



Abteilung II
B-1055/2009

{T 0/2}

Urteil vom 30. April 2010

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz),
Richter Philippe Weissenberger,
Richter David Aschmann,
Gerichtsschreiberin Astrid Hirzel.

Parteien

A. _____,
vertreten durch
Schweizerischer Bauernverband SBV Treuhand und
Schätzungen,
Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,
Vorinstanz,

Baudirektion Kanton Zürich,
Zweitinstanz,

ALN Amt für Landschaft und Natur,
Abteilung Landwirtschaft,
Erstinstanz.

Gegenstand

landwirtschaftliche Direktzahlungen für das Jahr 2005.

Sachverhalt:**A.**

A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) führt einen viehlosen landwirtschaftlichen Betrieb. Anlässlich der Betriebsdatenerhebung vom 20. April 2005 meldete er für das Beitragsjahr 2005 eine landwirtschaftliche Nutzfläche von insgesamt (...) Aren an, darunter auch die von ihm genutzten, im Eigentum seines Nachbarn B._____ befindlichen Parzellen Kat.-Nrn. (...) und (...), welche zusammen (...) Aren umfassen. Zum Beleg seines Direktzahlungsanspruchs und des dafür erforderlichen Ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) reichte der Beschwerdeführer nebst dem Formular "Flächenerhebung" verschiedene Beilagen ein. Auf Anfrage des Amts für Landschaft und Natur des Kantons Zürich (nachfolgend: Erstinstanz) teilte B._____ am 3. Dezember 2005 u.a. mit, er habe in seinem eigenen Betrieb im Jahr 2005 sechs Pferde gehalten; seine Parzelle Kat.-Nr. (...) sei von ihm während 28 Wochen, seine Parzelle Kat.-Nr. (...) während acht Wochen beweidet worden.

Mit Schreiben vom 24. Februar 2006 bezifferte die Erstinstanz den Gesamtbetrag der Rückforderung der an den Beschwerdeführer für das Jahr 2005 geleisteten Direktzahlungen auf Fr. 10'927.-. Sodann fand zwischen Beschwerdeführer und Erstinstanz ein Schriftenwechsel statt; es ging im Wesentlichen um die Frage, inwiefern die im Eigentum von B._____ stehenden Parzellen Kat.-Nrn. (...) und (...) für das Jahr 2005 als beitragsberechtigten landwirtschaftlichen Nutzflächen anzusehen seien, sowie um Kürzungen der Direktzahlungen wegen mangelhafter Aufzeichnungen.

Mit Verfügung vom 5. Februar 2007 kürzte die Erstinstanz die Direktzahlungen an den Beschwerdeführer nachträglich für das Jahr 2005 um Fr. 9'964.-. Dieser Beitrag sei mit dem Direktzahlungsguthaben 2006 zu verrechnen. Der ungedeckte Restbetrag von Fr. 2'560.60 werde mit dem Direktzahlungsbeitrag 2007 verrechnet.

B.

Die Baudirektion des Kantons Zürich (nachfolgend: Zweitinstanz) wies mit Entscheid vom 18. Juli 2007 einen vom Beschwerdeführer dagegen geführten Rekurs ab. Sie nahm vorab davon Vormerk, dass der Beschwerdeführer folgende Kürzungen akzeptiere: Falschdeklaration Schnittblumen (Fr. 360.-), Sonnenblumen als NWR (Fr. 620.-), falsche

Angaben und zusätzliche Kürzung (Fr. 980.– und Fr. 490.–) sowie Rückforderung Ökobeitrag (Fr. 510.–), und erwog im Wesentlichen, die Befragung von B._____ habe ergeben, dass der Beschwerdeführer an dessen Parzellen keine Hauptnutzung habe. Allerdings habe der Beschwerdeführer auch nicht belegen können, dass er die Parzellen auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftete. Die Kürzung aufgrund falscher Angaben hinsichtlich der Parzellen Kat.-Nrn. (...) und (...) sei nicht zu beanstanden; diese seien für das Jahr 2005 nicht direktzahlungsberechtigt. Die Kürzung für fehlende bzw. mangelhafte Aufzeichnungen hinsichtlich der Positionen „Eiweisserbsen“, „Obstanlagen“ und „Mist- bzw. Kompostbezug“ im Betrag von Fr. 1894.– sei gerechtfertigt. Die zusätzliche Kürzung gemäss Kapitel A Ziff. 1 der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie, DZKR) betrage insgesamt Fr. 5140.–.

C.

Mit Entscheid vom 14. Januar 2009 hiess der Zürcher Regierungsrat (nachfolgend: Vorinstanz) einen vom Beschwerdeführer dagegen geführten Rekurs teilweise gut. Die vorinstanzlichen Entscheide seien aufzuheben.

