

BVGer B-5283/2010 vom 21. Juni 2011

Bundesverwaltungsgericht, 2011-06-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-5283_2010

FR: TAF B-5283/2010 du 21 juin 2011

IT: TAF B-5283/2010 del 21 giugno 2011

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 8. Juli 2010. Dabei handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid (§ 143 Bst. c, § 148 Bst. a und § 149 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 [VRG, Systematische Rechtsammlung des Kantons Luzern, SRL Nr. 40] i.V.m. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1]), der in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes erging. Er stellt daher eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht, das 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. 33 Bst. i VGG und Art. 166 Abs. 2 LwG für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig, zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift. Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Er hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb er 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

Vorliegend gilt es zu prüfen, ob die Vorinstanz den Betrieb des Beschwerdeführers zu Recht von den Direktzahlungen für das Jahr 2009 ausgeschlossen hat.

E. 3

Nach Art. 49 VwVG kann mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie Unangemessenheit gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist unzulässig, wenn eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat.

E. 4

Nach Art. 104 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine

nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung (Bst. a), Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft (Bst. b) sowie dezentralen Besiedlung des Landes (Bst. c). Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe (Art. 104 Abs. 2 BV). Er richtet die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt. Er hat unter anderem insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben (Art. 104 Abs. 3 BV): Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises (Bst. a). Er schützt die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen (Bst. d).

E. 4.1

Das Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) regelt - unter anderem gestützt auf Art. 104 BV - die Direktzahlungen. 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. Dabei umfasst der ökologische Leistungsnachweis soweit hier interessierend auch eine ausgeglichene Düngerbilanz (vgl. Art. 70 Abs. 1 Bst. b LwG). Die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tier-schutzgesetzgebung ist Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen (Art. 70 Abs. 4 LwG).

E. 4.2

Art. 6 der Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (DZV, SR 910.13) enthält nähere Vorschriften über die ausgeglichene Düngerbilanz. Danach sind die Nährstoffkreise möglichst zu schliessen, und die Zahl der Nutztiere ist dem Standort anzupassen (Abs. 1). Anhand einer Nährstoffbilanz ist zu zeigen, dass kein überschüssiger Phosphor und Stickstoff ausgebracht wird (Abs. 2). Die zulässige Phosphor- und Stickstoffmenge bemisst sich nach dem Pflanzenbedarf und dem betrieblichen Bewirtschaftungspotential (Abs. 3). Für die Bilanzierung des Phosphor- und Stickstoffhaushaltes gilt die Methode "Suisse-Bilanz" des Bundesamts für Landwirtschaft und der AGRIDEA (Schweizerische Vereinigung für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums) oder eine gleichwertige Berechnungsmethode (Ziff. 2.1 Abs. 1 des Anhangs zur DZV). Die Stickstoffbilanz darf gesamtbetrieblich einen Fehlerbereich von höchstens +10 Prozent des Bedarfs der Kulturen aufweisen (Ziff. 2.1 Abs. 5 des Anhangs zur DZV).

E. 4.3

Verletzt ein Gesuchsteller oder eine Gesuchstellerin dieses Gesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen, können die Beiträge gekürzt oder verweigert werden. Die Kürzung oder Verweigerung gilt mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bestimmungen verletzt hat (Art. 170 Abs. 1 und 2 LwG). Die Kantone kürzen oder verweigern die Beiträge gemäss der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 (Fassung vom 12. September 2008) zur Kürzung der Direktzahlungen, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bedingungen und Auflagen der

Direktzahlungsverordnung nicht einhält (vgl. Art. 70 Abs. 1 Bst. d DZV).

