

BVGer B-8533/2010 vom 22. September 2011

Bundesverwaltungsgericht, 2011-09-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-8533_2010

FR: TAF B-8533/2010 du 22 septembre 2011

IT: TAF B-8533/2010 del 22 settembre 2011

Regeste

Direktzahlungen und Ökobeiträge

Erwägungen

E. 1

Der angefochtene Entscheid der Baudirektion des Kantons Zürich vom 11. November 2010 ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid (§ 19 Abs. 3 i.V.m. § 42 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, Systematische Rechtssammlung des Kantons Zürich, LS 175.2] 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. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (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 Art. 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

Gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG bindet die Begründung der Begehren die Beschwerdeinstanz in keinem Falle. Diese Bestimmung ist Ausdruck des Grundsatzes der Rechtsanwendung von Amtes wegen. Demzufolge ermittelt die Beschwerdeinstanz im konkreten Fall das einschlägige Recht selber und misst ihm den ihres Erachtens richtigen Sinn bei, ohne in irgendeiner Weise an die von den Parteien in ihren Eingaben vorgetragene Rechtsauffassung gebunden zu sein. Das bedeutet insbesondere, dass die Beschwerdeinstanz befugt ist, eine angefochtene Verfügung mittels Motivsubstitution zu schützen, wenn die rechtliche Begründung der Vorinstanz fehlerhaft sein sollte (vgl. Thomas Häberli, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 62, N. 37 ff.; Madeleine Camprubi, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich/St. Gallen 2008, Art. 62, N. 15).

E. 2.1

Bei einer Rechtsänderung finden bezüglich des materiellen Rechts grundsätzlich diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben oder hatten (vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 24 N. 9). Der Gesetzgeber kann eine davon abweichende Regelung treffen, was er indessen im vorliegenden Fall - soweit hier interessierend - nicht getan hat (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3405/2007 vom 3. Juli 2008, E. 2.2.2 mit Hinweisen).

E. 2.2

Der angefochtene Entscheid bezieht sich unter anderem auf Sachverhalte, die sich am 23. Januar 2008, am 12. Februar 2008 und am 7. April 2008 ereigneten. Für die Beurteilung der tierschutzrechtlichen Aspekte dieser Sachverhalte sind das Tierschutzgesetz vom 9. März 1978 (aTschG, AS 1981 562) und die Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (aTschV, AS 1981 572) massgebend. Demgegenüber ist für die Beurteilung des Sachverhalts vom 23. Dezember 2008 auf das am 1. September 2008 in Kraft getretene neue Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG, SR 455) und die am gleichen Datum in Kraft getretene Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV, SR 455.1) abzustellen. Da sich die zu beurteilenden Sachverhalte im Jahr 2008 ereigneten, finden für die Kürzung der Direktzahlungen im Übrigen Art. 70 Abs. 1 der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV) in der Fassung vom 1. Januar 2008 (AS 2007 6117, 6124) und die Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz zur Kürzung der Direktzahlungen in der Fassung vom 27. Januar 2005 (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie) Anwendung.

E. 2.3

Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid - abweichend von dem in E. 2.1 genannten Grundsatz - zur Beurteilung der anlässlich der Kontrollen vom 23. Januar 2008, vom 12. Februar 2008 und vom 7. April 2008 festgestellten Mängel auf dem Betrieb des Beschwerdeführers das neue Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 und die Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 angewandt. Da sich die alte Tierschutzgesetzgebung in den für den vorliegenden Fall wesentlichen Grundsätzen und Tatbeständen jedoch nicht von der neuen Tierschutzgesetzgebung unterscheidet (vgl. E. 5), hat die vorliegende Anwendung des alten Rechts auf die Qualifikation der Mängel keine Auswirkungen und bewirkt insbesondere keine Schlechterstellung des Beschwerdeführers.

E. 3

Der Beschwerdeführer rügt zunächst sinngemäss eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Die Vorinstanz sei nicht oder nur unzureichend auf seine Vorbringen eingegangen. Gemeint seien damit seine Einwendungen in der Stellungnahme vom 22. Dezember 2009 an die Erstinstanz, die Begründungen in seiner Replik vom 28. Februar 2010 auf die Stellungnahme des Veterinäramtes des Kantons Zürich vom 14. Januar 2010 sowie die Begründungen im Rekurs vom 10. August 2010 gegen die Verfügung der Erstinstanz vom 7. Juli 2010.

E. 3.1

Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR

101]) dient einerseits der Sachverhaltsaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Aus dem formellen Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich die Pflicht der entscheidenden Behörde, ihre Verfügungen zu begründen; sie soll den Betroffenen anhören, seine Einwände sorgfältig prüfen und diese bei der Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigen. Die Begründung ist so abzufassen, dass der Betroffene den Entscheid sachgerecht anfechten kann. Hierzu müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt (vgl. BGE 134 I 83 E. 4.1, BGE 129 I 232 E. 3.2, BGE 126 I 97 E. 2b). Nicht erforderlich ist hingegen, dass sich der Entscheid mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (vgl. BGE 133 III 439 E. 3.3). Die verfassungsmässige Begründungsdichte ist dabei insbesondere abhängig von der Dichte der Parteivorbringen (vgl. Bernhard Waldmann/Jürg Bickel, in: Waldmann/Weissenberger, a.a.O., Art. 29, N. 103). Die Entscheidungsbegründung darf und soll sich auf die wesentlichen Elemente beschränken (vgl. BGE 130 II 530 E. 4.3).

E. 3.2

Insofern der Beschwerdeführer sinngemäss geltend macht, die Vorinstanz habe das rechtliche Gehör verletzt, indem sie seine Einwendungen in der Stellungnahme vom 22. Dezember 2009 an die Erstinstanz und in seiner Replik vom 28. Februar 2010 auf die Stellungnahme des Veterinäramtes des Kantons Zürich vom 14. Januar 2010 nicht oder nur unzureichend berücksichtigt habe, gilt es darauf hinzuweisen, dass es sich dabei um Eingaben des Beschwerdeführers im Rahmen des Verfahrens vor Erstinstanz und nicht im Rekursverfahren vor Vorinstanz handelt. Da sich der Anspruch auf rechtliches Gehör jedoch lediglich auf die Berücksichtigung der im jeweiligen Verfahren vorgebrachten Anträge und Stellungnahmen vor der entscheidenden Instanz bezieht, durfte sich die Vorinstanz bei ihrer Entscheidungsfindung auf die im Rekursverfahren vorgebrachten Begehren und Standpunkte des Beschwerdeführers beschränken. Vorliegend ist daher einzig zu prüfen, ob die Vorinstanz die Vorbringen des Beschwerdeführers in seiner Rekurschrift vom 10. August 2010 angemessen berücksichtigt hat.