Der Beschwerdeführer anerkenne ausdrücklich folgende Kürzungen bzw. Rückforderungen: Falschdeklaration Schnittblumen (Fr. 360.–) sowie Sonnenblumen als NWR (Fr. 620.–). Zur Rückforderung "Öko-Beitrag (Fr. 510.–)" seien keine Anträge gemacht worden; dieser gelte folglich als unbestritten. Die nur für den Betrag "falsche Angaben, zusätzliche Kürzung" massgebliche Position "Brombeeren als Hecke (Fr. 150.–)" habe der Beschwerdeführer nur indirekt bestritten; die Differenz aufgrund dieser falschen Angaben übersteige Fr. 1'000.–, weshalb von vornherein der Multiplikator zwei zur Anwendung gelange. Die Kürzung der Direktzahlungen von Fr. 1440.– für die extensiv genutzten Weiden B._____ sei rechtmässig. Darüber hinaus könne dem Beschwerdeführer jedoch nicht nachgewiesen werden, dass er die falschen Angaben vorsätzlich oder fahrlässig gemacht habe; eine über die Kürzung auf die tatsächlichen Verhältnisse hinausgehende zusätzliche Kürzung sei somit nicht zulässig. Die Abzüge für fehlende bzw. mangelhafte Aufzeichnungen bezüglich Eiweisserbsen, dem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln bei der Obstanlage sowie Mist- und Kompostbezügen seien zulässig. Die positive Aufzeichnung sei um 15 % zu kürzen; diese seien jedoch nicht mit dem an den Beschwerde-

fürer tatsächlich ausbezahlten Flächenbeitrag von Fr. 12'624.– zu multiplizieren, sondern mit dem Flächenbeitrag, den der Beschwerdeführer dereinst für das Jahr 2005 rechtskräftig zugesprochen erhalte, würde doch sonst eine Kürzung von Beiträgen vorgenommen, die der Beschwerdeführer letztendlich nicht erhalte.

Die Direktzahlungen an den Beschwerdeführer für das Jahr 2005 seien nachträglich um Fr. 5190.– zu kürzen und zurückzufordern unter dem Vorbehalt einer weiteren Kürzung von 15 % von den ihm im Jahr 2005 tatsächlich gewährten Flächenbeiträgen; der Beitrag sei mit künftigen Direktzahlungsguthaben zu verrechnen.

D.

Dagegen erhob der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 16. Februar 2009 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids vom 16. Februar 2009 im Sinne seiner Begründung. Der Kanton Zürich sei anzuweisen, bei der Feststellung der Beitragsberechtigung für Direktzahlungen die Parzellen Kat.-Nrn. (...) und (...) bei seinem Betrieb als beitragsberechtigte landwirtschaftliche Nutzflächen anzuerkennen. Die Kürzung wegen mangelhafter Aufzeichnungen sei aufzuheben. Die Direktzahlungen 2005 seien um höchstens Fr. 1'980.– zu kürzen.

Zur Begründung bringt er sinngemäss vor, dass er den Hauptnutzen an den fraglichen Parzellen Kat.-Nr. (...) und (...) habe. Dies sei bereits im vorinstanzlichen Verfahren genügend belegt worden. Aus der Befragung von B._____ seien die falschen Schlüsse gezogen worden. Die Annahme, der Hauptzweck der fraglichen Flächen liege bei B._____, sei falsch. Die Vorinstanz wende die gesetzlichen Bestimmungen falsch an, wenn sie die Motivation eines Eigentümers, der seine Fläche einem Bewirtschafter zur landwirtschaftlichen Nutzung überträgt, für die Frage der Beitragsberechtigung einer Fläche als massgebend betrachte. Entscheidend sei vielmehr das Kriterium der Bewirtschaftung auf eigene Rechnung und Gefahr, welches beim Beschwerdeführer hinsichtlich der fraglichen Parzellen erfüllt sei. Es handle sich vorliegend weder um einen Flächenabtausch noch um eine Nutzungsüberlassung. Die Abzüge wegen mangelhafter Aufzeichnungen bezüglich Eiweisserbsen, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln bei der Obstanlage sowie Mist- und Kompostbezügen würden bestritten.

E.

Mit Vernehmlassung vom 27. Februar 2009 schliesst die Vorinstanz unter Verweis auf die Akten, namentlich den angefochtenen Entscheid, auf Abweisung der Beschwerde.

Die Zweitinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 23. März 2009 die Abweisung der Beschwerde unter Verweis auf den Mitbericht der Erstinstanz vom 17. März 2009. Darin beantragt die Erstinstanz ebenfalls, die Beschwerde abzuweisen. Die Flächen würden ausschliesslich durch die Pferde von B. _____ beweidet. Der Hauptzweck sei deshalb klarerweise die Beweidung und nicht die Raufutterproduktion. Die Widersprüche bezüglich Nutzen und Entschädigung hätten nicht ausgeräumt werden können. Der Beschwerdeführer habe nicht nachweisen können, dass er die Flächen auf eigenen Nutzen und Gefahr bewirtschaftet habe und diese dem Bewirtschafter das ganze Jahr über zur Verfügung gestanden hätten. Die Aufzeichnungen bezüglich Eiweisserbsen, Obstanlagen sowie Mist- bzw. Kompostbezug seien widersprüchlich und nicht nachvollziehbar.

F.