E. 4.4

Die Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 (Fassung vom 12. September 2008) zur Kürzung der Direktzahlungen (im Folgenden: Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie) wurde erlassen, um in den Kantonen eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis bei der Kürzung der Direktzahlungen gemäss der Direktzahlungsverordnung sicherzustellen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2887/2009 vom 5. August 2010 E. 3.5). Die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie sieht vor, dass 5 Punkte pro Prozent Überschreitung (der ausgeglichenen Nährstoffbilanz) abzuziehen sind (Abschnitt C Ziff. 1.3 [Ausgeglichenen Düngerbilanz]). Bei fehlenden Dokumenten werden 10 Punkte pro Dokument abgezogen (Abschnitt C Ziff. 1.2 [Aufzeichnungen]). Die Punktzahlen des Abschnittes C werden zusammengezählt. Auf der Summe gilt eine Toleranz von 10 Punkten. Bei 110 und mehr Punkten wird der Betrieb von den Direktzahlungen ausgeschlossen (Abschnitt C Ziff. 1.1 [Berechnung der Kürzung]).

E. 5

Der Betrieb des Beschwerdeführers wurde von den Direktzahlungen ausgeschlossen, da die Stickstoffbilanz vom 1. Dezember 2009 bei einem Bedarf der Kulturen von 320 kg (NVerf) tatsächlich 501 kg (207 kg Zufuhr Hofdünger + 294 kg Zufuhr übriger Dünger) und damit eine Überdüngung von 181 kg aufwies. Dies entsprach einem Überschuss von 56 Prozent. Abzüglich der Toleranz von 10 Prozent (vgl. Ziff. 2.1 Abs. 5 des Anhangs zur DZV) wies die Stickstoffbilanz des Beschwerdeführers damit einen Fehlerbereich von 46 Prozent auf. Da gemäss Abschnitt C. Ziff. 1.3 der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie fünf Punkte pro Prozent Überschreitung abzuziehen sind, errechnete die Vorinstanz einen Abzug von 233 Punkten ($46,6 \times 5$). Weil bei der Betriebskontrolle die Nährstoffbilanz gefehlt hatte, subtrahierte die Vorinstanz zusätzlich 10 Punkte (vgl. Abschnitt C Ziff. 1.2 der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie), was insgesamt 243 Punkte ergab. Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass der Stickstoffbedarf für seinen Betrieb von der Vorinstanz korrekt berechnet worden ist und die Nährstoffbilanz infolge zu hohen Stickstoffgehaltes für das Jahr 2009 unausgeglichen war. Vorliegend ist auch unbestritten, dass dies nach der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie zum Ausschluss des Betriebes von Direktzahlungen für das Jahr 2009 führt.

E. 5.1

Der Beschwerdeführer macht jedoch unter Hinweis auf die eingereichten Dokumente (vgl. Sachverhalt G.) geltend, dass infolge Hagelschlag der Lohnunternehmer zusätzlich Ammonsalpeter ausgebracht habe. Dieser Umstand habe zu erhöhtem Stickstoff und damit zu einer unausgeglichenen Nährstoffbilanz geführt.

E. 5.1.1

Art. 70a DZV "Höhere Gewalt" sieht folgendes vor: "1 Werden auf Grund höherer Gewalt Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises sowie der Öko- und Ethobeiträge nicht erfüllt, so kann der Kanton auf die Kürzung oder Verweigerung der Beiträge verzichten. 2 Als höhere Gewalt gelten insbesondere: (...) g. ausserordentliche meteorologische Vorkommnisse wie Starkniederschläge, Dürre, Frost, Hagelschläge oder wesentliche Abweichungen von langjährigen Mittelwerten. (...)." Ursprünglich war die "höhere Gewalt" im 3. Kapitel: ökologischer Leistungsnachweis (1. Abschnitt: ökologische Leistungen) in Art. 15 DZV mit der Bezeichnung "Ausnahme" verankert (vgl. AS 1999

229). Auf Grund der gemachten Erfahrungen mit der extremen Trockenheit im Jahre 2003 wurde die Ausnahmebestimmung leicht angepasst und in Art. 70a DZV (Höhere Gewalt) überführt. Insbesondere wurden dabei die "ausserordentlichen meteorologischen Vorkommnisse" näher präzisiert (vgl. AS 2003 5321). Gemäss den damaligen Vernehmlassungsunterlagen zur Agrarpolitik 2002 werden mit dem damaligen Art. 15 DZV (bzw. mit dem heutigen Art. 70a DZV) die Ausnahmen bei der Erbringung des ökologischen Leistungsnachweises geregelt. Diese Bestimmung soll eine straffe, aber gerechte und menschliche Durchsetzung des ökologischen Leistungsnachweises als Voraussetzung der Beitragsberechtigung gewährleisten und gleichzeitig jene Bewirtschafter vor schwerwiegenden finanziellen Konsequenzen schützen, die - aufgrund von Ursachen, die ausserhalb ihres Einflussbereiches liegen - den ökologischen Leistungsnachweis nicht erbringen können (vgl. Stellungnahme des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 24 Januar 2011, Sachverhalt F. und G.).

