



Urteil vom 6. Januar 2017

Besetzung

Richter Francesco Brentani (Vorsitz),
Richter Ronald Flury, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiber Diego Haunreiter.

Parteien

A. _____,
vertreten durch lic. iur. Elisabeth Brüngger, Rechtsanwältin,
Beschwerdeführerin,

gegen

Baudirektion des Kantons Zürich,
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,
Vorinstanz,

Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich,
Strategie, Koordination & Recht,
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,
Erstinstanz.

Gegenstand

Direktzahlungen 2014.

Sachverhalt:

A.

Aufgrund früher festgestellter Mängel in der Tierhaltung, unter anderem am 27. Januar 2012, führte das Veterinäramt des Kantons Zürich am 21. Januar 2014 eine nicht angemeldete Nachkontrolle im Bereich Tierschutz auf dem Betrieb von A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Stallungen an der X- und Y-Strasse durch. Dabei wurden insbesondere die Nichteinhaltung der am 13. September 2013 verfüigten Tierzahlbegrenzung (7 Pferde, 11 Jungpferde und 2 Kleinpferde oder 12 Pferde, 2 Jungpferde und 2 Kleinpferde), die mangelhafte Pflege einer Stute sowie die ungenügend eingestreute Liegefläche zweier Shetlandponys bemängelt. Die entsprechenden Formulierungen im Kontrollrapport lauten wie folgt:

„Shettys Unterstand ungenügend eingestreut, ab sofort besser einstreuen“, „Hufpflege - Hufe des Pferdes (Name des Pferdes), vor allem vorne, in mässigem Zustand, Verdacht auf Hufrehe besteht, Klammer Gang, Pferd[e] muss Hufschmied, evtl. Tierarzt vorgestellt werden [...]“, „Verfügung vom 13.9.13 Teilweises Verbot für das Halten von Tieren der Pferdegattung ist nicht eingehalten (2 Jungpferde oder 5 Pferde über 30 Mon. zu viel)“.

B.

Aufgrund dieser Mängel und vor dem Hintergrund, dass es sich um Wiederholungsfälle handle, kürzte das Amt für Landschaft und Natur (ALN) des Kantons Zürich (nachfolgend: Erstinstanz) mit Verfügung vom 30. März 2015 gegenüber der Beschwerdeführerin die Direktzahlungen 2014 im Bereich des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) infolge Verstösse gegen den qualitativen Tierschutz im Umfang von Fr. 600.–. Zudem wurden die Beiträge für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS) und für regelmässigen Auslauf im Freien (RAUS) für das Jahr 2014 aufgrund mehrmaliger Verstösse gegen das Tierschutzgesetz vollständig, das heisst in Höhe von Fr. 1'026.– bzw. Fr. 2'451.–, verweigert. Insgesamt ergab sich aus diesen drei Posten eine Kürzung der Direktzahlungen 2014 um Fr. 4'077.–.

Ferner hielt die Erstinstanz in ihrer Verfügung vom 30. März 2015 fest, dass die beitragsberechtigte Anzahl Hochstamm-Feldobstbäume 2014 auf 254 und damit einhergehend die Standardarbeitskraft (SAK) auf 1.00976 festzusetzen seien. Die Erstinstanz korrigierte damit die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Anzahl von beitragsberechtigten Hochstamm-Feldobstbäumen um 29 nach unten, in dem sie für eine der Parzellen der Beschwerdeführerin, für die 19 Are grosse Parzelle Kat.-Nr. (...) nicht die beantragten 52, sondern lediglich 23 Hochstamm-Feldobstbäume

für die Beitragsberechtigung berücksichtigte. Sie begründete diese Korrektur im Wesentlichen damit, dass pro Hektare maximal für 120 Kernobst- und Steinobstbäume bzw. für 100 Kirsch-, Nuss- und Kastanienbäume Beiträge auszurichten und die beitragsberechtigten Bäume gemäss Lehre in einer Distanz von acht bis zehn Metern anzupflanzen seien, um eine normale Entwicklung und Ertragsfähigkeit zu gewährleisten.

C.

Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin am 30. April 2015 Rekurs bei der Baudirektion des Kantons Zürich (nachfolgend: Vorinstanz). Sie stellte den Antrag, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben. Dementsprechend seien keine Kürzungen bei den Direktzahlungen für das Jahr 2014 vorzunehmen und es sei die Anzahl Hochstammobstbäume aufgrund der Neuanpflanzung von 29 Bäumen auf der Parzelle Kat.-Nr. (...) bei 282 (recte: 283 [254 + 29]) zu belassen und demgemäss sei die Standardarbeitskraft statt auf 1.00976 auf 1.03776 (recte: 1.03876) festzulegen.

D.

Mit Rekursentscheid vom 15. Oktober 2015 wies die Vorinstanz den Rekurs gegen die Verfügung vom 30. März 2015 der Erstinstanz ab. Zur Begründung stützte sich die Vorinstanz auf die anlässlich der Kontrolle vom 21. Januar 2014 festgestellten Mängel und hielt im Wesentlichen fest, dass die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen und Auflagen des ÖLN nicht vollständig erfüllt habe, weshalb die Direktzahlungen 2014 zu Recht wegen wiederholten Verletzungen der Tierschutzgesetzgebung gekürzt worden seien.

Hinsichtlich der Hochstamm-Feldobstbäume schützte die Vorinstanz die Berechnung der Erstinstanz, wonach auf der Parzelle Kat.-Nr. (...) höchstens für 23 Hochstamm-Feldobstbäume (1.2 Bäume x 19 Are) Direktzahlungen ausgerichtet werden könnten, womit die Anzahl beitragsberechtigter Hochstamm-Feldobstbäume entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht 283 betrage, sondern auf 254 festzusetzen sei.

E.

Gegen diesen Entscheid erhob die Beschwerdeführerin am 23. November 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und dementsprechend seien bei den Direktzahlungen für das Jahr 2014 keine Kürzungen vorzunehmen.

Zu den vorgeworfenen Mängeln im Bereich Tierschutz führt die Beschwerdeführerin zunächst in grundsätzlicher Weise aus, dass es für das Verfügen einer Tierzahlbegrenzung an einer gesetzlichen Grundlage fehle. Ihr werde mit der Tierzahlbegrenzung zudem unterstellt, sie liesse ihre Tiere leiden, was jedoch nicht zuträfe. Im Gegenteil weise ihr Pferdezuchtbetrieb ungewöhnlich grosse Weideflächen aus und beide Stallungen verfügten über ausreichend befestigte Freilaufflächen drinnen und draussen. Die Tierzahlbegrenzung sei nur deshalb verfügt worden, weil ihr ungenügende Einstreu und teilweise verschmutzte Pferde vorgeworfen worden seien, was bei nasskaltem Winterwetter bei Pferden, die nicht geschoren würden, jedoch unvermeidlich sei, zumal die Kontrollen jeweils am frühen Morgen stattgefunden hätten. Im Übrigen müsse eine gewisse Flexibilität bei der Handhabung der Tierzahlbegrenzung möglich sein, solange die Maximalzahl der grossen Tiere nicht überschritten werde. Bezüglich des Vorwurfs der mangelnden Tierpflege bzw. dass eine Stute vermutlich an Hufrehe leide, habe die Beschwerdeführerin bereits anlässlich der Kontrolle vom 21. Januar 2014 darauf hingewiesen, dass es sich um Ballentritt handle, der nicht ausheilen wolle. Sie habe ausserdem mittels Vorzeigen eines SMS-Verlaufs sofort belegen können, dass der Hufschmied bestellt worden sei. Die Angestellten des Zürcher Veterinäramts hätten das Huf nicht einmal angeschaut, sondern die falsche Diagnose Hufrehe gestellt, womit sie sich selber disqualifiziert hätten. Darüber hinaus gebe es bei den von ihr gezüchteten Pferden keine Fehlstellungen, wie man aufgrund des Vorwurfs der ungenügenden Hufpflege annehmen könnte. Die Bemängelung der Einstreu stelle angesichts der morgendlichen Visite, während der die Beschwerdeführerin im Stall an der X-Strasse am Arbeiten gewesen sei (Ausmisten und Einstreu sowie Behandlung Ballentritt) und den anderen Stall an der Y-Strasse noch nicht in Angriff genommen habe, reine Schikane dar.

