noch besteht (Anhang 8 Ziff. 2.2.3 Bst. b DZV). Bei begründeten speziellen betrieblichen Situationen und wenn die Summe aller Kürzungen mehr als 20 Prozent der gesamten Direktzahlungen des betreffenden Jahres ausmacht, kann der Kanton die Kürzungen um maximal 25 Prozent erhöhen oder reduzieren (Anhang 8 Ziff. 1.6 DZV).

E. 5.3

Der Beschwerdegegner hat sich - wie er auch selbst betont - bei der Betriebskontrolle weder unkooperativ verhalten noch hat er Dokumente vorenthalten oder Drohungen ausgestossen, die im Ergebnis zu einem Mehraufwand geführt hätten. Entsprechend sind im vorliegenden Fall die Direktzahlungen nicht gestützt auf Anhang 8 Ziff. 2.1.4 Bst. a DZV zu kürzen. Die unter dieser Bestimmung aufgeführten Mängel beziehen sich denn auch nur auf die Kontrolle auf dem Betrieb. Der Beschwerdegegner hat die Betriebskontrolle in keiner ersichtlichen bzw. aktenkundigen Art erschwert. Er hat vielmehr im Nachgang zu dieser Kontrolle drei verschiedene Nährstoffbilanzen eingereicht, die unterschiedliche Angaben zum Handelsdüngereinsatz enthielten. Auch innerhalb der durch die Erstinstanz angesetzten Frist hat er, indem das geforderte Handelsdüngerinventar vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2020 inklusive der Zu- und Abgänge nicht eingereicht hat, keine vollständigen bzw. brauchbaren Angaben betreffend den Handelsdüngereinsatz gemacht. Entsprechend konnte die Nährstoffbilanz weiterhin nicht überprüft werden. Es lag somit im Ergebnis eine nicht überprüfbare und somit mangelhafte Nährstoffbilanz vor. Dieser Mangel würde vorliegend grundsätzlich gemäss Anhang 8 Ziff. 2.2.3 Bst. b DZV zu einer Kürzung von Fr. 49'300.- (110 Punkte minus 10 Punkte Toleranz = 100 Punkte; 49.30 Hektaren landwirtschaftliche Nutzfläche à Fr. 1'000.- pro Hektare) führen.

E. 5.4

Auch die Vorinstanzen gelangten zum Schluss, dass die Nährstoffbilanz 2020 des Betriebs des Beschwerdegegners nicht überprüfbar und damit mangelhaft sei, da nach wie vor Belege fehlten, die Auskunft darüber geben, welche Mengen bzw. welcher Handelsdünger im Jahr 2020 tatsächlich eingesetzt wurden (vgl. auch E. 4.1 hiervor). Die Vorinstanz erkannte im angefochtenen Entscheid zu Recht, dass damit die dem Beschwerdegegnern zustehenden Direktzahlungen für das Jahr grundsätzlich um Fr. 49'300.- gekürzt werden müssten. Aus Verhältnismässigkeitsgründen qualifizierte die Vorinstanz jedoch - auf einen im Rahmen des vorinstanzlichen Schriftenwechsels gestellten Antrag der Erstinstanz hin - den festgestellten Mangel neu als Mangel beim Kontrollpunkt und reduzierte die Kürzung auf Fr. 10'000.- gemäss Anhang 8 Ziff. 2.1.4 Bst. a DZV. Sie begründet dies damit, dass eine Kürzung um Fr. 49'300.- unter Berücksichtigung der vorliegenden Umstände sehr hoch ausfalle und den Betrieb des Beschwerdegegners vor wirtschaftliche Probleme stellen könnte. Demgegenüber macht der Beschwerdeführer geltend, Anhang 8 Ziff. 2.2.3 Bst. b DZV lasse keinen Ermessensspielraum für die entscheidende Behörde zu. Der Beschwerdegegnern macht in seiner Replik geltend, dass eine Kürzung, wie sie der Beschwerdeführer beantrage, nicht verhältnismässig sei und die Liquidität seines Betriebes stark einschränke.