E. 5.1.2

Im Verwaltungsverfahren des Bundes gilt nach Art. 12 VwVG der Untersuchungsgrundsatz, wonach es Sache der Behörde ist, den Sachverhalt festzustellen und dazu soweit nötig Beweis zu erheben. Die Behörde kann in jedem Verfahrensstadium Vorbringen zum Sachverhalt entgegennehmen und berücksichtigen, falls sie diese für rechtserheblich hält (Art. 32 Abs. 2 VwVG). Zur Pflicht, den Sachverhalt zu ermitteln, gehört die Beweisführungslast, d.h. die grundsätzlich der Behörde zufallende Obliegenheit, den erforderlichen Beweis zu führen. Die Parteien unterliegen allerdings im erstinstanzlichen Verwaltungs- sowie im Beschwerdeverfahren einer Mitwirkungspflicht (Art. 13 und 52 Abs. 1 VwVG). Diese kommt für jene Umstände in Frage, die eine Partei besser kennt als die Behörden und welche diese ohne die Mitwirkung der Partei gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben könnten. Dabei trifft die Behörde eine Aufklärungspflicht, d.h. sie muss die Verfahrensbeteiligten in geeigneter Weise auf die zu beweisenden Tatsachen hinweisen. Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflicht ändern jedoch nichts an der Beweislast, wonach grundsätzlich diejenige Partei die Folgen der Beweislosigkeit eines Sachumstands zu tragen hat, die daraus Vorteile ableitet. Aus der Beweislastverteilung dürfen keine Mitwirkungspflichten abgeleitet werden, die sich nicht aus dem Gesetz oder allenfalls aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ergeben (Urteil des Bundesgerichts 2C_388/2008 vom 16. Dezember 2008 E. 4.1 mit Hinweis auf BGE 132 II 113 E. 3.2, BGE 130 II 465 E. 6.6.1; Christoph Auer, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 12 N. 5 ff. und 14 ff., Art. 13 N. 1 ff. und 10 ff.; Isabelle Häner, Die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2008, S. 41 und S. 45 ff.; André Moser/Michael Beusch/ Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 1.49 ff. und Rz. 3.119 ff.). Die Parteien sind gehalten, sich an der Feststellung des Sachverhalts zu beteiligen, wenn sie das Verfahren durch eigenes Begehren eingeleitet haben oder darin eigene Rechte geltend machen (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG; BGE 128 II 139 E. 2b). Da nach Art. 63 LwG landwirtschaftliche Direktzahlungen nur auf Gesuch hin ausgerichtet werden, hat der Beschwerdeführer im Sinne von Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) darzulegen, dass er die Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen erfüllt. Der Gesuchsteller trägt die Beweislast für die rechtsbegründenden Tatsachen, aus denen er seinen Rechtsanspruch ableitet (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3608/2009 und B-3671/2009 vom 14. Juli

2010 E. 6.1 mit Hinweisen). Daher trägt der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall die Beweislast dafür, dass sein Betrieb die Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises auf Grund höherer Gewalt nicht erfüllen konnte.

E. 5.2

Das Bundesverwaltungsgericht hat zu den Fragen, ob der vom Beschwerdeführer geltend gemachte Schaden infolge Hagelschlag nachvollzogen werden kann, und ob auf Grund des Hagelschlags zusätzliche Düngemittel hätten zugeführt werden dürfen, einen Bericht bei der Qualinova AG eingeholt. Die Qualinova AG hat zu diesem Zweck im Auftrag des Bundesverwaltungsgerichts auch die Nährstoffbilanz des Betriebes des Beschwerdeführers für das Jahr 2009 unter Berücksichtigung des von ihm geltend gemachten Hagelschlages vom 26. Mai 2009 neu berechnet (vgl. Sachverhalt H).