Weiter bestreitet die Beschwerdeführerin auch, dass es sich bei den vorgeworfenen Mängeln um Wiederholungsfälle handle. Sie stellt sich zudem auf den Standpunkt, bei der Kürzung der Direktzahlungen sei das Verhältnismässigkeitsprinzip missachtet worden bzw. die angefochtene Sanktionierung sei in ihrem Ausmass unhaltbar. Sie sei Opfer einer eigentlichen Verleumdungskampagne seitens eines anfänglich unangemessen, später

geradezu schikanös handelnden Veterinärämtes und einer Erstinstanz – welche nie einen Augenschein auf dem Hof durchgeführt habe –, die ihren Betrieb mit erstaunlicher Vehemenz ins Visier genommen habe. Ausserdem sei sie mit dem vor Ort vorgelegten Kontrollrapport nicht einverstanden gewesen, weshalb sie die Unterschrift verweigert hätte. Eine Nachkontrolle sei angekündigt gewesen, fand jedoch nicht statt.

Hinsichtlich der Hochstamm-Feldobstbäume macht die Beschwerdeführerin geltend, sie habe die fraglichen 29 Bäume in guten Treuen und nach bestem Wissen und Gewissen auf der Parzelle Kat.-Nr. (...) gepflanzt. Diese mit einem Altbestand bestockte Fläche habe noch genügend offene Flächen ausgewiesen, um die Bäume im vorgeschriebenen Abstand zu pflanzen. Bei der Begehung mit dem Ackerbaustellenleiter im Zusammenhang mit der Erhebung der Betriebsdaten habe dieser jedenfalls keine Einwendungen gehabt, gleich wie sich auch der Fachberater der Gemeinde in Sachen Vernetzung an der Anordnung oder an der Anzahl der Bäume nicht gestossen habe. Die Aberkennung der Beiträge und demzufolge die Reduktion der SAK aufgrund einer im Nachhinein als nicht korrekt erfolgten Anpflanzung stelle unter dem Aspekt, dass offenbar selbst fachkundige Personen die Problematik nicht erkannt hätten, eine nicht haltbare Bestrafung dar.

F.

Mit Vernehmlassung vom 15. Januar 2016 beantragt die Erstinstanz die Abweisung der Beschwerde. Unter anderem betont sie im Zusammenhang mit dem Kontrollbericht des Veterinärämtes, dass innerhalb von 3 Arbeitstagen eine Zweitbeurteilung hätte verlangt werden können.

Sie reicht zudem Fotos der Kontrolle vom 21. Januar 2014 ein, auf welchen insbesondere der Mangel der ungenügenden Einstreu dokumentiert sei. Gleichzeitig legt sie auch Fotos der früheren Kontrolle vom 27. Januar 2012 bei.

G.

Die Vorinstanz liess sich mit Schreiben vom 19. Januar 2016 vernehmen und beantragt mit Verweis auf die Erwägungen in ihrem Entscheid vom 15. Oktober 2015 und unter Beilage der gesamten Vorakten die Abweisung der Beschwerde.

H.

Mit Replik vom 4. Februar 2016 nimmt die Beschwerdeführerin unaufgefordert Stellung zur Beschwerdeantwort der Erstinstanz vom 15. Januar 2016.

Sie führt zunächst aus, sie hätte sich gegen die Beurteilung durch den Kontrolleur nicht wehren können. Es treffe nicht zu, dass sie eine Nachkontrolle hätte verlangen können, da die ihr vorgeworfenen Tatbestände ungenügende Einstreu und mangelnde Hufpflege sofort hätten behoben werden können und eine Nachkontrolle an der Feststellung dieser Mängel nichts geändert hätte, gleich wie sich auch die Zählweise der Bäume im Rahmen einer Nachkontrolle nicht ändere. Einzig ihre Erklärung im Zusammenhang mit der Tierzahlbegrenzung, es seien zwei Pferde nur während des CSIO Zürich über das Wochenende bei ihr untergebracht gewesen, hätte sich bei einer Nachkontrolle als richtig erwiesen. Da aber gemäss Vorinstanz die Tierzahlbegrenzung absolut strikt und immer gelte, hätte eine Nachkontrolle auch diesbezüglich nichts genützt.