E. 3.3

Zur Begründung seines Rekurses vom 10. August 2010 stützt sich der Beschwerdeführer im Wesentlichen auf das Verhältnismässigkeitsprinzip (Ziff. 1), die Auslegung von Art. 70 LwG (Ziff. 2), die nicht nachgewiesene Verletzungsgefahr (Ziff. 3) sowie die Nichtberücksichtigung seiner Argumente in der Replik vom 28. Februar 2010 und des Antrags vom 22. Dezember 2009 (Ziff. 4). Die Vorinstanz geht in ihrer Entscheidung weitestgehend auf diese Vorbringen ein. So führt sie unter Hinweis auf die entsprechenden Kontrollrapporte und die Fotos des Veterinäramtes, der Polizei und der Bio Test Agro AG sowie unter Hinweis auf die Strafverfügung des Statthalteramtes Winterthur vom 26. November 2008 aus, dass die Kontrollbehörden im Jahr 2008 zweifellos erhebliche Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung auf dem Betrieb des Beschwerdeführers festgestellt hätten. In ihren Ausführungen geht die Vorinstanz dabei auch auf die Rüge des Beschwerdeführers ein, die Verletzungsgefahr sei nicht nachgewiesen worden (vgl. E. 3d). Im Weiteren legt die Vorinstanz in ihrem Entscheid ausführlich ihre Auslegung von Art. 70 LwG und der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie dar (vgl. E. 4a-e) und setzt sich dabei mit den Vorbringen des Beschwerdeführers zur Auslegung von Art. 70 LwG (vgl. E. 4e) sowie zur geltend gemachten Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips auseinander (vgl. E.

4e-f). Zwar geht die Vorinstanz in ihrem Entscheid nicht ausdrücklich auf alle im Rekurs vorgebrachten Standpunkte des Beschwerdeführers ein. Insbesondere nimmt die Vorinstanz zu der in Ziff. 3 des Rekurses stichwortartigen Aufzählung der falschen Angaben betreffend Tierbewegungen und Tierzahlen sowie zu der unter Ziff. 4 vorgebrachten generellen Nichtberücksichtigung seiner Argumente in der Replik vom 28. Februar 2010 und des Antrags vom 22. Dezember 2009 keine Stellung. Dies ist denn aber auch mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht erforderlich, da die Vorinstanz nicht auf alle Einwände des Beschwerdeführers einzugehen braucht, sondern sich auf die ihrer Ansicht nach wesentlichen Argumente beschränken darf. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Begründungsdichte von der Dichte der Parteivorbringen abhängt. Geht die Vorinstanz auf stichwortartige, nicht weiter substantiierte Vorbringen des Beschwerdeführers nicht ein, so liegt darin keine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Der Beschwerdeführer war vielmehr in der Lage, dem angefochtenen Entscheid alle wesentlichen Argumente der Vorinstanz zu entnehmen und konnte den Entscheid somit sachgerecht anfechten. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör liegt daher nicht vor, weshalb sich die Beschwerde in diesem Punkt als unbegründet erweist.

E. 4

Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden - gestützt auf Art. 104 Abs. 2 BV - die Art. 70 ff. des LwG sowie die auf Grund 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 der Bund unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben Direktzahlungen aus (Art. 70 Abs. 1 LwG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 DZV). Der ökologische Leistungsnachweis umfasst dabei insbesondere eine tiergerechte Haltung der Nutztiere (Art. 70 Abs. 2 Bst. a LwG). Die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung ist denn auch Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen (Art. 70 Abs. 4 LwG, Art. 5 DZV).

E. 4.1

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). Dieser Nachweis ist mit dem schriftlichen Gesuch um Direktzahlungen einzureichen (Art. 63 Abs. 1 i.V.m. Art. 64 Abs. 1 Bst. b DZV). Der Kanton oder die von ihm zum Vollzug beigezogenen Organisationen überprüfen die vom Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin eingereichten Angaben, die Einhaltung der Bedingungen und Auflagen und die Beitragsberechtigung (Art. 66 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 DZV). Der Kanton oder die Organisation teilt bei der Kontrolle festgestellte Mängel dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin unverzüglich mit. Bestreitet der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin die Ergebnisse der Kontrolle, so kann er oder sie innerhalb der drei folgenden Werktage verlangen, dass der Kanton oder die Organisation innerhalb von 48 Stunden eine weitere Betriebskontrolle durchführt (Art. 66 Abs. 5 DZV). Der Kanton stellt die Beitragsberechtigung des Gesuchstellers fest und setzt den Beitrag auf Grund der Verhältnisse am Stichtag fest (Art. 67 Abs. 1 DZV).

E. 4.2

Die Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller das Landwirtschaftsgesetz, die 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). Der Bundesrat wird in Art. 170 Abs. 3 LwG zudem ermächtigt, für die Kürzungen der Direktzahlungen die notwendigen Verordnungsbestimmungen zu erlassen. In Ausübung dieser Ermächtigung wird in Art. 70 Abs. 1 Bst. d DZV in der vorliegend anwendbaren Fassung bestimmt, dass die Kantone die Beiträge gemäss der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 kürzen oder verweigern, wenn der Gesuchsteller die Bedingungen und Auflagen der Direktzahlungsverordnung und weitere Vorgaben, die ihm auferlegt wurden, nicht einhält (AS 2007 6117, 6124). Bei vorsätzlicher oder wiederholter Verletzung von Vorschriften können die Kantone die Gewährung von Beiträgen bis höchstens fünf Jahre verweigern (Art. 70 Abs. 3 DZV). Sind die Voraussetzungen, unter denen ein Beitrag gewährt wurde, nicht mehr erfüllt oder werden Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten, so werden Beiträge ganz oder teilweise zurückgefordert. Zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile sind unabhängig von der Anwendung von Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen (Art. 171 LwG).

E. 4.3

Nach der vorliegend gestützt auf Art. 170 Abs. 3 LwG i.V.m. Art. 70 Abs. 1 Bst. d DZV anzuwendenden Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie hat der erstmalige Verstoss gegen die für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Vorschriften der Tierschutzgesetzgebung eine Kürzung der Beiträge von Fr. 100. pro Strafpunkt (bis und mit 109 Punkten) zur Folge, mindestens jedoch Fr. 200. (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie, Kapitel B, Ziff. 1.2.). Verstösse gegen den baulichen und qualitativen Tierschutz, mit Ausnahme des Auslaufs von angebundenem Rindvieh, werden mit mindestens einem Punkt pro betroffene Grossvieheinheit (GVE) geahndet, maximal jedoch mit 50 Punkten. Bei besonders schwerwiegenden Fällen ist die Punktzahl angemessen zu erhöhen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie, Kapitel B, Ziff. 1.2.1). Die Punktzahl ist beim zweiten Verstoss innerhalb von drei Jahren zu verdoppeln und beim dritten Verstoss innerhalb von drei Jahren zu vervierfachen. Bei 110 und mehr Punkten wird der Betrieb von den Direktzahlungen ausgeschlossen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie, Kapitel B, Ziff. 1.2.).