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) unterstützt mit Stellungnahme vom 30. April 2009 den angefochtenen Entscheid. Insbesondere seien die vom Beschwerdeführer und dem Pferdehaltungsbetrieb gemeinsam genutzten Flächen für das Jahr 2005 von der landwirtschaftlichen Nutzfläche auszuschliessen und die Beiträge entsprechend zu reduzieren. Der Abtausch von Flächen sei nur unter Betrieben zugelassen, die sich für den ökologischen Leistungsnachweis angemeldet hätten. Entgegen der Annahme des Beschwerdeführers müsse die Drittperson, vorliegend der Pferdehaltungsbetrieb, für den ökologischen Leistungsnachweis angemeldet sein. Die fraglichen Flächen würden von beiden Betrieben gemeinsam bewirtschaftet bzw. genutzt. Dies belege auch der Bewirtschaftungsplan. Da beide Betriebe an der Bewirtschaftung der Flächen beteiligt seien, würden diese dem Bewirtschafter eines Betriebes nicht ganzjährig zur Verfügung stehen. Somit seien die fraglichen Parzellen keine landwirtschaftlichen Nutzflächen im Sinne der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung. Darüber hinaus sei unklar, ob es sich beim Betrieb des Beschwerdeführers im Jahr 2005 überhaupt um einen selbständigen Betrieb gehandelt habe; infolge der gemeinsamen Bewirtschaftung der fraglichen Flächen seien die Produktionsstätten nicht mehr getrennt.

G.

Mit unaufgeforderter Eingabe vom 19. Mai 2009 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest. Die Erstinstanz sei in ihrer Stellungnahme nicht auf den vorgelegten Bewirtschaftungsplan eingegangen. Es würden keine Widersprüche hinsichtlich Nutzung und Entschädigung bestehen; der Hauptteil der Arbeiten und der Hauptteil des Nutzens habe beim Beschwerdeführer gelegen. In Bezug auf die gemeinsame Bewirtschaftung sei auf das Merkblatt der Erstinstanz vom 23. März 2006 hinzuweisen, wonach derjenige als Bewirtschafter gelte, der den Hauptnutzen habe. Die durch das BLW aufgeworfene Frage, ob der Betrieb des Beschwerdeführers die Anforderungen an einen selbständigen Betrieb überhaupt erfülle, sei zu bejahen, da zum Betrieb des Beschwerdeführers nicht nur die in Frage stehenden Flächen, sondern auch weitere Flächen (Eigentum oder Pacht) gehören würden, die er selber und auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftete.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig: Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz ist letztinstanzlich (§ 19b i.V.m. § 42 des Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]) und erging in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes (Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 5 VwVG; Art. 33 Bst. i VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1]).

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen (Art. 48 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021]), ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG).

Die Anforderungen an Beschwerdefrist (Art. 50 Abs. 1 VwVG) sowie Form und Inhalt der Beschwerdeschrift (Art. 52 VwVG) sind erfüllt. Der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Die Beschwerde ist nur im Rahmen des Streitgegenstands zulässig. Dieser wird durch den Gegenstand des angefochtenen Entscheids und durch die Parteibegehren bestimmt, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (BGE 133 II 35 E. 2).

2.1 Der im angefochtenen Entscheid verfügte Rückforderungsbetrag setzt sich wie folgt zusammen (vgl. Ziff. 7b des angefochtenen Entscheids bzw. Ziff. II des Dispositivs):

Falschdeklaration Schnittblumen	Fr. 360.-
Sonnenblumen als NWR	Fr. 620.-
Extensiv genutzte Weiden B. _____	Fr. 1440.-
Falsche Angaben, zusätzliche Kürzung	Fr. 2660.-
Rückforderung Ökobeitrag	Fr. 510.-
Total	<u>Fr. 5190.-</u>

Hinzu kommt eine zusätzliche Kürzung von 15 % von den dem Beschwerdeführer im Jahr 2005 tatsächlich gewährten Flächenbeiträgen für fehlende bzw. mangelhafte Aufzeichnungen (bezüglich Eiweisserbsen, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln bei der Obstanlage, Mist- und Kompostbezüge; vgl. Ziff. II des Dispositivs des angefochtenen Entscheids).

2.2 Der Beschwerdeführer bestreitet einzig die Rückforderung aufgrund falscher Angaben hinsichtlich der Position "extensiv genutzte Weiden B. _____" sowie die Kürzung wegen mangelhafter Aufzeichnungen. Insgesamt seien die Direktzahlungen für das Jahr 2005 um höchstens Fr. 1'980.- zu kürzen.

3.

Strittig ist zunächst die Rückforderung der Direktzahlungen 2005 in Bezug auf die Position "extensiv genutzte Weiden B. _____" und somit die Anerkennung der fraglichen Parzellen Kat.-Nrn. (...) und (...) als direktzahlungsberechtigte landwirtschaftliche Nutzflächen beim Betrieb des Beschwerdeführers für das Jahr 2005. Die fraglichen Flächen stehen im Eigentum seines Nachbarn B. _____, der einen Pferdehof führt. Dabei handelt es sich um einen nicht landwirtschaftlichen Pferdebetrieb, welcher (für das Jahr 2005) nicht für den ökologischen Leistungsnachweis angemeldet war. Beide Parzellen hat der Beschwerdeführer als extensiv genutzte Weiden (ursprünglich, vgl. Formular Flächenerhebung vom 3. Mai 2005) bzw. (richtigerweise) als landwirtschaftliche Nutzflächen bei seinem Betrieb angemeldet.

