

BVGer B-3576/2007 vom 7. April 2008

Bundesverwaltungsgericht, 2008-04-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-3576_2007

FR: TAF B-3576/2007 du 7 avril 2008

IT: TAF B-3576/2007 del 7 aprile 2008

Regeste

Direktzahlungen und Ökobeiträge

Erwägungen

E. 1

Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen den Entscheid der Dienststelle Landwirtschaft und Wald (lawa) des Kantons Luzern vom 16. April 2007. Dabei handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid (§ 143 Bst. c und § 149 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 [VRPG, Systematische Rechtsammlung des Kantons Luzern, SRL, Nr. 40]), der in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes erging. Er stellt daher eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht, welches gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist nach Art. 53 Abs. 2 VGG (i. V. m. Art. 33 Bst. i VGG und Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1]) für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig, zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift. Der vorliegend angefochtene Einspracheentscheid des lawa richtet sich einzig an die Beschwerdeführerin 1 als Bewirtschafterin des Betriebs. Der Ehemann der Beschwerdeführerin 1 hat indessen die erste Beschwerdeeingabe an das Bundesverwaltungsgericht mitunterzeichnet. Nach Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts zur Beschwerdeverbesserung wurde Rechtsanwalt Pius Koller beigezogen, welcher das Verfahren einzig im Namen der Beschwerdeführerin 1 fortführte. Dies ist gleichzeitig als Beschwerderückzug des Beschwerdeführers 2 zu werten. Die Beschwerdeführerin 1 hat am Verfahren vor dem lawa teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Sie hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie auf Unangemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

E. 3

Die Beschwerdeführerin 1 beantragt die vollumfängliche Aufhebung der angefochtenen Verfügung und verlangt die Ausrichtung der Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2006. In der Folge ist zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht eine vollständige Verweigerung der Direktzahlungen verfügt hat. Die Beschwerdeführerin 1 rügt, die Sachverhaltsfeststellung durch die Vorinstanz sei willkürlich und unter Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführer erfolgt. Die Vorinstanz habe es versäumt, den Arbeitsaufwand auf dem Betrieb während des gesamten Beitragsjahres gemäss Arbeitsvoranschlag der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik Tänikon zu erheben. Stattdessen hätte die Vorinstanz zu Unrecht pauschal darauf geschlossen, dass die 50%-Regel nicht erfüllt sei. Da die Nichterfüllung der Anforderung von 50% betriebseigenen Arbeitskräften zur Folge hat, dass der Beschwerdeführerin 1 2006 keine Direktzahlungen auszurichten sind, ist vorab auf dieses Argument einzugehen. Erweist sich die Nichtausrichtung aus diesem Grund als begründet, sind die Einwände der Beschwerdeführerin 1 gegen die von der Vorinstanz als Eventualbegründung angeführten Verletzungen der Tier- sowie Gewässerschutzbestimmungen in Bezug auf eine Kürzung der Direktzahlungen 2006 unbehelflich. Allerdings können zukünftige Verstösse im Wiederholungsfall mit höheren Kürzungen geahndet werden, so dass eine Prüfung dieser Vorbringen vorliegend trotzdem angezeigt ist.

E. 4.1

Gemäss Art. 104 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit.

E. 4.2

Nach Art. 70 Abs. 1 (LwG) richtet der Bund Bewirtschaftern und Bewirtschaftnerinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen, Ökobeiträge und Ethobeiträge aus. Ergänzend ermächtigt Art. 70 Abs. 5 LwG den Bundesrat, nähere Vorschriften für den Bezug der Direktzahlungen zu erlassen und bestimmte Grenzwerte festzulegen.

E. 4.3

Die Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (DZV, SR 910.13) legt unter dem Titel "Allgemeine Bestimmungen" im 4. Kapitel "Grenzwerte für die Direktzahlungen sowie deren Begrenzung und Abstufung" in Art. 26 DZV folgendes fest: "Mindestens 50 Prozent der Arbeiten, die für die Bewirtschaftung des Betriebs erforderlich sind, müssen von betriebseigenen Arbeitskräften ausgeführt werden; der Arbeitsaufwand berechnet sich nach dem Arbeitsvoranschlag, Ausgabe 1996, der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik Tänikon."