E. 5.1

Als Grundsätze hält Art. 2 aTSchG fest, dass Tiere so zu behandeln sind, dass ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung getragen wird (Abs. 1). Wer mit Tieren umgeht, hat für deren Wohlbefinden zu sorgen, soweit es der Verwendungszweck zulässt (Abs. 2). Niemand darf ungerechtfertigt einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen oder es in Angst versetzen (Abs. 3). Wer ein Tier hält oder betreut, muss es angemessen nähren, pflegen und ihm soweit nötig Unterkunft gewähren (Art. 3 Abs. 1 aTSchG). Gemäss Art. 22 Abs. 1 aTSchG ist das Misshandeln, starke Vernachlässigen oder unnötige Überanstrengen von Tieren verboten. Unter der Marginalie "Tiergerechte Haltung" konkretisiert Art. 1 aTSchV, dass Tiere so zu halten sind, dass ihre Körperfunktionen und ihr Verhalten nicht gestört werden und ihre Anpassungsfähigkeit nicht überfordert wird (Abs. 1). Fütterung, Pflege und Unterkunft sind angemessen, wenn

sie nach dem Stand der Erfahrung und den Erkenntnissen der Physiologie, Verhaltenskunde und Hygiene den Bedürfnissen der Tiere entsprechen (Abs. 2). Zur Pflege bestimmt Art. 3 Abs. 1 aTSchV, dass sie haltungsbedingte Krankheiten und Verletzungen verhindern sowie das art eigene Pflegeverhalten der Tiere ersetzen muss, soweit dieses durch die Haltung eingeschränkt und für die Gesundheit erforderlich ist. Art. 3 Abs. 3 aTSchV verpflichtet den Tierhalter zudem, kranke und verletzte Tiere unverzüglich ihrem Zustand entsprechend unterzubringen, zu pflegen und zu behandeln oder aber zu töten. Zum Liegebereich der Tiere konkretisiert Art. 17 aTSchV, dass für Kälber bis vier Monate, für Kühe und hochträchtige Rinder sowie für Zuchttiere der Liegebereich mit ausreichender und geeigneter Einstreu versehen werden muss (Abs. 1). Für übriges Rindvieh muss bei Neu- und Umbauten ein Liegebereich eingerichtet werden, der mit ausreichender und geeigneter Einstreu oder einem weichen, verformbaren Material versehen ist (Abs. 2).

E. 5.2

Das neue Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG, SR 455) geht von den gleichen Grundsätzen wie das alte Tierschutzgesetz aus. Insbesondere wurde durch das neue Gesetz das Schutzniveau der Tiere weder gesenkt noch erhöht (vgl. Botschaft zur Revision des Tierschutzgesetzes vom 9. Dezember 2002 [Botschaft TSchG], BBl 2003 657, 665). Die Revision zielte primär auf die Einführung ergänzender Instrumente für den Vollzug (vgl. Botschaft TSchG, BBl 2003 657, 665 f.). Auch nach dem neuen Tierschutzgesetz hat jeder, der mit Tieren umgeht, ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen und, soweit es der Verwendungszweck zulässt, für ihr Wohlergehen zu sorgen (Art. 4 Abs. 1 Bst. a und Bst. b TSchG). Niemand darf ungerechtfertigt einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, es in Angst versetzen oder in anderer Weise seine Würde missachten. Das Misshandeln, Vernachlässigen oder unnötige Überanstrengen von Tieren ist verboten (Art. 4 Abs. 2 TSchG). Tiere, die gehalten oder betreut werden, müssen angemessen ernährt, gepflegt und ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie, soweit nötig, Unterkunft gewährt werden (Art. 6 TSchG). In Bezug auf die Pflege konkretisiert Art. 3 Abs. 3 TSchV, dass sie angemessen ist, wenn sie nach dem Stand der Erfahrung und der Erkenntnisse der Physiologie, Verhaltenskunde und Hygiene den Bedürfnissen der Tiere entspricht. Das arttypische Körperpflegeverhalten darf durch die Haltung nicht unnötig eingeschränkt werden. Soweit es eingeschränkt wird, muss es durch Pflege ersetzt werden (Art. 5 Abs. 3 TSchV).

E. 6

Der Beschwerdeführer bringt vor, der Sachverhalt sei unrichtig resp. ungenügend festgestellt worden. Im Entscheid sei die Rede von "uneingestreuten Liegeflächen" sowie der "übermässigen Verschmutzung". Bekanntlich könnten die Tiere je nach Zeitpunkt der Kontrolle mehr oder weniger verschmutzt sein. Ebenso seien stets auch Aufstallungssystem und Wetterbedingungen zu berücksichtigen. Vorliegend enthalte der angefochtene Entscheid keinerlei Hinweise auf das bei der Kontrolle vorherrschende Wetter und äussere sich auch nicht zum Aufstallungssystem oder zur Tageszeit der Kontrolle. Ein Fehlverhalten in Bezug auf die vom Veterinäramt beanstandeten "Verletzungsgefahren" werde im Übrigen in Abrede gestellt. Dass der Stall noch nicht ganz fertig erstellt worden sei, entspreche einer Tatsache. Dass dadurch die Tiere einer grösseren Gefahr hätten ausgesetzt sein sollen, sei vom Veterinäramt nicht bewiesen worden. Auch seien keine effektiven Verletzungen an den Tieren festzustellen. Die Feststellungen im angefochtenen

Entscheid seien daher allesamt rein zufällig und dürften nicht als entscheiderelevant betrachtet werden.

E. 6.1

Im Verwaltungsverfahren besteht grundsätzlich die Pflicht zur amtlichen Sachverhaltsfeststellung (Art. 12 VwVG). Der Untersuchungsgrundsatz schreibt der Behörde die Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts der Streitsache vor. Rechtserheblich sind dabei Tatsachen, welche die tatbeständlichen Voraussetzungen der anwendbaren Rechtsnorm erfüllen (vgl. Patrick L. Krauskopf/Katrin Emmenegger, in: Waldmann/Weissenberger, a.a.O., Art. 12, N. 28). Als Beweismittel können insbesondere Urkunden dienen, worunter Schriften zu verstehen sind, die bestimmt und geeignet sind, eine Tatsache von rechtlicher Bedeutung zu beweisen. Die Aufzeichnung auf Bild- oder Datenträger steht der Schriftform gleich, sofern sie demselben Zweck dient (vgl. Krauskopf/Emmenegger, a.a.O., Art. 12, N. 87). Der Untersuchungsgrundsatz wird rechtlich dadurch relativiert, dass den Parteien auf Grund von Art. 13 VwVG gewisse Rüge- und Mitwirkungspflichten bei der Sachverhaltsfeststellung auferlegt werden. Die Parteien sind insbesondere 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).