E. 6.1

In einem früher ergangenen Urteil hat das Bundesverwaltungsgericht generell festgehalten, dass Art. 170 Abs. 3 LwG (wonach der Bundesrat die Kürzungen bei Verletzung von Vorschriften im Bereich der Direktzahlungen und des Pflanzenbaus zu regeln hat) dem Bundesrat einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich der Frage zugesteht, ob und welche Kürzungen bei Verstössen gegen die Bestimmungen über die Direktzahlungen vorzunehmen sind. In diesem Zusammenhang liegen Art. 105 Abs. 1 DZV und der Anhang 8 DZV eindeutig nicht ausserhalb des Geltungsbereichs der Gesetzesdelegation und sind geeignet, den Zweck des Bundesgesetzes objektiv zu erreichen. Zudem verstossen die genannten Bestimmungen nicht gegen die Bundesverfassung, insbesondere nicht gegen die Grundrechte der Gleichheit und des Schutzes vor Willkür (Urteil des BVGer B-4863/2020 vom 10. Dezember 2020 E. 5.1 ff.; bestätigt mit Urteil B-2197/2021 vom 25. April 2022 E. 4.2).

E. 6.2

Im vorliegenden Fall ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob die Vorinstanzen bei der Anwendung von Anhang 8 Ziff. 2.2.1 i.V.m. Anhang 8 Ziff. 2.2.3 Bst. b DZV über einen Ermessensspielraum verfügen.

E. 6.2.1

Unter der Ermessensausübung bei der Anordnung von Rechtsfolgen versteht man einen Handlungsspielraum, den der Gesetzgeber den Verwaltungsbehörden bei der Anordnung von Rechtsfolgen einräumt (Rechtsfolgeermessen). Es verschafft der Verwaltung die Möglichkeit, sich unter mehreren rechtlich zulässigen Handlungsalternativen für jene zu entscheiden, die optimal auf den Einzelfall passt (Urteil A-5697/2018 vom 11. Juni 2019 E. 4.3 m.w.H.).

E. 6.2.2

Wie das Bundesverwaltungsgericht bereits nach Auslegung der massgebenden Bestimmungen in Bezug auf Kürzungen im Zusammenhang mit den Tierschutzbestimmungen (Anhang 8 Ziff. 2.3.1 Bst. a DZV) entschieden hat, bestimmen die im Anhang 8 DZV für die verschiedenen Mängel vorgesehenen Kürzungen den Rahmen des Rechtsfolgeermessens der kantonalen Vollzugsbehörden. Nur in diesem Rahmen können die kantonalen Behörden ihr Rechtsfolgeermessen ausüben und das Verhältnismässigkeitsprinzip anwenden (Urteil B-4863/2020 E. 5.1 und E. 5.2.2.3).

E. 6.2.3

Entsprechend lässt auch Anhang 8 Ziff. 2.2.1 DZV den Vorinstanzen keinen Ermessensspielraum, wie der Beschwerdeführer zu Recht einwendet. Bei einem erstmaligen Mangel werden nach Anhang 8 Ziff. 2.2.1 i.V.m Anhang 8 Ziffer 2.2.3 Bst. b DZV bei nicht vollständiger Erfüllung der Voraussetzungen zur Einreichung der Nährstoffbilanz nicht die gesamten Direktzahlungen des Beitragsjahrs gekürzt, sondern nur anteilmässig je nach Grösse des Betriebs (1000 Franken pro Hektare LN des Betriebs). Hingegen werden im Wiederholungsfall vom Mangel im Beitragsjahr keine Direktzahlungen ausgerichtet, wenn die Summe der Punkte aus Wiederholungsfällen 110 Punkte oder mehr beträgt. Damit hat der Ordnungsgeber, welcher seinerseits über einen grossen Ermessensspielraum verfügt (vgl. E. 6.1 hiervor), bereits eine Abstufung vorgenommen (Urteil B-2197/2021 E. 6.4, bestätigt mit Urteil 2C_446/2022 E. 8.3.3).

