

BVGer B-3350/2009 vom 14. Mai 2010

Bundesverwaltungsgericht, 2010-05-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-3350_2009

FR: TAF B-3350/2009 du 14 mai 2010

IT: TAF B-3350/2009 del 14 maggio 2010

Regeste

Direktzahlungen und Ökobeiträge

Erwägungen

E. 1

Der angefochtene Beschwerdeentscheid vom 16. April 2009 stützt sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes. Er stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt u.a. Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, soweit ein Bundesgesetz dies entsprechend vorsieht (vgl. Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Gemäss Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, die wie im vorliegenden Fall in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Ausgenommen sind einzig kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, die mit Beiträgen unterstützt werden. Eine derartige Ausnahme liegt nicht vor. Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Beschwerdeentscheids durch diesen berührt und hat daher ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Er ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor. Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

E. 2

Der hier zu beurteilende Sachverhalt ereignete sich im Jahr 2008, weshalb grundsätzlich diejenigen Rechtssätze Anwendung finden, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung hatten. Der Gesetzgeber kann eine davon abweichende Regelung treffen, was er indessen im vorliegenden Fall - soweit hier interessierend - nicht getan hat (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgericht B-3405/2007 vom 3. Juli 2008 E. 2.2.2 mit Hinweisen). Die im vorliegenden Fall anzuwendenden Bestimmungen wurden indessen von keinen entscheidrelevanten Rechtsänderungen betroffen.

E. 3

Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden - gestützt auf Art. 104 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) - die Art. 70 ff. des LwG sowie die aufgrund dessen vom Bundesrat erlassene

Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR 910.13). Zwecks Förderung der Landwirtschaft richtet danach der Bund bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen, insbesondere unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN), Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben Direktzahlungen in Form von Beiträgen aus (vgl. Art. 70 Abs. 1 LwG). Der ÖLN umfasst insbesondere eine tiergerechte Haltung der Nutztiere (Art. 70 Abs. 2 Bst. a LwG). Die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung ist Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen (Art. 70 Abs. 4 LwG, Art. 5 DZV). Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der betreffende Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Vorschriften des LwG, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG). Die Kürzung oder Verweigerung gilt mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bestimmungen verletzt hat (Art. 170 Abs. 2 LwG). Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, die Direktzahlungen beantragen, müssen der kantonalen Behörde den Nachweis erbringen, dass sie den gesamten Betrieb nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaften (Art. 16 Abs. 1 DZV). Die Kantone können Organisationen, die für eine sachgemässe und unabhängige Kontrolle Gewähr bieten, zum Vollzug beziehen (Art. 66 Abs. 1 S. 1 DZV). Die Kantone veranlassen, dass Inspektionsfrequenzen und Koordination der Inspektionen sich nach der Inspektionskoordinationsverordnung vom 14. November 2007 (VKIL, SR 910.15) richten (Art. 66 Abs. 4 Bst. a DZV). Die Kantone kürzen oder verweigern die Beiträge insbesondere, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin Kontrollen erschwert (Art. 70 Abs. 1 Bst. b DZV).

E. 4

Der Beschwerdeführer rügt, die Direktzahlungen für das Jahr 2008 seien ihm zu Unrecht verweigert worden. Er macht geltend, dass er den ÖLN ohne weiteres auch im Jahr 2008 erbracht habe, und legte im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren die Kontrollberichte der Jahre 2005 bis 2007 ins Recht, wonach er jeweils die Voraussetzungen des ÖLN vollumfänglich erfüllt habe. Unerklärlich sei, weshalb ihm für das Jahr 2008 kein Kontrollbericht ausgestellt worden sei. Er habe sich zur Verfügung der für den Erwerb des ÖLN erforderlichen Kontrollen durch die Kontrollstelle für Ökomassnahmen und Labelproduktion (KOL) gehalten und darauf vertraut, dass die KOL die Kontrollen bei ihm vornehmen werde. Die Kontrollen seien jedoch weder durchgeführt worden, noch sei ihm mitgeteilt worden, dass die KOL vorhabe, von den Kontrollen abzusehen. Dies sei als Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben anzusehen. Zudem habe die Vorinstanz auf noch nicht rechtskräftige Entscheide der Verwaltung und der Strafgerichte abgestellt. Demgegenüber berufen sich Vorinstanz und Erstinstanz darauf, das Verhalten des Beschwerdeführers gegenüber den Kontrollorganen habe dazu geführt, dass keine Kontrolle durchgeführt worden sei. Er habe bereits mehrfach Kontrollen erschwert, indem er Amtspersonen bedroht habe. Unter diesen Umständen sei es keiner Kontrollperson zuzumuten, eine Betriebskontrolle durchzuführen. Ferner müsse eine Missachtung von Tierschutzbestimmungen keineswegs mit rechtskräftigem Urteil festgestellt worden sein, um eine Kürzung bzw. Verweigerung der Direktzahlungen vorzunehmen.