E. 5.2.1

Die Qualinova AG ist eine akkreditierte, unabhängige Kontroll- und Zertifizierungsstelle und führt im Auftrag der Vorinstanz im Kanton Luzern den überwiegenden Teil der Betriebskontrollen im Zusammenhang mit dem ökologischen Leistungsnachweis durch. In dieser Funktion erfüllt die Qualinova AG eine Aufgabe im Rahmen der Direktzahlungsverordnung und handelt im Auftrag des grundsätzlich für die Kontrolle der Betriebe zuständigen Kantons (vgl. Art. 66 Abs. 1 DZV). Nebst der Tätigkeit als Kontroll- und Zertifizierungsstelle bietet die Qualinova AG für verschiedene private und öffentliche Auftraggeber weitere Dienstleistungen wie insbesondere Nährstoffbilanzberechnungen im ländlichen Raum an (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2309/2007 vom 6. Dezember 2007 E. 3.1; Website der Qualinova AG [www.qualinova.ch] >Über uns, sowie Website des lawa [www.lawa.lu.ch] > Landwirtschaft > Direktzahlungen > Voraussetzungen).

E. 5.2.2

Die Qualinova AG führt zur Frage 1, ob anhand der vom Beschwerdeführer eingereichten Unterlagen der Grad der Schädigung an den Maispflanzen nach dem geltend gemachten Hagelschlag festgestellt werden könne, aus, dass im vorliegenden Fall eine effektive Bestimmung des Schadensgrades nicht möglich sei. Der Schädigungsgrad der Kulturen könne am einfachsten über ein Hagelversicherungsprotokoll dokumentiert werden. Wenn keine Hagelversicherung abgeschlossen worden sei, seien alternative Dokumentationen (umgehendes Fotoprotokoll), eine Auswertung des effektiven Ertrages (Wägung der Ernte mit TS-Bestimmung), eine Vorortbeurteilung durch den Landwirtschaftsbeauftragten der Gemeinde oder der Inspektionsstelle grundsätzlich immer möglich und würden von den Inspektionsstellen akzeptiert, sofern die Plausibilität gegeben sei. Vorliegend zeige die vom Beschwerdeführer eingereichte Fotografie "Wochen später", welche auf Grund des Zustandes der Kulturen vermutlich im August aufgenommen worden sei, eine Teilfläche einer Parzelle mit schwachem / fehlendem Bewuchs (spät angesäte NHG- Ökofläche mit Erosion). Die schwache Begrünung werde durch einen Schattenwurf der angrenzenden Grünlandfläche (durch Waldbäume im Rücken des Fotografen) verstärkt dargestellt. Die weiteren sichtbaren Elemente (Blattzustand der Nussbäume, vollständig stehende Getreidekultur, Mais in Fahne) zeigten keine offensichtlichen Schäden. Die schwache Begrünung der Teilfläche sei kaum auf Hagelschlag zurückzuführen, da sich Grünland sehr schnell erhole und mehrere Aufwüchse pro Jahr möglich seien. Falls der Schaden an der Maiskultur vom Betriebsleiter als zu massiv für eine ertragsreiche Ernte eingestuft worden