E. 6.3

Die Kürzung von Direktzahlungen muss auch vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip standhalten, weshalb in einem zweiten Schritt zu prüfen ist, ob die Kürzung der Direktzahlungen für das Jahre 2021 gemäss Anhang 8 Ziff. 2.2.3 Bst. b DZV verhältnismässig ist, unter anderem auch unter Berücksichtigung sowohl der vom Beschwerdegegner geltend gemachten Umstände als auch der Mindestvorschrift von Art. 170 Abs. 2 LwG im Sinne einer zu respektierenden Vorwegnahme der Verhältnismässigkeitsprüfung durch den Gesetzgeber (Art. 190 BV; Urteil des BVGer B-2197/2021 E. 6.2). Das in Art. 5 Abs. 2 BV verankerte Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass jede staatliche Verwaltungsmassnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich sowie bezüglich Eingriffszweck und -wirkung ausgewogen (Verhältnismässigkeit im engeren Sinn), mithin der betroffenen Person zumutbar ist (vgl. BGE 142 I 49 E. 9.1, Urteil des BVGer B-2197/2021 E. 6.2 bestätigt mit Urteil des BGer 2C_446/2022 vom 20. März 2024 E. 8.2).

E. 6.4

Die früher anwendbare Kürzungsrichtlinie wurde durch die DZV ersetzt, weil es zu kantonalen Ungleichbehandlungen gekommen ist und weil die frühere Kürzungsrichtlinie - als Verwaltungsverordnung - für die richterlichen Instanzen nicht verbindlich war. Mit der DZV sollten für richterliche Instanzen neu verbindliche Vorgaben zu Kürzungen bei Direktzahlungen festgelegt werden, um die Gleichbehandlung der Landwirte zu gewährleisten (vgl. Botschaft vom 17. Mai 2006 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2011; BBl 2006 6337 ff., 6450 Ziff. 2.8.1]). Unter Berücksichtigung des dem Bundesrat gestützt auf Art. 170 Abs. 3 LwG eingeräumten weiten Ermessensspielraums hinsichtlich der Frage, welche Kürzungen bei Verstössen gegen die Bestimmungen über die Direktzahlungen vorzunehmen sind und wann auf sie verzichtet werden soll, stellt die DZV ein umfassendes und differenziertes Regelwerk dar, um Kürzungen bei Direktzahlungen

festzulegen (Urteil des BVGer B-2197/2021 E. 6.3). In casu muss jedoch nicht abstrakt beurteilt werden, ob sich Anhang 8 Ziff. 2.2.3 Bst. b DZV angesichts der auf den ersten Blick schematisch wirkenden Festlegung auf 110 Punkte, wenn der Mangel (unvollständige, fehlende, falsche oder unbrauchbare Nährstoffbilanz) auch nach der Nachfristansetzung weiterhin besteht, als verhältnismässig erweist. Vorliegend ist einzig zu beurteilen, ob die von der Erstinstanz im vorinstanzlichen Verfahren beantragte und von der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid angeordnete Herabsetzung der Kürzung verhältnismässig ist.

E. 6.5

Der in casu festgestellte Mangel, dass die Nährstoffbilanz auch nach der Ansetzung einer Nachfrist weiterhin unvollständig und damit mangelhaft war, wiegt schwer. In Bezug auf die Ausrichtung von Direktzahlungen kommt dem ökologischen Leistungsnachweis, insbesondere auch dem Nachweis einer ausgeglichenen Düngerbilanz (Art. 13 DZV), eine herausragende Bedeutung zu. Denn Beiträge werden nur ausgerichtet, wenn die Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises nach den Artikeln 12-25 auf dem gesamten Betrieb kumulativ erfüllt sind (Art. 11 DZV). Damit wird eine umweltschonende Bewirtschaftung für alle Beitragsbezüger von Direktzahlungen zur Grundanforderung (vgl. Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002], S. 205). Entsprechend hohe Anforderungen werden an die Aufzeichnungen über die Bewirtschaftung eines Betriebs, darunter auch die berechnete Nährstoffbilanz samt den notwendigen Unterlagen (Anhang 1 Ziff. 1.1 Bst. d DZV) gestellt. Diese Aufzeichnungen sind denn auch mindestens sechs Jahre aufzubewahren, damit die Betriebsabläufe auch nachträglich nachvollzogen werden können (vgl. E. 4.2 hiavor).