3.1 Der Beschwerdeführer verweist auf den von ihm und B._____ unterzeichneten Bewirtschaftungsplan, welcher detailliert die ausgeführten Arbeiten an den fraglichen Flächen aufführe und belege, dass der Hauptnutzen im Jahr 2005 beim Beschwerdeführer gelegen habe. Zudem habe die Erstinstanz nicht darüber orientiert, welche Belege er vorzulegen habe, damit diese Parzellen als beitragsberechtigt anerkannt werden könnten. Überdies seien die Antworten von B._____ hinsichtlich der Nutzung der Flächen mehrdeutig.

Die Vorinstanz ist der Auffassung, die fraglichen Flächen seien dem Betrieb vom B._____ zuzurechnen, auch wenn sie zeitweise dem Beschwerdeführer als Mähwiese zur Futterproduktion überlassen worden seien. Der Nachweis, dass dem Beschwerdeführer das gesamte von ihm als landwirtschaftliche Nutzfläche angemeldete Land tatsächlich für das Jahr 2005 zur Verfügung gestanden habe, gelinge ihm nicht. Es handle sich vorliegend um einen unzulässigen Flächenabtausch zwischen dem Betrieb des Beschwerdeführers und demjenigen von B._____, da letzterer im Jahr 2005 nicht für den ÖLN angemeldet sei.

Die Erst- und Zweitinstanz halten dafür, dass der Hauptzweck der Flächen in der Beweidung und nicht in der Raufutterproduktion gelegen habe. Die diesbezüglichen Angaben seien trotz Rückfragen widersprüchlich geblieben. Dem Beschwerdeführer sei der Nachweis nicht gelungen, die Flächen auf eigenen Nutzen und Gefahr bewirtschaftet zu haben und diese das ganze Jahr über zur Verfügung gehabt zu haben.

Das BLW hält fest, dass es sich vorliegend um eine gemeinsame Bewirtschaftung handle und die Flächen dem Beschwerdeführer somit nicht ganzjährig zur Verfügung standen. Daher seien die fraglichen Parzellen keine landwirtschaftlichen Nutzflächen im Sinne der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung.

3.2 Grundsätzlich finden diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei Erfüllung eines rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung hatten, es sei denn, der Gesetzgeber hätte eine davon abweichende (Übergangs-)Regelung getroffen. Der hier zu beurteilende Sachverhalt bezieht sich auf Direktzahlungen für das Jahr 2005, weshalb die damals geltenden Rechtssätze anzuwenden sind (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-8363/2007 vom

18. Dezember 2008 E. 3.2). Die anwendbaren Bestimmungen haben – soweit voliegend interessierend – grundsätzlich keine Änderungen erfahren; andernfalls werden sie im Folgenden unter Angabe der entsprechenden Fassung zitiert.

3.3 Die Ausrichtung von Direktzahlungen durch den Bund ist an Voraussetzungen und Auflagen, insbesondere an die Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises gebunden (Art. 2 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 70 LwG). Die Beiträge sind grundsätzlich auf bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe beschränkt (Art. 104 Abs. 3 Bst. a und b der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101], Art. 70 LwG). Der Vollzug der Direktzahlungen obliegt nach Art. 178 LwG weitgehend den Kantonen. Sie erheben die notwendigen Daten auf sämtlichen Landwirtschaftsbetrieben, berechnen die Direktzahlungen für jeden Betrieb und zahlen die Beiträge aus. Darüberhinaus obliegt ihnen die Kontrolle der Richtigkeit der Angaben sowie die Einhaltung der Bedingungen und Auflagen (Art. 181 Abs. 3 LwG).

Als allgemeine Direktzahlungen gelten u.a. Flächenbeiträge (Art. 72 LWG, Art. 1 Abs. 2 Bst. a der Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 [DZV, SR 910.13]). Zu Direktzahlungen berechtigt die landwirtschaftliche Nutzfläche mit Ausnahme der Flächen, die mit Baumschulen, Forstpflanzen, Zierpflanzen und Gewächshäusern mit festem Fundament belegt sind (Art. 4 Abs. 1 DZV).

3.3.1 Als landwirtschaftliche Nutzfläche gilt eine dem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche ohne Sömmerungsfläche, die dem Bewirtschafter ganzjährig zur Verfügung steht (Art. 14 Abs. 1 der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 [LBV, SR 910.91]).

Die vom BLW erlassenen Erläuterungen und Weisungen zur LBV präzisieren, dass zur landwirtschaftlichen Nutzfläche die gesamte einem Betrieb zugeordnete, pflanzenbaulich genutzte Fläche gehört, sofern sie dem Bewirtschafter das ganze Jahr über zur Verfügung steht. Sie umfasst alles Land, das vom betreffenden Betrieb aus bewirtschaftet wird. Als landwirtschaftliche Nutzflächen zählen die Flächen im Eigentum und in Pacht sowie einzelne Grundstücke, die der Bewirtschafter in Gebrauchsleihe hat. Der Bewirtschafter muss jedoch in jedem Fall belegen können, dass ihm die Fläche tatsächlich für das ganze Jahr

zur Verfügung steht (Weisungen zur LBV zu Art. 14 Abs. 1 LBV in der für das Jahr 2005 gültig gewesenen Fassung). Das Kriterium des ganzjährigen zur Verfügung-Stehens (Art. 14 Abs. 1 LBV) dient nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung primär der Abgrenzung von landwirtschaftlichen Nutzflächen zu Sömmerungsflächen und ähnlichen Verhältnissen mit nicht ganzjähriger Bewirtschaftung (BGE 134 II 287 E. 3.2).