E. 6.2

Im vorliegenden Fall ist aktenmässig erstellt, dass anlässlich der Kontrolle des kantonalen Veterinärarnes auf dem Betrieb des Beschwerdeführers vom 23. Januar 2008 5 Kälber ohne Einstreu gehalten wurden sowie 17 Mutterkühe, 1 Stier und 21 Stück Jungvieh über uneingestreuse Liegeflächen verfügten. Sodann hatten zwei Kälber im Iglu einen ungenügenden Gehegeanteil und 1 Milchkuh, 3 Mutterkühe, 1 Stier sowie 16 Masttiere waren übermässig verschmutzt (vgl. Kontrollrapport des kantonalen Veterinärarnes vom 23. Januar 2008 mit Fotos). Bei der Kontrolle vom 12. Februar 2008 wurde sodann im Rapport der Kantonspolizei festgehalten, dass 2 Kälber im Iglu mit ungenügendem Gehegeanteil gehalten wurden. Zudem wurde bei diesen beiden Kälbern wegen ungenügender Sicherung des Abtrenngitters eine Verletzungsgefahr festgestellt. Verletzungsgefahr bestand auch für 8 Rinder wegen eines beschädigten Absperrgitters bzw. wegen vorstehender Drähte in der Offenfrontbucht. Im Rapport wird zudem festgehalten, dass als provisorische Abtrennung vom Milchviehlaufstall in die Futtertenne lediglich mit Stroschnüren zusammengebundene Holzträmel dienen würden. Diese völlig unzureichende Absperrung weise eine nicht zu unterschätzende Verletzungsgefahr auf, nur schon aus dem Grund, dass die Tiere relativ einfach aus dem Milchviehstall entweichen könnten (vgl. Rapport der Kantonspolizei vom 11. März 2008 mit Fotos). Anlässlich einer weiteren Kontrolle des kantonalen Veterinärarnes am 7. April 2008 wurde festgestellt, dass 7 Kälber und 25 Mutterkühe über ungenügende Einstreu verfügten und 16 Rinder in uneingestreuter Liegefläche gehalten wurden, 5 Mastmunis übermässig verschmutzt waren und ein vernachlässigtes krankes Kalb vor Ort euthanasiert werden musste (vgl. Kontrollrapport des kantonalen Veterinärarnes vom 7. April 2008 mit Fotos). Diese Angaben im Kontrollrapport des Veterinärarnes wurden vom Beschwerdeführer unterschriftlich bestätigt. Bei einer Kontrolle der Bio Test Agro AG vom 23. Dezember 2008 wurden 4 verschmutzte Mutterkühe bemängelt (vgl. Kontrollbericht Bio Test Agro AG vom 23. Dezember 2008). Der Beschwerdeführer unterzeichnete den Kontrollbericht der Bio Test Agro AG und ergriff zudem kein Rechtsmittel gegen den gestützt auf den

Kontrollbericht erstellten Entscheid der Bio Test Agro AG vom 9. Januar 2009.

E. 6.3

Mit Strafverfügung vom 26. November 2008 wurde der Beschwerdeführer vom Statthalteramt Winterthur auf Grund der zwischen dem 23. Januar 2008 und dem 7. April 2008 begangenen Verletzung von Art. 2, Art. 3 Abs. 1, Art. 22 Abs. 1 i.V.m. Art. 27 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Abs. 2 und Art. 29 Ziff. 1 Bst. a aTSchG, Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 3 aTSchV mit einer Busse von Fr. 2'000. bestraft. Da der Beschwerdeführer kein Begehren um gerichtliche Beurteilung gestellt hat, ist die Strafverfügung in Rechtskraft erwachsen.

E. 6.4

Mit Blick auf die vorstehend in E. 6.2 und E. 6.3 erwähnten Urkunden hat als erstellt zu gelten, dass auf dem Betrieb des Beschwerdeführers bei den Kontrollen vom 23. Januar 2008, vom 12. Februar 2008, vom 7. April 2008 und vom 23. Dezember 2008 Mängel in der Tierschutzhaltung festgestellt wurden, die als Verletzungen der einschlägigen Tierschutzbestimmungen zu qualifizieren sind. Die anlässlich der Kontrollen dokumentierten Zuwiderhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung weisen im Einzelnen ein unterschiedliches Mass an Schwere auf. In einer Gesamtbetrachtung sind sie jedoch - insbesondere mit Blick auf die wiederholte Feststellung von Verletzungen der gesetzlichen Bestimmungen bei den vier Kontrollen im Jahr 2008 - als schwerwiegend zu beurteilen.

E. 6.5

An dieser Einschätzung vermögen die Vorbringen des Beschwerdeführers nichts zu ändern. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die einschlägigen Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung unabhängig vom Zeitpunkt der Kontrolle, vom Aufstallungssystem und von den Wetterbedingungen einzuhalten sind. Diese vom Beschwerdeführer vorgebrachten Faktoren sind daher als nicht rechtserheblich einzustufen. Damit gehören sie auch nicht zu dem von der Vorinstanz abzuklärenden Sachverhalt. Für eine Zuwiderhandlung der Tierschutzgesetzgebung ist im Übrigen auch nicht vorausgesetzt, dass effektive Verletzungen an den Tieren festgestellt werden können. Es genügt vielmehr bereits die Schaffung einer Verletzungsgefahr für die Tiere durch eine unangemessene Unterkunft oder unangemessene Pflege (Art. 1 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 aTSchV). Dass anlässlich der Kontrolle vom 12. Februar 2008 entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers eine solche Verletzungsgefahr für 2 Kälber durch eine ungenügende Sicherung des Abtrenngitters, für 8 Rinder durch ein beschädigtes Absperrgitter bzw. vorstehende Drähte in der Offenfrontbucht und für die Milchkühe wegen der provisorischen Abtrennung vom Milchviehlaufstall in die Futtertenne bestand, hat gestützt auf den in E. 6.2 wiedergegebenen Rapport der Kantonspolizei vom 11. März 2008 und die entsprechenden Fotos als aktenmässig erstellt zu gelten. Einzig bei der konkreten Berechnung der Strafpunkte für die aktenmässig erstellte Verletzungsgefahr für die Milchkühe wegen der provisorischen Abtrennung vom Milchviehlaufstall in die Futtertenne ist festzuhalten, dass dem entsprechenden Kontrollrapport der Kantonspolizei nicht zu entnehmen ist, auf wie viele Kühe sich die durch die provisorische Abtrennung verursachte Verletzungsgefahr bezieht. Die von der Erst- und Vorinstanz angenommene Zahl von 40 betroffenen Grossvieheinheiten ist somit durch den Rapport der Kantonspolizei nicht belegt. Es ist daher auf die vom Beschwerdeführer in seiner Stellungnahme vom 22. Dezember 2009 unter Ziff. IV/5 vorgebrachte Angabe abzustellen, nach der bei der Kontrolle vom 12.