wäre, hätte diese nochmals neu angesät werden können (agronomisches Zeitfenster sei Ende Mai noch offen). In der näheren Umgebung sei kein Hagelschlag geltend gemacht worden, die Kulturen hätten sich alle entsprechend gut entwickelt. Ein Rückschluss der erosionsgeschädigten ökologischen Ausgleichsfläche auf den verminderten Maisertrag erscheine gesucht und nicht nachvollziehbar. In der Kontrollbilanz für das Jahr 2009 sei der effektive Ertrag eingerechnet worden. Auch unter Berücksichtigung des Standardertrages sei die Nährstoffbilanz nicht ausgeglichen. Zur Frage 2, ob auf Grund des Schädigungsgrades zusätzliche Düngemittel hätten ausgebracht werden dürfen, hält die Qualinova AG fest, dass aufgrund der Schädigung der Pflanze durch Hagel kein zusätzlicher Nährstoffbedarf entstehe, im Gegenteil. Die im Boden vorhandenen Nährstoffe (gemäss Ausbringung und Aufzeichnungen) könnten von den geschädigten Pflanzen nicht aufgenommen werden (Verfärbung der Kultur auf Grund der Schädigung, nicht auf Grund fehlender Nährstoffe). Sollten Pflanzen sogar fehlen, verteile sich der zur Saat ausgebrachte Dünger auf den geringeren Bestand, was faktisch eine Überdüngung darstelle. Eine Zusatzdüngung sei agronomisch nicht gerechtfertigt, da die bereits ausgebrachten Nährstoffe nicht verloren gingen (ausser bei Erosion oder mittel/langfristiger Verfrachtung in tiefere Schichten). Eine Abschwemmung durch Erosion rechtfertige keine Zusatzdüngung (sonst müsste ein Nährstoffverlust durch einen Gülleunfall, der in ein Gewässer münde, durch Nährstoffe ersetzt werden können). Fehlerhaftes Düngungsmanagement (alle Nährstoffe in der Startphase, anstelle Splittings) rechtfertige keinen Anspruch auf Ersatzdünger. Zur Frage betreffend die zulässigen Düngemittel legt die Qualinova AG dar, dass im ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) keine Einschränkungen bestünden. Es dürften alle handelsüblichen und zugelassenen Dünger ausgebracht werden. Einzig die Stickstoff- und Phosphor-Mengen müssten gemäss der Nährstoffbilanzplanung begrenzt werden. Was die zulässige Nährstoffbilanz des Betriebes des Beschwerdeführers unter Berücksichtigung des Hagelschlages betrifft (Frage 3), so erklärt die Qualinova AG, dass für die Berechnung von Nährstoffbilanzen jeweils der von der Wegleitung zur Suisse-Bilanz vorgegebene Standardertrag akzeptiert werde, ohne dass dieser vom Betriebsleiter zwingend dokumentiert werden müsse. Werde die Nährstoffbilanz überschritten, weil nicht der erwartete Kulturertrag habe erwirtschaftet werden können, so könne die Differenz zwischen erwarteter und effektiv erzielter Ernte durch den Betriebsleiter dokumentiert begründet werden. Ohne Abweichung nach oben vom Standardertrag sei ein Nachweis nicht erforderlich. Des Weiteren legt die Qualinova AG dar, dass der Nährstoffbedarf von Mais gemäss den Grundlagen für die Düngung im Acker- und Futterbau (GRUDAF 2001) wie folgt aussähe: - Stickstoffbedarf (N_{Verf}): Pauschal 110 kg N_{ges} / ha - Phosphorbedarf (P_{2O5}): 0.72 kg/ dt TS Ertrag Die Düngungsnorm ändere sich bezüglich dem Stickstoff nicht proportional zum Ertrag. Die Vorgaben seien pauschal veranlagt und könnten somit nicht ertragsabhängig berechnet werden. Der Hagelschlag habe für die Berechnung des Stickstoffhaushaltes folglich keine negativen Auswirkungen in der Nährstoffbilanz gehabt. Dem Betrieb stehe die volle Normstickstoffdüngung auch bei reduziertem Ertrag zu. Die von der Qualinova AG neu berechnete Nährstoffbilanz vom 17. März 2011 belege, dass der Hagelschlag im Mais keinen Einfluss auf den Stickstoffhaushalt habe. Beim Phosphor wäre dagegen eine Überschreitung von insgesamt 12 kg anrechenbar.