Bei den Weisungen zur LBV handelt es sich inhaltlich um eine Verwaltungsverordnung. Verwaltungsverordnungen sind für die Durchführungsorgane verbindlich, begründen indessen im Gegensatz zu Rechtsverordnungen keine Rechte und Pflichten für Private. Ihre Hauptfunktion besteht vielmehr darin, eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis – vor allem im Ermessensbereich – zu gewährleisten. Auch sind sie in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung einer Fachstelle. Das Bundesverwaltungsgericht ist als verwaltungsunabhängige Gerichtsstanz (Art. 2 VGG) nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden, sondern bei deren Überprüfung frei. Verwaltungsverordnungen sind gleichwohl bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Das Gericht weicht somit nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsverordnungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen. Insofern wird dem Bestreben der Verwaltung, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten, Rechnung getragen (BGE 132 V 200 E. 5.1.2, BGE 130 V 163 E. 4.3.1).

3.3.2 Nach Art. 63 LwG werden landwirtschaftliche Direktzahlungen nur auf Gesuch hin ausgerichtet. Insofern hat der Beschwerdeführer im Sinne von Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) darzulegen, dass er die Voraussetzungen zum Erhalt von Direktzahlungen erfüllt. Der Gesuchsteller trägt die Beweislast für die rechtsbegründenden Tatsachen, aus denen er seinen Rechtsanspruch ableitet (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 1623 ff.). Der Gesuchsteller hat somit die notwendigen Unterlagen für eine Prüfung seines Direktzahlungsanspruchs einzureichen und gegebenenfalls die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen.

Die Vor-, Zweit- und Erstinstanz haben aktenkundig den Beschwerdeführer (z.T.) mehrmals aufgefordert, zu einzelnen Aspekten der Prüfung seines Direktzahlungsanspruchs bzw. des verfügbaren Rückforderungsanspruchs Stellung zu nehmen und entsprechende Belege, insbesondere zum Nachweis, dass ihm die fraglichen Flächen ganzjährig zur Verfügung standen, einzureichen bzw. nachzureichen. Der diesbezügliche Einwand des Beschwerdeführers, er sei nicht darüber orientiert worden, welche Belege er vorzulegen habe, geht somit fehl. Es ist nicht Aufgabe der Behörde, dem Gesuchsteller detailliert anzugeben, welche Art von Belegen zu den Voraussetzungen für geltend gemachte Beiträge er einzureichen habe. Eine allgemein gehaltene Aufforderung, entsprechende Belege einzureichen, genügt.

3.3.3 Der Beschwerdeführer gab mit Schreiben vom 14. Dezember 2006 auf Nachfrage der Erstinstanz an, dass die Flächen als Mähwiese von ihm selber bewirtschaftet würden. Er setze seine eigenen Maschinen ein, das Heu werde verkauft, die Nutzung der Fläche als Weide erfolge in Absprache mit ihm. Der Pferdehalter lasse die Fläche, die in acht Koppeln aufgeteilt sei, im Auftrag des Beschwerdeführers mit seinen Tieren beweiden. Über das ganze Jahr gesehen würde nur ein Drittel des Ertrags von den Pferden abgeweidet. Der Rest werde geheut und als Dürrfutter aufbereitet. Massgebend sei der Bewirtschaftungsplan.

Der Bewirtschaftungsplan 2005 (unterzeichnet vom Beschwerdeführer und B._____ am 14. Dezember 2006) zeigt die auszuführenden Arbeiten auf der in acht Koppeln eingeteilten Fläche auf und belegt, dass die sechs Pferde (von B._____) abwechselnd auf den acht Koppeln weiden.

Im vom Beschwerdeführer eingereichten "Feldkalender 2005" sind die auf den fraglichen Flächen zwischen April und Oktober von ihm ausgeführten Arbeiten mit dem entsprechenden Zeitaufwand verzeichnet.

Die Raufutter-Produktion gemäss ÖLN-Kalender 2005 betrug für die Parzelle Kat.-Nr. (...) insgesamt 13 Rundballen und für die Parzelle Kat.-Nr. (...) 10 Rundballen. Diese Angaben wurden vom Beschwerdeführer im Verlauf des Verfahrens vor den Vorinstanzen mehrmals geändert; zuletzt mit Eingabe vom 12. September 2008 an die Vorinstanz.

B._____ gab auf Anfrage der Erstinstanz bezüglich der Bewirtschaftung der Flächen am 3. Dezember 2005 folgende (schriftliche) Auskünfte: Die Parzelle Kat.-Nr. (...) wurde im Jahr 2005 während acht Wochen beweidet, die Parzelle Kat.-Nr. (...) während 28 Wochen. Der Beschwerdeführer mähe das Gras auf den Parzellen von B._____. Der Beschwerdeführer werde für die ausgeführten Arbeiten von B._____ entschädigt. Die Zäune seien auf Kosten von B._____ erstellt worden und B._____ habe den Samen für die Ansaat von Wiesen bezahlt.