E. 4.4

Mit dem Ziel einer einheitlichen Anwendung der Ordnungsbestimmungen hat das BLW die Weisungen und Erläuterungen vom 31. Januar 2008 zur Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft erlassen (www.blw.admin.ch > Direktzahlungen und Strukturen > Voraussetzungen > rechtliche Grundlagen, besucht am 11. März 2008). Diese halten zu Art. 26 DZV was folgt fest: "Als betriebseigene Arbeitskräfte gelten die Betriebsleiterfamilie und die Angestellten mit ordentlichem Arbeitsvertrag. Lohnunternehmer und andere im Auftrag arbeitende Personen zählen nicht dazu."

E. 4.5

Um in den Kantonen eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis bei der Kürzung der Direktzahlungen gemäss der Direktzahlungsverordnung sicherzustellen, wurde im Weiteren die Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie) erlassen (www.blw.admin.ch > Direktzahlungen und Strukturen > Voraussetzungen > Weitere Informationen, besucht am 11. März 2008).

E. 5

Im Verwaltungsverfahren besteht grundsätzlich die Pflicht zur amtlichen Sachverhaltsfeststellung (Art. 12 VwVG). Dieser Untersuchungsgrundsatz wird jedoch zum einen faktisch durch die objektive Beweislast eingeschränkt und zum anderen rechtlich dadurch gemildert, dass den Parteien aufgrund von Art. 13 VwVG gewisse Mitwirkungspflichten bei der Sachverhaltsfeststellung auferlegt werden (Entscheid der Rekurskommission EVD 94/JG-003 vom 31. März 1995, E. 3.2, publiziert in: VPB 60.52; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, N. 105 ff. und 268 ff.; René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss, *Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes*, Basel/Frankfurt a. M. 1996, Rz. 910; Fritz Gygi, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, 2. Aufl., Bern 1983, S. 208 ff.).

E. 5.1.1

Die Parteien sind gehalten, sich an der Feststellung des Sachverhalts zu beteiligen, wenn sie das Verfahren durch eigenes Begehren eingeleitet haben (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG). Für den Fall, dass die Tatsachen für die Behörden nicht oder nur schwer zugänglich sind, können die Mitwirkungspflichten überdies auch aus dem Grundsatz von Treu und Glauben abgeleitet werden. Allerdings steht den Mitwirkungspflichten der Parteien auch eine Aufklärungspflicht der Behörden gegenüber. Die Behörden haben die Betroffenen darüber zu informieren, worin die Mitwirkungspflichten bestehen und welche Beweismittel sie beizubringen haben (Kölz/Häner, a.a.O., N. 272 ff.).

E. 5.1.2

Die Behauptungs- und Mitwirkungspflichten der Parteien mildern den Untersuchungsgrundsatz, ändern aber nichts an der materiellen Beweislast (Kölz/Häner, a.a.O., N 269). Die Beweislast richtet sich nach der Beweislastregel von Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210), sofern das massgebliche Recht keine spezifische Beweisregel enthält. Danach hat derjenige die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen, der aus einer unbewiesenen gebliebenen Tatsache Rechte ableiten will. Die Beschwerdeführer sind daher gezwungen, an der Beweisbeschaffung mitzuwirken und auf die für sie günstigen Umstände hinzuweisen und sie zu belegen.

E. 5.1.3

Schliesslich wird die Untersuchungspflicht der Behörden durch die Mitwirkungsrechte der Parteien ergänzt. Die Parteien müssen die Suche nach den relevanten Tatsachen und Beweismitteln nicht allein den Behörden überlassen. Vielmehr sind sie befugt, über die ihnen am Verfahren zustehenden Mitwirkungsrechte auf die Sachverhaltsabklärung Einfluss zu nehmen. Nach Art. 33 Abs. 1 VwVG sind die Parteien berechtigt, Beweise anzubieten, welche die Verwaltungsbehörde im Rahmen des rechtlichen Gehörs und der

Beweiswürdigung abnimmt (Közl/Häner, N 271).