Die von der Erstinstanz eingereichten Fotos seien miserabel und liessen keine Schlüsse auf fehlende oder ungenügende Einstreu zu. Die Beschwerdeführerin streue zur Hauptsache mit Sägemehl ein und verwende nur ergänzend Stroh. Im Zusammenhang mit der mangelnden Tierpflege bzw. des Vorwurfs Hufrehe betont sie nochmals, der Hufschmied habe Ballentritt festgestellt. Das betreffende Pferd weise ausserdem eine ungewöhnlich flache Hufform auf, weshalb das Zurückfeilen heikel und unter dem Aspekt des Tierwohls ein längerer Huf einer allfälligen Verletzung durch zu starkes Verkürzen den Vorzug zu geben sei.

Hinsichtlich der Hochstamm-Feldobstbäume sei zu beurteilen, ob sie aufgrund der unklaren gesetzlichen Grundlage und vor allem aber aufgrund der Nichtbeanstandung ihrer Zählung durch die Fachleute (Ackerbaustellenleiter und Fachberater der Gemeinde in Sachen Vernetzung) von der korrekten Anpflanzung ausgehen durfte und sich deshalb eine nachträgliche Aberkennung von 29 Jungbäumen als stossend erweise. Den Sachverhalt berichtigt die Beschwerdeführerin dahingehend, dass sie den Baum-Altbestand im Frühsommer 2014 ausgedünnt habe, nachdem zusammen mit den erwähnten Fachleuten die zu fallenden Bäume benannt worden seien, um genug Luft für junge Pflanzen zu bekommen. Daraufhin seien die fraglichen 29 Jungbäume gepflanzt worden. Diese seien – entgegen ihren früheren Ausführungen – nicht wieder gefällt worden, sondern

stunden noch immer. Unterdessen seien im Frühjahr 2015 an einem anderen Ort nochmals 29 Bäumchen gesetzt worden.

I.

Mit Duplik vom 19. Februar 2016 hält die Erstinstanz an ihrem Antrag fest und reicht erneut Fotos der Kontrollen vom 27. Januar 2012 und vom 21. Januar 2014 ein.

J.

Mit Eingabe vom 7. März 2016 nimmt die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin selber zu den von der Erstinstanz eingereichten Fotos Stellung. Sie hält dafür, dass die Fotos fototechnisch bearbeitet worden seien, weshalb sie die Original-DVD und Ausdrücke einreiche, die alle Fotos in un bearbeitetem Zustand zeigten. Sie führt weiter an, im Zeitpunkt der Kontrolle 2012 hätte eine Extremsituation geherrscht, da unmittelbar neben dem Pferdestall eine neue Wasserleitung gebaut worden sei und zudem habe im Januar 2013 (recte: 2012) extreme Kälte geherrscht, der Boden sei gefroren gewesen, doch am Tag vor der Kontrolle sei es wärmer geworden und es habe zu regnen begonnen. Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, das Veterinäramt sei durch Verleumdung ihres Bruders und ihrer Nachbarn auf sie gehetzt worden. Schliesslich empfehle sie die Kontaktaufnahme mit Herrn Z._____, der sich anlässlich der Bundeskontrolle am 21. Juli 2014 verwundert über die erstaunlich gezielte und nicht gerechtfertigte Anschwärzung ihrer Tierhaltung geäussert hätte.

K.

Mit Eingabe vom 29. März 2016 nimmt die Erstinstanz zu den angeblich fototechnisch bearbeiteten Fotos wie folgt Stellung: Die Fotos seien der Erstinstanz per E-Mail zugestellt, so ausgedruckt und als Beilagen der Beschwerdeantwort bzw. der Duplik beigefügt worden. Es sei in erster Linie darum gegangen, die ausreichende Dokumentation anlässlich der Kontrollen aufzuzeigen.

L.

Auf weitere Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, im Rahmen der folgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Der angefochtene Entscheid der Baudirektion des Kantons Zürich vom 15. Oktober 2015 ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid (§ 19 Abs. 3 i.V.m. § 42 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes 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.

Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Sie hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und 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.

2.

Der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt hat sich im Jahr 2014 ereignet, weshalb grundsätzlich diejenigen Rechtssätze Anwendung finden, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung hatten (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 24 N. 9). Der Gesetzgeber kann zwar eine davon abweichende Regelung treffen, was er indessen – soweit hier interessierend – nicht getan hat.