Anlässlich der Befragung im vorinstanzlichen Verfahren teilte B._____ mit Schreiben vom 6. Februar 2008 mit, für seine beiden Parzellen habe eine mündliche Vereinbarung mit dem Beschwerdeführer bestanden. Die Pferde hätten periodisch die Flächen beweidet. Über den Zeitpunkt der Beweidung und die Schnittzeit habe der Beschwerdeführer entschieden. Er habe dem Beschwerdeführer keine Bewirtschaftungsaufträge erteilt. Die Pferde hätten ca. einen Drittel der gesamten Fläche beweidet, die restliche Fläche sei gemäht worden. Die beweideten Flächen seien periodisch gemäht worden. Die Pferde hätten nicht alle Koppeln abgeweidet. Der Beschwerdeführer habe, bis auf das Kontrollieren der Pferde, alle Arbeiten selber auf seine Kosten ausgeführt. Diese Arbeiten seien Bestandteil der mündlichen Vereinbarung gewesen. Die Pferde hätten von ca. Mai bis November/Dezember 2005 geweidet.

Mit Schreiben vom 10. Juni 2008 nahm B._____ zu zwei Flächen innerhalb der Parzellen Kat.-Nr. (...) und Kat.-Nr. (...) Stellung; daraus lässt sich jedoch nur erkennen, dass er einen Teil des Samenguts selbst bezahlt hat.

3.3.4 Aus den Vorakten ergibt sich somit, dass die Flächen zu einem nicht unmassgeblichen Teil durch die Pferde von B._____ beweidet wurden (28 bzw. acht Wochen; vgl. Bewirtschaftungsplan, der belegt, dass die Pferde alle Koppeln periodisch beweidet haben, vgl. E. 3.3.2). Selbst wenn die zeitweise Beweidung in Absprache mit dem Beschwerdeführer geschehen ist und die Pferde insgesamt lediglich einen Drittel der Gesamtfläche beweidet haben, bedeutet dieser Umstand doch, dass der Beschwerdeführer die Flächen nicht das ganze Jahr über zur Verfügung hatte (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-690/2008 vom 18. September 2008 sowie Urteil des Bundesgerichts 2C_785/2008 vom 22. April 2009). Diesbezüglich ist

der Vorinstanz beizupflichten; der Beschwerdeführer vermag nicht nachzuweisen, dass er die Flächen das ganze Jahr über zur Verfügung hatte. Der Beschwerdeführer hat diese Aussage denn auch nicht bestritten, indem er beispielsweise anführt, die Beweidung habe nur in geringerem Umfang stattgefunden; er macht dagegen geltend, (u.a.) diese Aussage sei durch die Vorinstanz falsch gewürdigt worden. Eine falsche Würdigung der zeitlichen Quantifizierung der Beweidung durch die Pferde ist jedoch auszuschliessen. Zudem moniert er, die Aussagen von B._____ seien mehrdeutig; dem kann nicht gefolgt werden.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die periodische Beweidung durch die Pferde von B._____ so intensiv war, dass die Weiden dem Beschwerdeführer nicht ganzjährig zur Verfügung standen, wie von Art. 14 Abs. 1 LBV (vgl. E. 3.3.1) gefordert.

3.4 Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe nachgewiesen, dass er die Flächen auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftet habe, indem er den Hauptteil der anfallenden Arbeiten selber und mit eigenen Maschinen auf eigene Rechnung und ohne Abgeltung durch B._____ ausgeführt habe und das geerntete Dürffutter verkauft habe, auch an B._____.

3.4.1 Direktzahlungsberechtigt sind Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, die einen Betrieb führen (Art. 2 Abs. 1 DZV). Gemäss Art. 2 Abs. 1 LBV gilt als Bewirtschafter jede natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt.

Das Kriterium der Betriebsführung "auf eigene Rechnung und Gefahr" in Art. 2 Abs. 1 LBV weist darauf hin, dass als Bewirtschafter nur gelten kann, wer einen Betrieb tatsächlich und unabhängig führt. Demgemäss ist diejenige Person als Bewirtschafterin zu betrachten, welche das wirtschaftliche Risiko trägt, im Betrieb eine massgebende Funktion bei der Führung und Entscheidfällung einnimmt, sowie eine aktive Rolle im täglichen Geschehen ausübt und selber Hand anlegt. Eine bloss gelegentliche Mithilfe genügt nicht, um als Bewirtschafter bzw. als anspruchsberechtigte Person gelten zu können (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.237/1997 vom 13. Februar 1998 E. 2a). Durch Direktzahlungen zu entschädigen ist derjenige, der die Hauptarbeit leistet und dabei auch das geschäftliche Risiko trägt. Die Bewirtschafter

tung umfasst sowohl die geistige Auseinandersetzung mit dem betrieblichen Geschehen als auch die praktische Ausführung (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2231/2006 vom 13. Juli 2007 E. 3.1).