E. 4.1

Der ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) ist eine Grundvoraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen (vgl. Art. 70 Abs. 1 LwG). Es ist dabei Sache des jeweiligen Bewirtschafter, der kantonalen Behörde den Nachweis zu erbringen, dass sie den gesamten Betrieb nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaften. Die Bestätigung einer akkreditierten Inspektionsstelle mit dem entsprechenden akkreditierten Geltungsbereich gilt als Nachweis (Art. 16 DZV).

E. 4.2

Unbestritten ist, dass im Betrieb des Beschwerdeführers während des Jahres 2008 keine Kontrolle stattgefunden hat und die für den ÖLN erforderlichen Daten somit nicht erhoben wurden. Der ÖLN wurde für das Bewirtschaftungsjahr 2008 somit nicht erbracht. Die tatsächlichen Verhältnisse, die im Betrieb des Beschwerdeführers während dieses Jahres bestanden, können nachträglich nicht mehr festgestellt werden. Der ÖLN kann daher auch nicht nachgeholt werden. Ob die Voraussetzungen des ÖLN im fraglichen Zeitraum erfüllt waren, lässt sich deshalb nicht nachweisen. Die Folgen der Beweislosigkeit treffen diejenige Partei, welche die Beweislast trägt. Sofern das massgebliche Recht keine spezifische Beweisregel enthält, kommt die Beweislastregel von Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) zum Tragen. Danach hat derjenige die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen, der aus einer unbewiesenen Tatsache ein Recht ableiten will (vgl. hierzu auch BVGE 2008/23 E. 4.2 mit weiteren Hinweisen). Der Beschwerdeführer beansprucht Direktzahlungen für das Jahr 2008. Insofern ist er es, der aus der von ihm behaupteten und beweislos gebliebenen Tatsache, dass er im Jahr 2008 seinen Betrieb nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaftet habe, Vorteile ableiten will. Deshalb trägt auch er die diesbezügliche Beweislast, wie in der Direktzahlungsverordnung ausdrücklich festgehalten ist (vgl. Art. 16 Abs. 1 DZV). Die Folgen dieser Beweislosigkeit gehen daher zu Lasten des Beschwerdeführers.

E. 4.3

Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, der Zustand der Beweislosigkeit sei dadurch herbeigeführt worden, dass eine Kontrolle im Jahr 2008 unterlassen worden sei, obwohl er in schutzwürdiger Weise darauf habe vertrauen dürfen, dass die KOL eine solche Kontrolle aus eigener Initiative vornehmen werde. Dies sei als Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben anzusehen.

E. 4.3.1

Der Grundsatz von Treu und Glauben ist ein Grundrecht und eine verfassungsmässige Verfahrensgarantie (vgl. Art. 5. Abs. 3 und Art. 9 BV). Er verlangt, dass Behörden und Private in ihren Rechtsbeziehungen gegenseitig aufeinander Rücksicht zu nehmen haben. Der Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (vgl. BGE 126 II 377 E. 3a mit Hinweisen). Es müssen aber verschiedene Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein, damit sich der Private mit Erfolg auf Treu und Glauben berufen kann: So ist etwa eine unrichtige Auskunft nur bindend, wenn die Verwaltungsbehörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat, wenn sie dabei für die Erteilung der Auskunft zuständig war, wenn der Private die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte und wenn er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen

getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können. Selbst wenn diese Voraussetzungen allesamt erfüllt sind, steht nicht fest, ob der Private mit seiner Berufung durchdringt. Vielmehr sind das Interesse an der Durchsetzung des geltenden Rechts und jenes am Vertrauensschutz gegeneinander abzuwägen (vgl. zu alledem Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 622 ff., sowie Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 22 Rz. 3ff., jeweils mit weiteren Hinweisen). Diese Grundsätze gelten sinngemäss nicht nur für konkrete Auskünfte, sondern auch für andere Vertrauensgrundlagen wie etwa das pflichtgemässe Unterlassen von Auskünften oder Praxisänderungen.