E. 6.6

Angesichts der zentralen Bedeutung des ökologischen Leistungsnachweises und damit auch der ausgeglichenen Düngerbilanz im System der Direktzahlungen scheint die anteilmässig je nach Grösse des Betriebs (1'000.- Franken pro Hektare LN des Betriebs) vorgesehene Kürzung der Direktzahlungen nach gewährter Nachfristansetzung bei weiterhin mangelhafter Nährstoffbilanz nicht unverhältnismässig. Die für diese Fälle vorgesehene Kürzung der Direktzahlungen ist zudem ohne Zweifel geeignet, das im öffentlichen Interesse stehende Ziel, eine umweltschonende Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzfläche für alle Beitragsbezüger von Direktzahlungen, zu erreichen. Die Kürzung der Direktzahlungen im erwähnten Rahmen ist im Hinblick auf den angestrebten Erfolg auch als erforderlich zu beurteilen und erweist sich nicht per se als unzumutbar.

E. 6.7

Der Beschwerdegegner bringt weiter vor, dass zwei fehlerhafte Dokumente zu dieser massiven Kürzung der Direktzahlungen führen würden. Die Nachfrist für die Einreichung zusätzlicher Dokumente sei überdies im Herbst, mitten in der anstrengenden Erntesaison, angesetzt gewesen. In dieser Periode sei es sehr schwierig, angesetzte Fristen einzuhalten, wenn sämtliche Tage von Arbeit ausgefüllt seien. Sofern der Beschwerdegegner damit sein Verschulden relativieren will, gilt es festzuhalten, dass Direktzahlungskürzungen nach Anhang 8 DZV kein Verschulden des Beitragsempfängers voraussetzen (Urteil 2C_446/2022 E. 8.3.2; Urteil des BVGer B-2291/2016 vom 10. Juli 2018 E. 7.1.2). Somit spielt es keine Rolle, ob der Beschwerdegegner mit oder ohne Absicht die Nachfrist nicht genutzt hat. Die Mindestkürzung gemäss Anhang 8 Ziff. 2.2.3 Bst. b DZV erweist sich in

casu auch mit Blick auf das gesamte, vergleichsweise differenzierte und die Gleichbehandlung der Landwirte berücksichtigende Regelgefüge der DZV als verhältnismässig (vgl. Urteil B-2197/2021 E. 6.4). Es bestätigt sich nach dem Gesagten, dass die Kürzung der Direktzahlungen um 1'000.- Franken pro Hektare LN des Betriebs des Beschwerdegegners für das Jahr 2021 gemäss Anhang 8 Ziff. 2.2.3 Bst. b DZV vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhält.

E. 6.8

Indem die Vorinstanz aus Verhältnismässigkeitsgründen und auf Antrag der Erstinstanz hin, den festgestellten Mangel nicht als unvollständige und in der Folge als mangelhafte Nährstoffbilanz unter anderem auch aufgrund fehlender Belege gemäss Anhang 8 Ziff. 2.2.3 Bst. b DZV, sondern als erschwerte Kontrolle bzw. mangelhafte Mitwirkung bei der Kontrolle auf dem Betrieb qualifizierte und die Kürzung auf Fr. 10'000.- gemäss Anhang 8 Ziff. 2.1.4 Bst. a DZV reduzierte, hat sie im Ergebnis Ermessen ausgeübt, wo ihr keines zustand (vgl. E. 6.2.3 hiervor).

E. 6.9

Schliesslich enthalten weder das LwG noch die DZV eine Ausnahmeregelung, die vorsehen würde, dass trotz eines festgestellten Mangels aus Verhältnismässigkeitsgründen eine weniger einschneidende Kürzung in Betracht gezogen werden dürfte. Auch das subsidiär anwendbare Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) sieht keine entsprechende Regelung vor (Urteil des BVGer B-5033/2019 vom 28. September 2020 E. 4.5).

E. 7

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Nährstoffbilanz 2020 des Betriebs des Beschwerdegegners auch nach der angesetzten Nachfrist nicht überprüfbar ist. Es liegt somit ein Mangel vor, welcher gemäss Anhang 8 Ziff. 2.2.3 Bst. b DZV in vorliegendem Fall grundsätzlich zu einer Kürzung von Fr. 49'300.- führt (110 Punkte minus 10 Punkte Toleranz = 100 Punkte; 49.30 Hektaren landwirtschaftliche Nutzfläche à 1'000.- Franken pro Hektare).

E. 8.1

Ermessensspielraum haben die kantonalen Instanzen hingegen im Rahmen von Anhang 8 Ziff. 1.6 DZV. Danach kann der Kanton bei begründeten speziellen betrieblichen Situationen und wenn die Summe aller Kürzungen mehr als 20 Prozent der gesamten Direktzahlungen des betreffenden Jahres ausmacht, die Kürzungen um maximal 25 Prozent erhöhen oder reduzieren. Er eröffnet solche Entscheide dem BLW.