E. 5.1.4

Das Beschwerdeverfahren hat zur Hauptsache den Beweis über die in den Rechtsschriften der Parteien vorgetragene Beanstandung an der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung zum Gegenstand (Gygi, a.a.O., S. 270). Als Beweismittel anerkennt das Verwaltungsverfahrensgesetz ausdrücklich Urkunden, Auskünfte von Parteien oder Drittpersonen, Augenschein sowie Gutachten von Sachverständigen (Art. 12 VwVG). Gemäss Art. 19 VwVG in Verbindung mit Art. 40 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Zivilprozess (BZP, SR 273) gilt der Grundsatz der freien Beweiswürdigung. Danach hat die Verwaltungsbehörde nach freier Überzeugung die Beweise zu würdigen.

E. 5.2

Landwirtschaftliche Direktzahlungen werden gemäss Art. 63 LwG nur auf Gesuch hin ausgerichtet. Daher trägt nach der erwähnten allgemeinen Beweislastregel der Gesuchsteller die Beweislast für die rechtsbegründenden Tatsachen, aus denen er seinen Rechtsanspruch ableitet (vgl. Gygi, a.a.O., S. 282 betr. Beweislast für rechtserzeugende bzw. rechtsvernichtende Tatsachen). Art. 26 DZV legt ausdrücklich fest, dass mindestens 50% der Arbeiten, die für die Bewirtschaftung des Betriebs erforderlich sind, von betriebseigenen Arbeitskräften ausgeführt werden müssen. Somit trägt vorliegend die Beschwerdeführerin 1 letztlich die Beweislast dafür, dass im Jahre 2006 mindestens 50% der für die Bewirtschaftung ihres Betriebes erforderlichen Arbeiten durch betriebseigene Arbeitskräfte ausgeführt wurden. Die Beschwerdeführerin 1 hat den Beweis über diese rechtsbegründende Tatsache zu führen, zumal sie zu diesen Begebenheiten auch den besseren Zugang als die Behörden hat. Weiter statuiert Art. 26 DZV ausdrücklich, dass sich hierbei der Arbeitsaufwand nach dem Arbeitsvoranschlag, Ausgabe 1996, der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik Tänikon berechnet. Damit ist auch klar, welches Beweismittel von der Beschwerdeführerin 1 als Beleg für die Bewirtschaftung ihres Betriebs mit mindestens 50% betriebseigenen Arbeitskräften beizubringen ist.

E. 5.3

Vorliegend hat die Beschwerdeführerin 1 den Nachweis der Ausführung von mindestens 50% der Arbeiten durch betriebseigene Arbeitskräfte sowohl im erstinstanzlichen Einspracheverfahren wie auch im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht nicht erbracht.

E. 5.3.1

Bereits im erstinstanzlichen Verfahren wies die Vorinstanz die Beschwerdeführerin 1 mit Schreiben vom 1. Februar 2007 darauf hin, dass es nun an ihr liege aufzuzeigen, dass im Beitragsjahr 2006 mindestens 50% der Arbeiten, die für die Bewirtschaftung des Betriebes erforderlich sind, von betriebseigenen Arbeitskräften ausgeführt wurden. Die Beschwerdeführerin 1 erbrachte den verlangten Nachweis im Einspracheverfahren nicht. So hält denn auch der Einspracheentscheid in Ziffer 1 des Sachverhalts wie auch der Erwägungen fest, dass die Verweigerung der Beiträge vorgenommen wurde, weil die Beschwerdeführerin 1 die Einhaltung der Bedingung, dass mindestens 50% der für die Bewirtschaftung notwendigen Arbeiten von betriebseigenen Arbeitskräften ausgeführt werden, nicht nachweisen könne. Die Vorinstanz hat im Einspracheverfahren den

Sachverhalt festgestellt und die Beschwerdeführerin 1 zur Mitwirkung aufgefordert. Als die Beschwerdeführerin 1 den entsprechenden Beweis nicht erbracht hat, verfügte die Vorinstanz zu Recht eine Kürzung der Direktzahlungen zu 100%. Insbesondere hat sie dabei den rechtserheblichen Sachverhalt richtig festgestellt und die vorgebrachten Beweise abgenommen und gewürdigt. Der Einwand der willkürlichen und unter Verletzung des rechtlichen Gehörs erfolgten Sachverhaltsfeststellung ist deshalb unbegründet.