E. 4.3.2

Der Beschwerdeführer macht sinngemäss geltend, aufgrund der jahrelangen Praxis der KOL, ÖLN-Kontrollen aus eigener Initiative, ohne konkrete Aufforderung seinerseits durchzuführen, habe er darauf vertrauen dürfen, dass die KOL dies auch im Jahr 2008 tun würde. Die Vorinstanz führt im angefochtenen Entscheid aus, ihr seien verschiedene Vorkommnisse im Zusammenhang mit behördlichen Kontrollen auf dem Betrieb des Beschwerdeführers bekannt. So sei es anlässlich von tierschutz- und tierseuchenrechtlichen Betriebskontrollen zu verbalen oder handgreiflichen Auseinandersetzungen zwischen dem Beschwerdeführer und dem Kantonstierarzt gekommen, weshalb der Beschwerdeführer in der Folge wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte bestraft worden sei. Im Juli 2008 habe die Feuerbrandkontrolle durch den Pflanzenschutzdienst des Bildungs- und Beratungszentrums Arenenberg (BBZ Arenenberg) abgesagt werden müssen, nachdem der Beschwerdeführer einem Mitarbeiter des Pflanzenschutzdienstes vorgängig telefonisch gedroht hätte, er werde jedem, der seinen Hof betrete, ein Messer in die Rippen rammen.

E. 4.3.3

Der Beschwerdeführer hat zwar in seiner Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht sämtliche Sachverhaltsausführungen der Vorinstanzen pauschal bestritten, zu den angeführten Vorfällen ansonsten jedoch nicht substantiiert Stellung genommen. In der Bundesverwaltungsrechtspflege gilt der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 [BZP, SR 273]). Frei ist die Beweiswürdigung vor allem darin, dass sie nicht an bestimmte starre Beweisregeln gebunden ist, die dem Richter genau vorschreiben, wie ein gültiger Beweis zustande kommt und welchen Beweiswert die einzelnen Beweismittel im Verhältnis zueinander haben (vgl. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 278 f.; BGE 130 II 482 E. 3.2). Der Grundsatz der freien Beweiswürdigung verlangt, dass sich die urteilende Instanz sorgfältig, gewissenhaft und unvoreingenommen ihre Meinung darüber bildet, ob der zu beweisende Sachumstand als wahr zu gelten hat oder nicht. Veranschlagt wird dabei sowohl das beigebrachte Beweismaterial als auch das Beweisverhalten der Parteien. Beweis ist geleistet, wenn der Richter gestützt auf die Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangt, dass sich der rechtserhebliche Sachumstand verwirklicht hat. Eine überwiegende Wahrscheinlichkeit wird als ausreichend betrachtet, wo ein strikter Beweis nicht nur im Einzelfall, sondern der Natur der Sache nach nicht möglich oder nicht zumutbar ist und insofern eine Beweisnot besteht (vgl. BGE 130 III 321 E. 3.2). Dann gilt der Beweis als erbracht, wenn für die Richtigkeit einer Sachbehauptung derart gewichtige Gründe sprechen, dass andere denkbare Möglichkeiten vernünftigerweise nicht in Betracht kommen (vgl. BGE 132 II 715 E. 3.1). Im vorliegenden Fall hat das