Februar 2008 nicht 40, sondern nur 37 Milchkühe im Stall waren. Der Abzug in Strafpunkten für die Kontrolle vom 12. Februar 2008 ist dementsprechend dahingehend zu korrigieren, als nicht 40 Milchkühe à 1.0 GVE von der Verletzungsgefahr betroffen waren, sondern lediglich 37 Milchkühe à 1.0 GVE. Das Total aller Kontrollen ist somit von 148,6 GVE oder 148,6 Punkten auf 145,6 Punkte zu reduzieren. Diese Reduktion hat jedoch auf die verfügte gänzliche Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2008 keine Auswirkungen, da diese gestützt auf die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie bereits bei 110 Punkten vorzunehmen ist (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie, Kapitel B, Ziff. 1.2.).

E. 7

Der Beschwerdeführer rügt weiter eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Es sei nicht nachzuvollziehen und nicht zutreffend, dass dem Verhältnismässigkeitsprinzip bereits in der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie Rechnung getragen werde. Dies komme auch in der Antwort des Bundesrates vom 6. Mai 2009 zur Motion 09.3226n und der zuständigen Kommission zum Ausdruck. Eine Busse von Fr. 2'000. zusätzlich zur Streichung der Direktzahlungen von Fr. 164'546. sei krass unverhältnismässig. Das Verhältnis betrage 1:82. Die Streichung werde zudem nicht nur auf die tierbezogenen Direktzahlungen, sondern auch auf die flächenbezogenen Direktzahlungen wie Flächenbeiträge, Hangbeiträge und Ökobeiträge des Landwirtschaftsbetriebs in der Bergzone 1 ausgedehnt, welche ohne Zusammenhang mit der Tierhaltung seien. Darüber hinaus stehe eine gänzliche Streichung sämtlicher Direktzahlungen bei geringfügigen Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung im Widerspruch zum Verhältnismässigkeitsprinzip.

E. 7.1

Wie das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung betont, liegen Sinn und Zweck der Direktzahlungen darin, die ökologischen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen bodenbewirtschaftender bäuerlicher Betriebe abzugelten, um damit namentlich die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten und die Kulturlandschaft zu pflegen (Art. 1 lit. b und c sowie Art. 2 Abs. 1 lit. b LwG). Voraussetzung der Beitragszahlung ist daher, dass diese ökologischen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen tatsächlich erbracht werden. Ist dies nicht der Fall, sind die Beiträge zu verweigern. Die Verweigerung der Beiträge hat keinen pönalen Charakter; sie hat ihren Grund vielmehr darin, dass die Leistungen, welche mit den Zahlungen abgegolten werden sollen, nicht erbracht werden. Es muss mit anderen Worten ein Zusammenhang zwischen der Sanktion (Beitragskürzung oder -verweigerung) und der verletzten Bestimmung bestehen. So sind die Voraussetzungen für eine Streichung bzw. Kürzung der tierbezogenen Beiträge nach Art. 73 und Art. 74 LwG zwar grundsätzlich erfüllt, wenn die Anforderungen an eine tiergerechte Haltung nicht beachtet werden. Mit der Missachtung der Tierschutzvorschriften kann jedoch nicht die Verweigerung sämtlicher Beiträge begründet werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_560/2010 vom 18. Juni 2011, E. 3.2).

E. 7.2

Im Nachfolgenden ist daher für die dem Beschwerdeführer verweigerten Beiträge für das Jahr 2008 einzeln zu prüfen, ob sie einen Zusammenhang mit den Verletzungen der einschlägigen Tierschutzbestimmungen aufweisen.

E. 7.2.1

Zu den allgemeinen Direktzahlungen zählen die Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere (RGVE-Beiträge), die der Förderung und Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Milch- und Fleischproduktion auf Raufutterbasis und einer flächendeckenden Nutzung dienen (Art. 73 Abs. 1 LwG). Ebenso gehören die Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen, die auf den Ausgleich der erschwerenden Produktionsbedingungen im Berggebiet und in der voralpinen Hügelzone (Art. 74 Abs. 1 LwG) zielen, zu den allgemeinen Direktzahlungen. Die Beitragsberechtigung für beide Arten von allgemeinen Direktzahlungen setzt das Halten von Raufuttergrossvieheinheiten voraus (Art. 28 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 1 Bst. b DZV), worunter selbstverständlich nur ein rechtmässiges Halten gemeint sein kann (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_560/2010 vom 18. Juni 2011, E. 3.3.1). Werden die Tiere unter Missachtung von Tierschutzvorschriften gehalten, sind damit die Voraussetzungen für die RGVE-Beiträge und die Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen nicht erfüllt. Dasselbe gilt umso mehr für die Ethobeiträge, zu denen die Beiträge für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS) und die Beiträge für regelmässigen Auslauf im Freien (RAUS) zählen (Art. 1 Abs. 4 Bst. a und b DZV), da diese für besonders tierfreundliche Produktionsformen ausgerichtet werden (Art. 70 Abs. 3 lit. b und Art. 76a LwG; Art. 59 Abs. 1 DZV). Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt, wenn Tierschutzvorschriften missachtet werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_560/2010 vom 18. Juni 2011, E. 3.3.1). Gleiches gilt zudem für die Beiträge für den biologischen Landbau, die unter der Voraussetzung gewährt werden, dass Art. 3, Art. 6-16 und Art. 38-39 der Verordnung vom 22. September 1997 über die biologische Landwirtschaft und die Kennzeichnung biologisch produzierter Erzeugnisse und Lebensmittel (Bio-Verordnung, SR 910.18) eingehalten werden (Art. 57 DZV). Gemäss Art. 3 Bst. g Bio-Verordnung gilt der Grundsatz, dass die für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Vorschriften des Tierschutzgesetzes zu beachten sind. Werden die Tiere unter Verletzung dieser Tierschutzbestimmungen gehalten, sind damit die Voraussetzungen für Ausrichtung der Beiträge für den biologischen Landbau nicht erfüllt. Die vorstehend genannten Beiträge weisen somit alle einen Zusammenhang zu den Verletzungen der einschlägigen Tierschutzbestimmungen auf, weshalb sich die Beschwerde diesbezüglich als unbegründet erweist.