E. 5.3.2

Im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht liess sich die Beschwerdeführerin 1 alsdann anwaltlich vertreten. Auch im Beschwerdeverfahren gilt in Bezug auf die Feststellung des Sachverhalts die Untersuchungsmaxime (Art. 12 VwVG) mit den vorgenannten Einschränkungen aufgrund der Mitwirkungspflichten der Parteien (Art. 13 VwVG) sowie der materiellen Beweislast (Art. 8 ZGB). Im Rahmen des Streitgegenstands dürfen im Beschwerdeverfahren ausserdem neue Tatsachen, neue Beweismittel sowie eine neue rechtliche Begründung vorgebracht werden. Solche Vorbringen sind zu berücksichtigen, selbst wenn sie verspätet sind (Art. 32 Abs. 2 VwVG). Die Beschwerdeinstanz legt ihrer Entscheidung derjenige Sachverhalt zugrunde, der sich im Zeitpunkt der Entscheidung verwirklicht hat und bewiesen ist (Entscheid der Rekurskommission EVD 95/4K-037 vom 5. Dezember 1996, E. 3.2.3 m.w.H., publiziert in: VPB 61.31). Sie entscheidet in der Regel in der Sache selbst und weist diese nur ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 VwVG). Die Beschwerdeführerin 1 unterlässt es nun allerdings auch im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht, das entsprechende gesetzlich vorgesehene Beweismittel einzureichen. Stattdessen verweist sie noch in ihrer letzten Eingabe vom 25. Januar 2008 auf die behördliche Pflicht zur Sachverhaltsabklärung. In ihren früheren Eingaben begnügt sie sich mit detaillierten Ausführungen zur Verrichtung der verschiedenen Arbeiten durch eigene Arbeits- sowie externe Hilfskräfte, zu deren allfälligen Anstellungsverhältnissen und verweist zudem auf die vom Beschwerdeführer 2 im Jahr 2006 in Voll- sowie Halbgefangenschaft zu verbüssende Haftstrafe. Die Beschwerdeführerin 1 ist der Meinung damit aufzuzeigen, dass 50% der Arbeiten durch betriebeigene Arbeitskräfte erledigt wurden. Vorliegend ist jedoch der gesamte Arbeitsaufwand, der auf dem Betrieb der Beschwerdeführerin 1 anfällt, nicht deklariert. Folglich kann auch gar nicht geprüft werden, ob mindestens die Hälfte der Arbeiten durch betriebseigene Arbeitskräfte erledigt werden. Vorab müsste daher der Arbeitsaufwand des Betriebs gemäss Arbeitsvoranschlag der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik Tänikon ermittelt werden. Erst dann kann überprüft werden, ob die Voraussetzung von 50% betriebeigenen Arbeitskräften überhaupt erfüllt ist. Wie vorstehend ausgeführt, ist es aufgrund der faktischen und rechtlichen Verhältnisse an der Beschwerdeführerin 1, diesen einzureichen. Die Erstellung und Einreichung eines solchen Voranschlags hat die - im Übrigen anwaltlich vertretene - Beschwerdeführerin 1 hingegen auch im Beschwerdeverfahren zu keinem Zeitpunkt weder vorgenommen noch angeboten. Da die Beschwerdeführerin 1 wie bereits ausgeführt die Folgen der Beweislosigkeit dieser rechtsbegründenden Tatsache zu tragen hat, sind ihr für das Beitragsjahr 2006 keine Direktzahlungen auszurichten. Der Antrag der Beschwerdeführerin 1 um Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz, damit diese den Sachverhalt nochmals umfassender erheben kann, geht in Anbetracht von Art. 61 VwVG fehl.