Bundesverwaltungsgericht zwar weder die Akten betreffend die rechtskräftige Verurteilung wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte noch bezüglich des offenbar neuen Strafverfahrens aufgrund der Anschuldigung, Beamte anlässlich der Kontrolle am 27. Oktober 2009 mit einer Pistole bedroht zu haben, eingeholt. Aktenkundig sind hingegen das Urteil des Obergerichts des Kantons Thurgau vom 12. Mai 2009 und das Urteil des Bundesgerichts vom 26. Februar 2010, welche auch eine weitere Verurteilung des Beschwerdeführers wegen Drohung zum Gegenstand haben. Eine formelle Zeugenaussage des betreffenden Mitarbeiters des BBZ Arenenberg, dem gegenüber der Beschwerdeführer die angeführte Drohung ausgesprochen haben soll, liegt zwar nicht vor. Hingegen bestätigte auch der Kantonstierarzt in seiner schriftlichen Vernehmlassung im vorinstanzlichen Verfahren ausdrücklich, dass der Beschwerdeführer besonders in der Folge der laufenden Strafverfahren im Jahr 2008 bei verschiedenen Behördenkontakten derartige Drohungen geäußert habe. Die KOL führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie bereits seit 2006 ihre Kontrollen jeweils durch zwei Kontrolleure durchgeführt habe, da sie Kenntnis von Tätlichkeiten des Beschwerdeführers gegenüber Amtspersonen bei Kontrollen gehabt habe. An der Sitzung vom 17. Juni 2008, an der verschiedene Amtsstellen vertreten waren, habe der Vertreter der Staatsanwaltschaft den Beschwerdeführer als gefährlich eingestuft, weshalb in der Folge beschlossen worden sei, dass die Kontrollen auf dem Betrieb nur mehr unter Aufsicht der Polizei erfolgen sollten. Unter diesen Umständen erübrigt sich die Edition weiterer Akten von Strafverfahren oder Zeugeneinvernahmen des betreffenden Mitarbeiters des BBZ Arenenberg, des Kantonstierarztes oder der zuständigen Polizeiorgane. Wie genau der Beschwerdeführer sich anlässlich der jeweiligen Behördenkontakte geäußert hat, ist nicht entscheidend. Die Sachverhaltsdarstellungen nicht nur einer, sondern verschiedener Behörden und die dem Bundesverwaltungsgericht vorliegenden Strafurteile zeichnen jedenfalls übereinstimmend das Bild eines Betriebsleiters, dem behördliche Kontrollen, insbesondere in Bezug auf seine Tierhaltung, entschieden unwillkommen sind und der bei allfälligen Beanstandungen sein Temperament verschiedentlich ungenügend beherrscht. Es ist daher verständlich, wenn die KOL, welche ebenfalls zum BBZ Arenenberg gehört, im Sommer 2008 zur Auffassung kam, der Beschwerdeführer stehe einer allfälligen ÖLN-Kontrolle nicht mit der nötigen kooperativen Haltung gegenüber und die Voraussetzungen der Norm ISO/IEC 17020, die ein unabhängiges und unparteiliches Inspektionsergebnis gewährleisten sollten, seien nicht mehr gegeben, insbesondere da sie - allenfalls auch mittels unangemeldeter Kontrollen - hätte überprüfen müssen, ob die im Vorjahr beanstandeten Punkte bezüglich Gewässerschutz und Tierhaltung in der Zwischenzeit korrigiert worden waren.

E. 4.3.4

Da der Beschwerdeführer die Gründe zu vertreten hat, welche die KOL zur Annahme veranlasst haben, behördliche Kontrollen seines Betriebs seien ihm nicht willkommen, kann er sich auf nicht darauf berufen, er habe gutgläubig darauf vertrauen dürfen, dass die KOL auch weiterhin unaufgefordert ÖLN-Kontrollen vornehmen würde. Die Voraussetzungen, um gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben von einem gültigen Kontrollbefund abzusehen, sind daher nicht gegeben. Die Verweigerung der Direktzahlungen für das Jahr 2008 erweist sich daher als rechtmässig.

E. 5

Nur ergänzend sei daher darauf hingewiesen, dass die Verweigerung der Direktzahlungen auch allein wegen der angeführten Verletzung der Tierschutzbestimmungen nicht zu

beanstanden wäre. Direktzahlungen können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller gegen Tierschutzbestimmungen verstossen hat (Art. 70 Abs. 4 und Art. 170 Abs. 1 LwG sowie Art. 5 und Art. 70 Abs. 1 Bst. d DZV). Die Nichteinhaltung von Vorschriften des Tierschutzgesetzes setzt, im Gegensatz zur Nichteinhaltung von landwirtschaftsrelevanten Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes, keinen rechtskräftigen Entscheid voraus; die Bestimmung von Art. 70 Abs. 2 DZV ist abschliessend. Die Frage ist indessen mit dem Urteil des Bundesgerichts vom 26. Februar 2010 ohnehin obsolet: Damit ist rechtskräftig erstellt, dass der Beschwerdeführer wegen mehrfacher Tierquälerei und wegen mehrfacher Übertretung des Tierschutzgesetzes, teilweise begangen im Jahr 2008, verurteilt worden ist. Angesichts der Schwere der diesbezüglichen Vorwürfe und des Umstandes, dass der Beschwerdeführer bereits mehrfach wegen Verstössen gegen die Tierschutzbestimmungen vorbestraft ist, kann nicht gesagt werden, dass die Vorinstanz ihr Ermessen missbraucht oder überschritten hat, wenn sie die Verweigerung der Direktzahlungen für das Jahr 2008 auch auf diese Verstösse gestützt hat.

E. 6

Insgesamt erweist sich die Beschwerde somit als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

E. 7

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dem unterliegenden Beschwerdeführer die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Dem unterliegenden Beschwerdeführer ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173.320.2) und ebenso wenig der Vorinstanz (Art. 7 Abs. 3 VGKE; vgl. Marcel Maillard, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 64 Rz. 14 und Michael Beusch, in: Auer/Müller/Schindler [Hsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Bern 2008, Rz 10 zu Art. 64 VwVG, je mit weiteren Hinweisen).

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