3.4.2 Der Beschwerdeführer stützt sich zur Begründung, dass er die Flächen auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftete, auf die Ausführung der anfallenden Arbeiten, was durch den Feldkalender 2005 und die entsprechenden Parzellenblätter belegt ist. Unklar dagegen ist, inwiefern er für seine Arbeiten von B._____ entschädigt wurde; diesbezüglich haben B._____ und der Beschwerdeführer (teilweise) einander widersprechende Angaben gemacht (vgl. E. 3.3.3). Selbst wenn davon auszugehen wäre, dass der Beschwerdeführer das wirtschaftliche Risiko alleine getragen hat, konnte er, bezogen auf die fraglichen Flächen, nicht unabhängig von B._____ agieren, da der Beschwerdeführer, wie das BLW richtigerweise festhält, zumindest auf den Weidebedarf von B._____ Rücksicht nehmen musste. Die fraglichen Flächen werden von beiden Betrieben bewirtschaftet bzw. genutzt: vom Beschwerdeführer als Mähwiese für die Dürrfütterernte und den Verkauf, vom Pferdehof als Pferdeweide. Der Nutzen des Beschwerdeführers überwiegt somit den Nutzen von B._____ nicht bzw. nicht derart, dass von einem Hauptnutzen seitens des Beschwerdeführers gesprochen werden kann.

3.4.3 Der Beschwerdeführer beruft sich zudem auf das Merkblatt "Keine Direktzahlungen für landwirtschaftliche Nutzflächen und Nutztiere, die nicht auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftet bzw. gehalten werden" vom 23. März 2006, das von der Erstinstanz und dem BLW unterzeichnet ist. Demnach gilt, wenn die Bewirtschaftung nicht ausschliesslich durch eine Person erfolgt, derjenige als Bewirtschafter, der den Hauptnutzen hat. Der Beschwerdeführer konnte jedoch den Nachweis nicht erbringen, dass er an den fraglichen Flächen den Hauptnutzen hat (vgl. E. 3.4.2). Überdies ist dieses Merkblatt für die Beurteilung der Rückforderung für zu Unrecht bezogene Direktzahlungen aus dem Jahr 2005 nicht einschlägig.

3.5 Die fraglichen Parzellen Kat.-Nrn. (...) und (...) erfüllen somit die Voraussetzungen als direktzahlungsberechtigte landwirtschaftliche Nutzflächen beim Betrieb des Beschwerdeführers für das Jahr 2005 nicht. Der Beschwerdeführer ist daher zur Rückzahlung des entsprechenden (zu Unrecht ausbezahlten) Beitrags in der Höhe von Fr. 1440.– verpflichtet. Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid

bereits dargelegt, dass dem Beschwerdeführer diesbezüglich weder Vorsatz noch Fahrlässigkeit im Sinne von Art. 70 Abs. 1 Bst. a DZV nachzuweisen und somit eine zusätzliche Kürzung gestützt auf Kapitel A Ziff. 1 DZKR (in der für das Jahr 2005 gültig gewesenen Fassung) nicht angezeigt ist (vgl. angefochtener Entscheid E. 5). Ob es sich vorliegend um einen unzulässigen Flächenabtausch zwischen einem für den ÖLN angemeldeten Betrieb und einem für den ÖLN nicht angemeldeten Pferdehof handelt, ist für die Beurteilung des Rückforderungsanspruchs unerheblich.

4.

Strittig ist die zusätzliche Kürzung von 15 % von den dem Beschwerdeführer im Jahr 2005 tatsächlich gewährten Flächenbeiträgen für fehlende bzw. mangelhafte Aufzeichnungen (bezüglich Eiweisserbsen, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln bei der Obstanlage, Mist- und Kompostbezüge; vgl. Ziff. II des Dispositivs des angefochtenen Entscheids).

4.1 Der Beschwerdeführer beantragt, die Kürzung der Direktzahlungen wegen mangelhafter Aufzeichnungen sei aufzuheben. Im Einzelnen geht es zunächst um einen Abzug von 10 Punkten wegen fehlender Aufzeichnungen in Bezug auf die Eiweisserbsenproduktion. Der Beschwerdeführer beantragt, lediglich 5 Punkte zu reduzieren, da die notwendigen Angaben vorhanden seien. Weiter handelt es sich um einen Abzug von 5 Punkten wegen mangelhafter Aufzeichnungen über den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln bei der Obstanlage. Der Beschwerdeführer beantragt, keinen Abzug zu tätigen, da auch hier die notwendigen Angaben vorhanden seien. Schliesslich beanstandet er den Abzug von 10 Punkten wegen fehlender Aufzeichnungen zu den Mist- und Kompostbezügen; hier sei ebenfalls kein Abzug zu tätigen, weil im Jahr 2005 keine Hofdünger geliefert worden seien und er deshalb auch nicht über Belege verfüge. Die Aufzeichnungen müssten nur für akkreditierte Inspektionsstellen nachvollziehbar sein; diese verfügten über Sachkenntnisse. Für Unkundige ausserhalb der Landwirtschaft seien diese Angaben schwer verständlich.

Die Vor- und Zweitinstanz beurteilten diese Kürzungen als rechtmässig. Die Erstinstanz macht geltend, die Aufzeichnungen des Beschwerdeführers bezüglich Eiweisserbsen, Obstanlagen und Mist- bzw. Kompostbezug erfüllten die Anforderungen gemäss DZV nicht; sie seien widersprüchlich und nicht nachvollziehbar. Der Beschwerde-

führer habe die interne Nummerierung seiner Parzellen öfter gewechselt; dies müsse vermerkt werden, damit die Abfolge ohne zusätzlichen Aufwand nachvollzogen werden könne. Der Hinweis des Beschwerdeführers, dass die Aufzeichnungen nur von Personen mit entsprechender Sachkenntnis geprüft werden müssten, sei nicht stichhaltig, da diese Sachkenntnis bei den Mitarbeitenden der Erstinstanz vorhanden sei und es für die Kontrollstellen einen unverhältnismässigen Aufwand bedeuten würde, die Aufzeichnungen zusammenzustellen und die entsprechenden Resultate herauszulesen.