E. 5.4

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Beschwerdeführerin 1 mangels des Nachweises, dass mindestens 50% der Arbeiten, die für die Bewirtschaftung des Betriebes erforderlich sind, von betriebseigenen Arbeitskräften ausgeführt werden, für das Beitragsjahr 2006 keine Direktzahlungen ausgerichtet werden können. Die Beschwerde ist vollumfänglich abzuweisen, soweit sie nicht infolge Rückzugs des Beschwerdeführers 2 gegenstandslos geworden ist.

E. 6

Die Beschwerdeführerin 1 macht ausserdem geltend, die Kürzungen der Direktzahlungen 2006 um Fr. 1'640.- wegen Nichteinhalten des qualitativen Tierschutzes, Fr. 21'294.- wegen Falschangabe des Tierbestandes, Fr. 2'952.- wegen Unterlassen des Weideganges sowie Fr. 1'500.- wegen Nicht-Einhalten des Pufferstreifens entlang des Gewässers seien zu Unrecht erfolgt.

E. 6.1

Eine abermalige Verletzung dieser Vorgaben führt gemäss Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie im Wiederholungsfall in der Regel zu einer Vervielfachung der Kürzung. Die Beschwerdeführerin 1 hat daher ein Rechtsschutzinteresse, dass auch diese Vorbringen geprüft werden.

E. 6.2

Diesbezüglich kann auf die zutreffenden Ausführungen in der angefochtenen Verfügung sowie in den Stellungnahmen der Vorinstanz und des Bundesamtes für Landwirtschaft verwiesen werden. Insbesondere ist für eine Kürzung der Direktzahlungen aufgrund einer Verletzung der Tierschutzbestimmungen entsprechend den massgebenden Gesetzesbestimmungen - im Gegensatz zu einer Verletzung der landwirtschaftsrelevanten Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes (Art. 70 Abs. 1 Bst. e i.V.m. Art. 70 Abs. 2 DZV) - kein rechtskräftiger Entscheid notwendig (vgl. unveröffentlichter Entscheid der Rekurskommission EVD 02/JG-003 vom 3. Oktober 2002 E. 3.1). Vorliegend hat im Übrigen das Veterinäramt mit Schreiben vom 10. Februar 2006 - noch vor der anlässlich der Oberkontrolle der Vorinstanz am 22. Mai 2006 festgestellten Mängel - bereits verschiedene Beanstandungen vorgebracht. Die Beschwerdeführerin 1 hatte diesbezüglich die Möglichkeit zur Stellungnahme innert 10 Tagen, worauf sie in der Rechtsmittelbelehrung der Beanstandung des Veterinäramts ausdrücklich hingewiesen worden ist, nicht wahrgenommen und den Feststellungen nicht widersprochen.

E. 6.3

Die Beschwerdeführerin 1 ist als Bewirtschafterin, in deren Funktion sie auch das Tiererhebungsformular B ausgefüllt und unterzeichnet hat, ausserdem für die Angabe des Tierbestandes in der Tierverkehrsdatenbank (TVD) verantwortlich. Die von der Vorinstanz aufgrund der Differenz zwischen dem deklarierten Tierbestand und der Anzahl der effektiv gehaltenen Tiere vorgenommene Kürzung entspricht den Vorgaben der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie und ist nicht zu beanstanden.

E. 7

Aufgrund dieses Ausgangs des Verfahrens sind die Verfahrenskosten der Beschwerdeführerin 1, welche mit ihrem Hauptbegehren unterlegen ist, aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dem Beschwerdeführer 2 werden keine Verfahrenskosten auferlegt, da

seine Beschwerde ohne erheblichen Aufwand für das Gericht durch Rückzug erledigt wurde (Art. 6 Bst. a des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Verfahrenskosten werden mit dem am 11. Juni 2007 geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'400.- verrechnet (Art. 4 VGKE). Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE).

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