E. 5.2.3

Der Beschwerdeführer entgegnet zu den Ausführungen der Qualinova AG zur Frage 1, die Qualinova AG stelle nur Mutmassungen anhand seines Fotos an, welche jeglicher Grundlage entbehrten. Zum Zeitpunkt des Hagelschlages habe er sich noch in der

Ausbildung für Nebenerwerbs-Landwirte befunden, weshalb er in jenem Jahr Unterstützung und Beratung von zwei erfahrenen Landwirten, Herrn B. _____, Leiter der L. _____ C. _____, und dem Lohnunternehmer erhalten habe. Herr B. _____ habe kurz nach dem Hagelschlag den Zustand der Kulturen begutachtet und diesen als kritisch bewertet. Auch der Lohnunternehmer hätte nicht gedüngt, falls sich die Pflanzen nicht in einem kritischen Zustand befunden hätten. Das Hagelprotokoll beweise zudem, dass sich an diesem Tag in der Gemeinde A. _____ Hagelschlag ereignet habe. Was die Frage 2 anbelangt, so ist der Beschwerdeführer der Ansicht, dass sich die Qualinova AG und die Vorinstanz widersprechen. Zusätzliche Düngemittel könnten im Falle eines Naturereignisses nach Erwägen der Vorinstanz mit Sonderbewilligung erteilt werden. Sollte sich wieder ein Hagelschlag ereignen, würde er bei der Vorinstanz eine Sonderbewilligung beantragen. Zur Frage 3 erklärt der Beschwerdeführer, auf seinem Betrieb habe eine leichte Überdüngung stattgefunden, welche indessen unverhältnismässig sanktioniert worden sei. Im Jahr 2010 habe sein Betrieb alle Anforderungen erfüllt. Dies zeige auf, dass es sich bei der Überdüngung im Jahr 2009 um ein kleines, nicht zu verhinderndes Missgeschick gehandelt habe.

E. 5.2.4

Die Untersuchungspflicht bedeutet nicht, dass die urteilende Behörde verpflichtet ist, den Sachverhalt eigenhändig zu ermitteln. Eine Behörde hat das Recht, schriftliche Auskünfte von anderen Behörden oder von privaten Drittpersonen - wie beispielsweise von Fachleuten - einzuholen. Werden Berichte von Fachleuten - wie im vorliegenden Fall von der Qualinova AG zur Ermittlung des entscheidwesentlichen Sachverhalts beigezogen, sind sie den nach Art. 19 VwVG in Verbindung mit Art. 49 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess (BZP, SR 273) eingeholten Amtsberichten gleichzustellen. Der Richter befindet nach freiem Ermessen, ob sie zum Beweis tauglich sind oder der Bekräftigung durch gerichtliches Zeugnis bedürfen (vgl. Patrick L. Krauskopf/Katrin Emmenegger, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 12 N. 179 ff.; Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 19 N. 30 ff.; vgl. auch Urteile des Eidgenössischen Versicherungsgerichts U 210/01 vom 11. Juni 2003 E. 4.1, U 273/01 vom 14. April 2003 E. 3.2.1). Für das gesamte Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren gilt der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 BZP). Frei ist die Beweiswürdigung darin, dass sie nicht an bestimmte starre Beweisregeln gebunden ist, welche der Behörde genau vorschreiben, wie ein gültiger Beweis zu Stande kommt und welchen Beweiswert die einzelnen Beweismittel im Verhältnis zueinander haben (vgl. BVGE 2008/23 E. 4.1 mit Verweis auf BGE 130 II 482 E. 3.2, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1170/2006 vom 3. August 2007 E. 6.1). 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. Der Beweis ist geleistet, wenn der Richter gestützt auf die Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangt ist, dass sich der rechtserhebliche Sachumstand verwirklicht hat (BVGE 2008/23 E. 4.2 mit Verweis auf Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 278 f.; BGE 114 II 289 E. 2a, BGE 105 Ib 117 E. 1a). Gelangt der Richter aufgrund der Beweiswürdigung nicht zur Überzeugung, die feststellungsbedürftige Tatsache habe sich verwirklicht, so fragt es sich, wer die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen hat. Sofern das massgebliche Recht keine spezifische Beweisregel enthält, kommt die Beweislastregel von

Art. 8 ZGB zum Tragen, wonach derjenige die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen hat, der aus einer unbewiesenen gebliebenen Tatsache ein Recht ableiten will (vgl. E. 5.1.2; BVGE 2008/23 E. 4.1 mit Verweis auf BGE 115 V 38 E. 2b, BGE 121 V 204 E. 6a; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3608/2009 und B-3671/2009, a.a.O., E. 7.2.1 mit Hinweisen).