E. 7.2.2

Demgegenüber werden die Flächenbeiträge ebenso wie die allgemeinen Hangbeiträge für die blosser Bewirtschaftung von Flächen ausgerichtet (Art. 72 und Art. 75 LwG; Art. 4, Art. 27 und Art. 35 DZV) und damit unabhängig von einer Tierhaltung (abgesehen von der Einhaltung der Höchstbestände, Art. 2 Abs. 2 lit. c DZV). Wenn es für die Berechtigung unerheblich ist, ob überhaupt Tiere gehalten werden, kann es auch keine Rolle spielen, ob die Tiere vorschriftskonform gehalten werden. Es fehlt an einem sachlichen Zusammenhang zwischen der Verletzung von Tierschutzvorschriften und den Flächenbeiträgen sowie den allgemeinen Hangbeiträgen, weshalb diese nicht mit der Begründung verweigert werden können, Tierschutzvorschriften seien verletzt worden. Dasselbe gilt für die Beiträge für den ökologischen Ausgleich und Öko-Qualitätsbeiträge (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_560/2010 vom 18. Juni 2011, E. 3.3.2): Diese werden unter Voraussetzungen gewährt, die keinen Zusammenhang mit der Nutztierhaltung aufweisen (Art. 40 ff. DZV; Art. 2 ff. der Verordnung vom 4. April 2001 über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft [Öko-Qualitätsverordnung, ÖQV], SR 910.14). Sie können damit nicht mit

der Begründung, die massgebenden Tierschutzvorschriften seien verletzt worden, verweigert werden.

E. 7.3

Zu prüfen bleibt, ob in Bezug auf die in Ziff. 7.2.1 erwähnten Beiträge, die einen Zusammenhang zu den Verletzungen der einschlägigen Tierschutzbestimmungen aufweisen, die Rügen des Beschwerdeführers betreffend Unverhältnismässigkeit begründet sind.

E. 7.3.1

Jedes staatliche Handeln muss gemäss Art. 5 Abs. 2 BV im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Gemäss Lehre und Rechtsprechung umfasst das Verhältnismässigkeitsprinzip drei Elemente, die kumulativ beachtet werden müssen: Erstens muss die Verwaltungsmassnahme geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Zweitens muss die Massnahme erforderlich sein, um dieses Ziel zu erreichen, d.h. sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Drittens muss die Massnahme in Abwägung des öffentlichen Interesses und den durch den Eingriff beeinträchtigten privaten Interessen zumutbar sein (statt vieler vgl. BGE 133 I 77 E. 4.1).

E. 7.3.2

Vorliegend ist unbestritten, dass sich jedes staatliche Handeln am Prinzip der Verhältnismässigkeit zu orientieren hat, weshalb sich Weiterungen zu den vom Beschwerdeführer vorgebrachten Ausführungen zur Motion 09.3226n - die sich im Übrigen nicht auf die vorliegend anwendbare Fassung der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie beziehen - erübrigen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip zielt zudem darauf ab, dass eine im öffentlichen Interesse liegende staatliche Handlung in keinem Missverhältnis zu der durch die Handlung eingeschränkten privaten Rechtsposition steht. Mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt es somit nicht zu beurteilen, in welchem Verhältnis zwei staatliche Handlungen zueinander stehen. Das vom Beschwerdeführer vorgebrachte Verhältnis von 1:82 zwischen der vom Statthalteramt Winterthur ausgefallten Busse und der Streichung der Direktzahlungen für das Jahr 2008 ist dementsprechend unbeachtlich. Wie sich aus Art. 171 Abs. 2 LwG ergibt und die Fachbehörde zu Recht betont, handelt es sich bei der Busse einerseits und der Streichung der Direktzahlungen andererseits um zwei unterschiedliche Instrumente, die gestützt auf unterschiedliche Rechtsgrundlagen unabhängig voneinander ergriffen werden. Das Vorbringen des Beschwerdeführers, eine Busse von Fr. 2'000. zusätzlich zur Streichung der Direktzahlungen sei unverhältnismässig, stösst daher ins Leere. Es ist zudem aktenmässig erstellt, dass auf dem Betrieb des Beschwerdeführers bei den Kontrollen vom 23. Januar 2008, vom 12. Februar 2008, vom 7. April 2008 und vom 23. Dezember 2008 Verletzungen der einschlägigen Tierschutzbestimmungen festgestellt wurden. Es handelt sich dabei nicht um Bagatellfälle, sondern in einer Gesamtbetrachtung um wiederholte, schwerwiegende Verstösse gegen die im öffentlichen Interesse stehende Tierschutzgesetzgebung (vgl. E. 6.4). Die konkrete Berechnung der Strafpunkte nach der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie ergibt denn auch ein Total von 145,6 Punkten. Diese Berechnung erscheint mit Blick auf die festgestellten Zuwiderhandlungen insgesamt als angemessen und wird vom Beschwerdeführer im Übrigen auch nicht substantiiert bestritten. Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die Streichung der - tierbezogenen - Direktzahlungen ohne Zweifel geeignet ist, das im

öffentlichen Interesse stehende Ziel der Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung zu erreichen. Die Streichung der tierbezogenen Direktzahlungen ist darüber hinaus im Hinblick auf den angestrebten Erfolg als erforderlich zu beurteilen. Der Beschwerdeführer war über die anlässlich der Kontrollen jeweils festgestellten Mängel informiert und hätte daher die geeigneten Massnahmen für die Einhaltung der massgeblichen Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung ergreifen können. Da dieser Erfolg jedoch auch nach der vierten Kontrolle innerhalb eines Jahres ausblieb, ist die Streichung der tierbezogenen Direktzahlungen als notwendiges Mittel zu betrachten. Schliesslich ist die Streichung der tierbezogenen Direktzahlungen für das Jahr 2008 im vorliegenden Fall auch zumutbar. Das öffentliche Interesse an der Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung ist äusserst gewichtig, was sich bereits in der verfassungsrechtlichen Ordnung zeigt (Art. 78 Abs. 4, Art. 80 und Art. 120 Abs. 2 BV). Diesem grossen Stellenwert des Tierschutzes entspricht, dass Bewirtschafter von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben explizit zur Einhaltung der Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung verpflichtet werden (Art. 70 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Bst. a, Art. 70 Abs. 4 LwG). Diese Zielsetzung würde unterlaufen, wenn bei wiederholten, schwerwiegenden Verletzungen der Tierschutzgesetzgebung dennoch tierbezogene Direktzahlungen ausgerichtet würden. Gegen das öffentliche Interesse an der Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung ist vorliegend das wirtschaftliche Interesse des Beschwerdeführers an der Ausrichtung sämtlicher Direktzahlungen für das Jahr 2008 abzuwägen. Dieses rein wirtschaftliche Interesse des Beschwerdeführers muss allerdings angesichts des gewichtigen öffentlichen Interesses an der Einhaltung der Tierschutzbestimmungen zurücktreten.