4.2 Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das LwG, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG). Nach Art. 70 Abs. 1 DZV kürzen oder verweigern die Kantone die Beiträge gemäss der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (DZKR), wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin u.a. die Bedingungen und Auflagen der DZV und weitere, die ihm oder ihr auferlegt wurden, nicht einhält (Bst. d).

4.2.1 Nach Ziff. 1.2 des Anhangs zur DZV (in der im Jahr 2005 gültig gewesenen Fassung) macht der Bewirtschafter regelmässig Aufzeichnungen über die Bewirtschaftung des Betriebs. Diese müssen die relevanten Betriebsabläufe nachvollziehbar darstellen. Insbesondere müssen die folgenden Angaben darin enthalten sein: Betriebsfläche, landwirtschaftliche Nutzfläche, Parzellenplan, Parzellenverzeichnis (Bst. a); Angaben über die Kulturen, die Bodenhaltung, die Düngung, den Pflanzenschutz und bei Ackerkulturen die Erntedaten und -erträge (Bst. b); die zur Berechnung der Nährstoffbilanz notwendigen Unterlagen (Bst. c); weitere Aufzeichnungen, sofern dies zweckdienlich ist (Bst. d).

4.2.2 Gemäss Kapitel B Ziff. 1.1.1 DZKR (in der im Jahr 2005 gültig gewesenen Fassung) sind bei Mängeln in den Aufzeichnungen betreffend Pflanzenbau folgende Punkte in Abzug zu bringen: Dokument unvollständig, 5 Punkte pro Dokument, maximal jedoch 20 Punkte; Dokument fehlend oder unbrauchbar, 10 Punkte pro Dokument, maximal jedoch 40 Punkte. Bei einem ersten Mangel wird die Kürzung nach Kapitel B Ziff. 1.1 DZKR wie folgt berechnet: Abzüge in Punkten minus Toleranz von 10 Punkten/100 x Flächenbeitrag.

4.2.3 Die Angaben bezüglich Eiweisserbsenproduktion im Jahr 2005 sind nicht nachvollziehbar, da sich einerseits auf den entsprechenden Parzellenblättern im ÖLN-Kalender 2005 keine Angaben befinden, obwohl auf zwei Parzellen als Hauptkultur im Sommer-Halbjahr Eiweisserbsen ausgewiesen sind, was der Beschwerdeführer damit begründet, dass keine Arbeiten angefallen seien. Über die Erntedaten fehlen jedoch die entsprechenden Angaben. Die Ernte sei durch den Empfangs- und Bewertungsschein des Getreidezentrums X. _____ belegt; dieser ist zwar bei den Akten und belegt den Verkauf von 2'119 kg (netto), ist jedoch nicht unterschrieben. Die Dokumentation erweist sich damit als unvollständig. Der betreffende Abzug von 10 Punkten ist daher nicht zu beanstanden.

4.2.4 Bezüglich dem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln bei der Obstanlage sind die Aufzeichnungen ebenfalls mangelhaft; das entsprechende Parzellenblatt weist keine Einträge auf, im Gegensatz zum Feldkalender 2005, welcher einzelne Angaben enthält. Insofern ist die Dokumentation des Beschwerdeführers widersprüchlich und lückenhaft. Der Abzug von 5 Punkten ist ebenfalls nicht zu beanstanden.

4.2.5 Der Abzug von 10 Punkten wegen fehlender Aufzeichnungen zu den Mist- und Kompostbezügen ist nicht zu beanstanden; der Beschwerdeführer beruft sich in der Beschwerdeschrift zwar darauf, dass im Jahr 2005 keine Hofdünger geliefert worden seien, hat jedoch im Verlauf der vorinstanzlichen Verfahren widersprüchliche Angaben dazu gemacht. Diesbezüglich kann auf die Erwägung im angefochtenen Entscheid verwiesen werden (vgl. E. 6.e des angefochtenen Entscheids).

4.2.6 Nach Abzug der Toleranz von 10 Punkten ergibt dies eine Kürzung von 15 % wegen fehlender bzw. mangelhafter Aufzeichnungen von den im Jahr 2005 dereinst rechtskräftig zugesprochenen Flächenbeiträgen (für die Berechnung vgl. E. 4.2.2).

5.

Zusammengefasst erweisen sich sowohl die angefochtene Rückforderungsposition in der Höhe von Fr. 1'440.– als auch die Kürzungsposition von 15 % von den im Jahr 2005 dereinst rechtskräftig zugesprochenen Flächenbeiträgen als rechtmässig. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

6.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer

die Verfahrenskosten zu tragen (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]). Diese werden auf Fr. 1'200.– festgesetzt und mit dem am 2. März 2009 geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'200.– verrechnet. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'200.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1200.– verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 44. Landwirtschaftliche DZ; Gerichtsurkunde)
- die Zweitinstanz
- die Erstinstanz
- das Bundesamt für Landwirtschaft BLW
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Ronald Flury

Astrid Hirzel

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 4. Mai 2010