E. 5.2.5

Die Qualinova AG legt in ihrem Bericht nachvollziehbar dar, dass keine offensichtlichen Schäden an den Kulturen ersichtlich sind, und eine Bestimmung des Schadengrades anhand der vom Beschwerdeführer eingereichten Unterlagen nicht möglich ist. Aus ihrem Bericht geht weiter hervor, dass selbst wenn der Beschwerdeführer den geltend gemachten Hagelschlag vom 26. Mai 2009 hätte belegen können, sich bezüglich Düngung nichts ändern würde. Die Qualinova AG legt überzeugend dar, dass aufgrund der Schädigung der Pflanze durch Hagel kein zusätzlicher Nährstoffbedarf entsteht. Auch zeigt sie nachvollziehbar auf, dass sich der Stickstoffbedarf (NVerf) nicht proportional zum Ertrag ändert, weshalb einem Betrieb die volle Normstickstoffdüngung zusteht, selbst wenn - wie bspw. infolge von Hagel nicht der erwartete Kulturertrag erwirtschaftet werden konnte. Der Schluss der Qualinova AG, dass der vom Beschwerdeführer geltend gemachte Hagelschlag für die Berechnung des Stickstoffhaushaltes folglich keine negativen Auswirkungen in der Nährstoffbilanz hatte, erscheint einleuchtend. Die Ausführungen der Qualinova AG sind insgesamt schlüssig, nachvollziehbar begründet sowie widerspruchsfrei und es bestehen keine Indizien gegen ihre Zuverlässigkeit. Die Einwände des Beschwerdeführers vermögen demgegenüber keine ausreichenden Zweifel an der Richtigkeit des Berichtes der Qualinova AG zu begründen. Der Beschwerdeführer macht weiterhin geltend, dass seine Kulturen durch Hagelschlag geschädigt worden seien. Dabei verkennt er, dass Hagelschlag keine zusätzliche Düngung in Form von Stickstoff rechtfertigen würde. Inwiefern sich die Vorinstanz und die Qualinova AG in Bezug auf die Frage, ob infolge Hagelschlag zusätzliche Düngemittel ausgebracht werden dürfen, widersprechen sollten, ist auf Grund der vorhandenen Akten ebenfalls nicht ersichtlich.

E. 5.2.6

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der geltend gemachte Hagelschlag keine Ausnahme von der Erbringung des ökologischen Leistungsnachweises nach Art. 70a DZV begründet. Es bleibt dabei, dass die Stickstoffbilanz des Betriebes das zulässige Maximum deutlich überschreitet.

E. 5.3

Der Beschwerdeführer bringt des Weiteren vor, der von ihm beauftragte Lohnunternehmer, welcher auch für die Ansaat des Maises zuständig gewesen sei, habe als langjähriger und erfahrener Landwirt den Mais mit 200 kg Ammonsalpeter eigenmächtig nachgedüngt, um einen Ernteausfall zu verhindern. Er als Bewirtschafter hätte dem Lohnunternehmer ohne vorgängige Neuberechnung der Planbilanz keine zusätzliche Düngung erlaubt. Beauftragt der Beschwerdeführer einen Lohnunternehmer mit der Bodenbearbeitung, hat er als Auftraggeber für das Verhalten dieser Hilfsperson (nach Art. 101 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]) umfassend und wie für sein eigenes einzustehen. Dies gilt im Übrigen auch, wenn der Hilfsperson eine unmissverständliche Weisung erteilt wurde; auch allfälliges fehlerhaftes bzw. schuldhaftes Verhalten der Hilfsperson ist dem Beschwerdeführer zuzurechnen (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1716/2006 vom

7. Februar 2008 E. 3.2.1 und A-1680/2006 vom 26. November 2007 E. 3.2.1; BGE 114 Ib 67 E. 2c-e mit Hinweisen, BGE 107 Ia 168 E. 2, BGE 90 I 186 E. 1 ff., BGE 87 I 217 E. 1). Der Beschwerdeführer kann daher aus dem fehlerhaften und eigenmächtigen Handeln des Lohnunternehmers nichts zu seinen Gunsten ableiten.