E. 7.4

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Streichung der tierbezogenen Direktzahlungen für das Jahr 2008 (RGVE-Beiträge, Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen, Ethobeiträge, Beiträge für den biologischen Landbau) vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip standhält. Die nicht tierbezogenen Direktzahlungen für das Jahr 2008 (Flächenbeiträge, allgemeine Hangbeiträge, Beiträge für den ökologischen Ausgleich, Öko-Qualitätsbeiträge) wurden jedoch zu Unrecht verweigert.

E. 8

Im Weiteren macht der Beschwerdeführer sinngemäss eine Verletzung der bundesrechtlichen Vorschriften betreffend Kürzung und Verweigerung von Direktzahlungen geltend. Bei der Kürzung oder gar Streichung von Direktzahlungen müssten entgegen der Auffassung der Vorinstanz die persönlichen und betrieblichen Aspekte berücksichtigt werden. Gemäss Art. 2 DZV stelle die Beitragsberechtigung für die Bewirtschafter auf diverse persönliche Voraussetzungen ab, beispielsweise die berufliche Grundbildung oder die Altersgrenze (Art. 2 Abs. 1 Bst. c, Art. 19 DZV). Des Weiteren seien zahlreiche betrieblich finanzielle Aspekte als Voraussetzung in der Direktzahlungsverordnung aufgeführt, wie beispielsweise Mindestarbeitsbedarf (Art. 18 DZV), Flächen- und Tierzahl-Beschränkung (Art. 20 DZV), Begrenzung auf massgebliches Einkommen (Art. 22 DZV) und Begrenzung auf massgebliches Vermögen (Art. 23 DZV). Wenn bei der Berechnung der Direktzahlungssumme die persönlichen und betrieblichen Aspekte berücksichtigt würden, könnten diese bei der Direktzahlungskürzung nicht ausgeblendet werden. Sämtliche aufgeführten Grundvoraussetzungen für die Direktzahlungsberechtigung seien im vorliegenden Fall eingehalten worden. Es könne deshalb nicht angehen, dass sämtliche Direktzahlungen "nach Schema" gestrichen werden

könnten. Das komme einer willkürlichen Handlung gleich.

E. 8.1

Gemäss Art. 170 LwG können Beiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das Landwirtschaftsgesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt. Konkretisierend hält Art. 70 Abs. 1 Bst. d DZV fest, dass Beiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bedingungen und Auflagen der Direktzahlungsverordnung und weitere Vorgaben, die ihm oder ihr auferlegt wurden, nicht einhält. Diese gesetzliche Regelung stellt nach ihrem klaren Wortlaut für die Kürzung und Verweigerung der Beiträge nicht auf die persönlichen und betrieblichen Aspekte des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin ab. Die einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen von Art. 170 LwG und Art. 70 Abs. 1 Bst. d DZV zur Kürzung und Verweigerung von Beiträgen wurden daher vorliegend korrekt angewendet. An dieser Beurteilung ändert auch der Umstand nichts, dass die Direktzahlungsverordnung für die Beitragsberechtigung, Begrenzung und Abstufung der Direktzahlungen auf persönliche und betriebliche Aspekte abstellt. Auf Grund der systematischen Stellung der entsprechenden Bestimmungen im ersten Titel der Direktzahlungsverordnung ist klar, dass solche persönlichen und betrieblichen Aspekte zwar bei der Feststellung der Berechtigung, der Begrenzung und der Abstufung von Direktzahlungen berücksichtigt werden, nicht jedoch bei der im vierten Titel der Direktzahlungsverordnung geregelten Kürzung und Verweigerung von Beiträgen.

E. 8.2

Es gilt jedoch darauf hinzuweisen, dass auch bei der Kürzung und Verweigerung von Direktzahlungen - wie bei jedem staatlichen Handeln - das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten ist. Die vom Beschwerdeführer verlangte Berücksichtigung der persönlichen und betrieblichen Aspekte erfolgte daher vorliegend bereits in angemessener Weise (vgl. E. 7.2 ff.). Dass die Streichung der Direktzahlungen nicht nach Schema, sondern gestützt auf die konkret festgestellten Mängel bei der Tierhaltung auf dem Betrieb des Beschwerdeführers und die entsprechenden Strafpunkte vorgenommen wurde, ergibt sich zudem bereits aus dem Vorstehenden (vgl. E. 6). Weiterungen zur im Übrigen nicht substantiierten Rüge der Verletzung des Willkürverbots erübrigen sich daher.

E. 9

Schliesslich rügt der Beschwerdeführer mit Blick auf den Entscheid der Landwirtschaftlichen Rekurskommission des Kantons Aargau vom 24. August 2001 eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots. Die Rekurskommission halte in diesem Entscheid Folgendes fest: "Auch die bisherige Praxis der Abteilung Landwirtschaft und der Landwirtschaftlichen Rekurskommission unter altem Landwirtschaftsrecht sah eine vollständige Streichung vor, allerdings nicht sämtlicher Direktzahlungen, sondern der IP oder der ergänzenden Direktzahlungen." Sein Verhalten hätte im Kanton Aargau somit eine Kürzung, nicht aber eine Streichung aller Direktzahlungen zur Folge. Eine sich daraus ergebende rechtsungleiche Behandlung könne nicht akzeptiert werden.

E. 9.1

Das Rechtsgleichheitsgebot in Art. 8 Abs. 1 BV gebietet einer Behörde, Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Der allgemeine Gleichheitssatz verbietet einer Behörde bei der

Rechtsanwendung, zwei gleiche tatsächliche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich zu behandeln (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, N. 507 ff.). Eine rechtsungleiche Behandlung liegt gemäss der Praxis des Bundesgerichts allerdings grundsätzlich nur dann vor, wenn die gleiche Behörde gleichartige Fälle unterschiedlich beurteilt (vgl. BGE 115 Ia 81, 85 E. 3c). Das Gleichbehandlungsgebot ist somit nicht verletzt, wenn ein Bundesgesetz in verschiedenen Kantonen unterschiedlich ausgelegt wird, solange die verschiedenen Auslegungen je bundesrechtlich rechtskonform sind (vgl. Regina Kiener/Walter Kälin, Grundrechte, Bern 2007, S. 353).