E. 8.2

Die vorliegend in Frage stehende Kürzung um Fr. 49'300.- macht unbestrittenermassen mehr als 20 Prozent der gesamten Direktzahlungen des betreffenden Jahres aus. Eine Reduzierung wäre somit um maximal 25 Prozent und damit um Fr. 12'325.- auf Fr. 36'975.- zulässig. Die Vorbringen des Beschwerdegegners, wonach der Kürzungsbetrag die Liquidität des Betriebes massiv einschränke und sich in der Buchhaltung als Eigenkapitalverzehr auswirke, wären somit unter der Bestimmung von Anhang 8 Ziff. 1.6 DZV zu prüfen. Die Vorinstanzen anerkennen im vor-instanzlichen Verfahren, dass die Kürzung in der Höhe von Fr. 49'300.- den Betrieb des Rekurrenten vor wirtschaftliche Probleme stellen könnte und erachteten sie als unverhältnismässig. Die Vorinstanzen gehen

indes lediglich pauschal von einer angeblichen unverhältnismässigen Existenzgefährdung aus, ohne auf die Anforderungen nach Anhang 8 Ziff. 1.6 DZV näher einzugehen oder konkrete Belege zu benennen. Unter diesen Umständen besteht für das Bundesverwaltungsgericht keine hinlänglich gesicherte Grundlage, um selbst darüber zu entscheiden, ob und in welchem Umfang der Kürzungsbetrag allenfalls reduziert werden kann. Ob auf Seiten des Beschwerdegegners wirtschaftliche Existenzgefährdung bzw. eine spezielle betriebliche Situation vorliegt, welche eine Reduktion der Kürzung rechtfertigen würde, vermag das Bundesverwaltungsgericht aufgrund der vorliegenden Akten somit nicht abschliessend zu beurteilen, weshalb es die Sache - im Sinne des Eventualantrags - an die Erstinstanz zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen zurückweist. Dabei ist jedoch Folgendes zu beachten: Da der Ermessensspielraum der Kantone auf die in Anhang 8 Ziff. 1.6 DZV festgehalten Bandbreite beschränkt ist, vermögen auch besondere Umstände, wie die wirtschaftliche Situation des Beschwerdegegners, keine über 25 Prozent hinausgehende Reduzierung der Kürzung der Direktzahlungen zu rechtfertigen (vgl. Urteil B-6451/2016 E. 5.2). Zudem ist die Bestimmung nach dem Wortlaut ("bei begründeten speziellen betrieblichen Situationen") restriktiv anzuwenden.

E. 9

In Anbetracht der vorgehenden Ausführungen ergibt sich im Ergebnis, dass die Vorinstanz die DZV nicht korrekt angewendet hat. Die Beschwerde ist somit teilweise, im Sinne des Eventualantrags, gutzuheissen und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 9. Mai 2022 aufzuheben. Die Sache ist an die Erstinstanz zur Neuurteilung der Kürzung der Direktzahlungen im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen. Sie wird dabei insbesondere zu prüfen haben, ob sich eine Reduzierung der Kürzung der Direktzahlungen um maximal 25 Prozent aufgrund einer speziellen betrieblichen Situation gemäss Anhang 8 Ziff. 1.6 DZV auf Seiten des Beschwerdegegners rechtfertigt.

E. 10

Die Beschwerdeinstanz auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Gemäss Art. 63 Abs. 2 VwVG haben Vorinstanzen oder Bundesbehörden jedoch keine Verfahrenskosten zu tragen. Unter Berücksichtigung der Umstände des vorliegenden Falles, namentlich dass das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht aufgrund des Entscheids des Departements durch das beschwerdeführende Bundesamt in die Wege geleitet wurde, erscheint es als gerechtfertigt, dem Beschwerdegegner nur einen Teil der Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 6 Bst. b des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]; vgl. Urteil B-6451/2016 E. 7). Nach dem Gesagten werden die Verfahrenskosten auf Fr. 1'600.- festgelegt und zur Hälfte (Fr. 800.-) dem Beschwerdegegner auferlegt. Bei diesem Verfahrensausgang wird keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 7 VGKE).

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