E. 5.4

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Grundaufgaben der Landwirtschaft seien gemäss Bundesverfassung die Sicherstellung der Grundnahrungsmittel sowie die Pflege der Kulturlandschaft, welche er erfüllt habe. Er habe daher einen Anspruch auf eine Entschädigung für diese Leistungen. Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, unterstützt der Bund die multifunktionalen Aufgaben der Landwirtschaft betreffend die sichere Versorgung der Bevölkerung sowie die Pflege der Kulturlandschaft mit geeigneten Massnahmen wie Direktzahlungen nur unter der Voraussetzung, dass ein Betrieb den ökologischen Leistungsnachweis erbringt (vgl. Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV, Art. 70 Abs. 1 LwG; vgl. E. 4). Dies ist vorliegend unbestrittenermassen nicht der Fall, weshalb sich diese Rüge des Beschwerdeführers als unbegründet erweist.

E. 5.5

Der Beschwerdeführer bringt schliesslich vor, die Streichung bzw. Kürzung der Direktzahlungen um 100 Prozent sei in seinem Fall unverhältnismässig.

E. 5.5.1

Die Vorinstanz verfügte den Ausschluss des Betriebes des Beschwerdeführers von Direktzahlungen für das Jahr 2009 gestützt auf die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie. Ausgehend von einem Überschuss von 56 Prozent im gesamtbetrieblichen Stickstoffhaushalt abzüglich einer Toleranz von 10 Prozent (Abzug von 233 Punkten) und einem Punkteabzug für fehlende Dokumente (10 Punkte) sprach die Vorinstanz eine Nettosanktion von 243 Punkten aus. Da diese Sanktion mehr als die maximal erlaubten 110 Punkte beträgt, erweisen sich die Voraussetzungen für die Verweigerung der Direktzahlungen grundsätzlich als erfüllt. Der Beschwerdeführer beanstandet denn auch die angewandte Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie nicht. Insbesondere zeigt er nicht auf, dass die darin enthaltenen Kürzungsregeln als solche unverhältnismässig wären bzw. den der Behörde bei der Kürzung zustehenden Ermessensspielraum sprengen würden.

E. 5.5.2

Angesichts des grossen Ermessensspielraumes, den Art. 70 DZV (i.V.m. Art. 170 LwG) der rechtsanwendenden Behörde einräumt, der zentralen Bedeutung des ökologischen Leistungsnachweises im Bereich der Direktzahlungen sowie der massiven Überschreitung der Stickstoffbilanz des Betriebes des Beschwerdeführers von 46 Prozent, kann der Vorinstanz keine Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens vorgeworfen werden, wenn sie dem Beschwerdeführer die Direktzahlungen für das Jahr 2009 um 100 Prozent gekürzt hat (vgl. auch die Urteile des Bundesgerichts 2A.227/2003 vom 22. Oktober 2003 E. 5.1 sowie 2A.40/2005 vom 16. August 2005 E. 6.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-503/2009 vom 10. November 2010 E. 6.3.1).

E. 5.6

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde daher als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Der von der Vorinstanz verfügte Ausschluss des Betriebes von Direktzahlungen für das Jahr 2009 erweist sich als rechtmässig. Bei diesem Ausgang des

Verfahrens sind die Verfahrenskosten dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'000. festgesetzt und mit dem am 14. August 2010 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Eine Parteienschädigung wird nicht zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Kosten des Berichtes des Qualinova AG in der Höhe von Fr. 270. bilden Bestandteil der Verfahrenskosten (Art. 1 Abs. 1 und 3 VGKE). Diese Kosten sind gemäss dem Ausgang des Verfahrens, in dem der Beschwerdeführer vollumfänglich unterlegen ist, dem Beschwerdeführer aufzuerlegen.

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