E. 9.2

Der vom Beschwerdeführer angeführte Entscheid wurde von der Landwirtschaftlichen Rekurskommission des Kantons Aargau und damit nicht von der gleichen Behörde wie der vorliegend angefochtene Entscheid erlassen. Soweit sich der Beschwerdeführer auf die Praxis in einem anderen Kantonen beruft, ist er nicht zu hören, da mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung das Gebot rechtsgleicher Anwendung des Rechts nur verletzt ist, wenn die gleiche Behörde gleiche Sachverhalte unterschiedlich behandelt. Darüber hinaus gilt es festzuhalten, dass dem Entscheid der Landwirtschaftlichen Rekurskommission des Kantons Aargau einerseits und dem angefochtenen Entscheid andererseits nicht gleiche Sachverhalte zu Grunde liegen. Gegenstand des Entscheides der Landwirtschaftlichen Rekurskommission des Kantons Aargau stellt die Streichung der Direktzahlungen auf Grund einer Verletzung der Auslaufvorschriften für Rindvieh dar und stützt sich auf die am 1. Juli 1999 von der interkantonalen Landwirtschaftsdirektorenkonferenz verabschiedeten Richtlinien "Verwaltungsmaßnahmen, Kürzung der Direktzahlungen bei nicht vollständiger Erfüllung der Beitragsvoraussetzungen". Abgesehen davon, dass sich der Entscheid der Landwirtschaftlichen Rekurskommission des Kantons Aargau somit nicht auf die vorliegend anwendbare Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie vom 27. Januar 2005 stützt, unterscheidet sich auch die tatsächliche Situation von der vorliegend zu beurteilenden in wesentlicher Hinsicht. Die Landwirtschaftliche Rekurskommission hatte die Frage zu beurteilen, ob die Streichung von Direktzahlungen selbst bei geringfügigen Tierschutzverletzungen, wie beispielsweise bei einem Mangel eines einzigen Auslaftages für Rindvieh (89 statt 90 Tage Auslauf), gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip verstossen würde. Im vorliegend zu beurteilenden Entscheid handelt es sich demgegenüber um die Streichung der Direktzahlungen auf Grund wiederholter und schwerwiegender Verletzungen der Tierschutzgesetzgebung, die in keiner Weise mit dem Fehlen eines einzigen Auslaftages und damit mit einer geringfügigen Tierschutzverletzung zu vergleichen sind. Die Erwägungen der Landwirtschaftlichen Rekurskommission des Kantons Aargau im Entscheid vom 24. August 2001 sind daher auch mangels vergleichbarer Fälle unbeachtlich. Die vom Beschwerdeführer zitierten Ausführungen beziehen sich schliesslich explizit auf die Praxis "unter altem Landwirtschaftsrecht" und sind damit für den vorliegend zu beurteilenden Fall, auf den das Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 Anwendung findet, unerheblich. Zusammenfassend ergibt sich, dass keine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots vorliegt.

E. 10

Als reformatorisches Rechtsmittel gestattet die Verwaltungsbeschwerde der Rechtsmittelinstanz, über die Kassation hinaus, in der Sache selbst abschliessend zu

entscheiden, also das streitige Rechtsverhältnis zu regeln (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Wenn es um technische Fragen geht, die besondere Sachkenntnis bedingen, kann es jedoch nicht Sache des Bundesverwaltungsgerichts sein, als erste Instanz zu entscheiden. Bei den Akten liegt lediglich ein mit dem Vermerk "provisorisch" gekennzeichnetes Abrechnungsformular für die den Beschwerdeführer betreffenden Direktzahlungen für das Jahr 2008. Es ist nach objektiver Betrachtung daher nicht auszuschliessen, dass bei den einzelnen Positionen noch Änderungen vorgenommen werden. Im Übrigen obliegt es nicht dem Bundesverwaltungsgericht, allfälligen Verrechnungsansprüchen - wie von der Erstinstanz in ihrer angefochtenen Verfügung vom 7. Juli 2010 geltend gemacht - vorzugreifen oder solche auszuschliessen. Die Sache ist daher vorliegend an die Erstinstanz zurückzuweisen. Diese wird mit Blick auf die vorstehenden Erwägungen die Kürzungen der Direktzahlungen für das Jahr 2008 betragsmässig genau festzusetzen haben. Die Beschwerde ist im Sinne der vorstehenden Erwägungen teilweise gutzuheissen. Der Entscheid der Vorinstanz vom 11. November 2010 betreffend Verweigerung der Direktzahlungen für das Jahr 2008 wird aufgehoben. Ziff. I der Verfügung der Erstinstanz vom 7. Juli 2010 wird insoweit aufgehoben, als damit Direktzahlungen in der Höhe von Fr. 164'456. , soweit nicht tierbezogene Direktzahlungen für das Jahr 2008 betreffend (Flächenbeiträge, allgemeine Hangbeiträge, Beiträge für den ökologischen Ausgleich), und ÖQV-Beiträge in der Höhe von Fr. 90. , nachträglich verweigert werden. Die Sache wird zur betragsmässigen Festsetzung der Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2008 im Sinne der Erwägungen an die Erstinstanz zurückgewiesen. Soweit weitergehend erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

E. 11

Die Beschwerdeinstanz auferlegt in der Entscheidungsformel die Verfahrenskosten, bestehend aus Spruchgebühr, Schreibgebühren und Barauslagen, in der Regel der unterliegenden Partei. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Spruchgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4bis VwVG).

E. 11.1

Da vorliegend der Beschwerdeführer mit seinem Begehren um Aufhebung der angefochtenen Verfügung nur teilweise durchgedrungen und die Beschwerde im Übrigen abgewiesen wurde, rechtfertigt sich eine hälftige Ermässigung der dem Beschwerdeführer aufzuerlegenden Verfahrenskosten. Die Verfahrenskosten belaufen sich vorliegend mit Blick auf den Streitwert, Umfang der Streitsache und die Schwierigkeit der behandelten Rechtsfragen auf insgesamt Fr. 5'000. . Sie werden zu 1/2, ausmachend Fr. 2'500. , dem Beschwerdeführer unter Anrechnung des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 5'000. auferlegt. Der den Kostenvorschuss übersteigende Betrag von Fr. 2'500. ist nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.

E. 11.2

Für ihm erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten ist dem Beschwerdeführer, da er teilweise obsiegt, eine gekürzte Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE,

SR 173.320.2]). Wurde, wie im vorliegenden Fall, keine Kostennote eingereicht, setzt das Gericht die Entschädigung auf Grund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Das Gericht erachtet eine entsprechend gekürzte Parteientschädigung in Höhe von Fr. 300. (inkl. MwSt.) als angemessen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 2, Art. 9 und Art. 14 VGKE).

E. 11.3

Im Übrigen hat die Vorinstanz über die Kosten- und Entschädigungsfrage für ihr Verfahren neu zu befinden.

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