Im Folgenden werden deshalb die Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) und der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV, SR 910.13) jeweils in der bis zum 31. Dezember 2014 gültigen Fassung, also unter Berücksichtigung der am

1. Januar 2014 in Kraft getretenen Totalrevision der Art. 70 – 77 LwG, angewendet und zitiert. Ebenfalls Anwendung findet die Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (nachfolgend: Kürzungsrichtlinie), die erst per 2015 in Anhang 8 der DZV integriert wurde. Zwar nimmt die Kürzungsrichtlinie selber Bezug auf Art. 70 Abs. 1 aDZV (DZV vom 7. Dezember 1998), doch schreibt Art. 105 DZV in der Fassung 2014 die Anwendung der Kürzungsrichtlinie explizit vor.

3.

Die Begründung der Begehren bindet die Beschwerdeinstanz in keinem Falle (Art. 62 Abs. 4 VwVG). 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. Das bedeutet auch, 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.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016, Art. 62, N. 42 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).

Die Vorinstanz zitierte einleitend in E. 3 Art. 70 Abs. 1 aLwG und Art. 1 aDZV, als sie ausführte: „Gestützt auf Art. 70a Abs. 1 LwG richtet der Bund Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlen, Ökobeiträge und sogenannte Ethobeiträge (Beiträge für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme [BTS] und Beiträge für regelmässigen Auslauf im Freien [RAUS] aus (vgl. Art. 1 der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (DZV, SR 910.13).“ Mit der 2014 in Kraft getretenen Totalrevision des 3. Titels des LwG (Direktzahlungen) werden die BTS- und RAUS-Beiträge nicht mehr als Ethobeiträge, sondern als Direktzahlungen im Rahmen der Produktionssystembeiträge gemäss Art. 70 Abs. 2 Bst. e i.V.m. Art. 75 LwG weitergeführt. Allerdings stützte sich die Vorinstanz in der Folge materiell auf die 2014 neu in Kraft getretenen Art. 70 ff. LwG bzw. die dazugehörige Verordnung. Damit hat die fälschlicherweise Erwähnung von Ethobeiträgen bzw. das Zitieren veralteter Gesetzesbestimmun-

gen keine Auswirkungen und bewirkt insbesondere keine Schlechterstellung der Beschwerdeführerin, zumal die Tierwohlprogramme BTS und RAUS instrumentell ohnehin ohne Änderung weitergeführt worden sind (BBI 2012 2075, 2221).

4.

Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden – wie bereits angedeutet – gestützt auf Art. 104 Abs. 2 BV die Art. 70 ff. LwG sowie die auf Grund dessen vom Bundesrat erlassene DZV. Zwecks Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben Direktzahlungen ausgerichtet (Art. 70 LwG). Direktzahlungen umfassen unter anderem die folgenden beiden Direktzahlungsarten (Art. 2 Bst. c und e DZV): Biodiversitätsbeiträge, worunter Beiträge für Hochstamm-Feldobstbäume fallen (Art. 55 Abs. 1 Bst. I DZV), und Produktionssystembeiträge, worunter die Beiträge der Tierwohlprogramme BTS und RAUS fallen (Art. 74 und 75 DZV).

4.1 Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen ist die Erbringung des ÖLN, der insbesondere eine artgerechte Haltung der Nutztiere umfasst (Art. 70a Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. a LwG) und die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung vorschreibt (Art. 70a Abs. 1 Bst. c LwG, Art. 12 DZV). Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, die ein Gesuch für bestimmte Direktzahlungsarten eingereicht haben, müssen der Vollzugsbehörde den Nachweis erbringen, dass sie auf dem gesamten Betrieb die Anforderungen der betreffenden Direktzahlungsarten, einschliesslich jenen des ÖLN, erfüllen bzw. erfüllt haben (Art. 101 DZV). Tierschutzkontrollen im Rahmen des ÖLN sind nach den Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung durchzuführen (Art. 102 Abs. 2 DZV). Die Kontrollperson teilt bei der Betriebskontrolle festgestellte Mängel dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin unverzüglich mit. Ist der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin mit der Beurteilung nicht einverstanden, so kann er oder sie innerhalb der drei folgenden Werkstage bei der kantonalen Vollzugsbehörde eine Zweitbeurteilung verlangen (Art. 103 Abs. 1 und 2 DZV). Der Kanton überprüft schliesslich die Beitragsberechtigung und setzt die Beiträge aufgrund der erhobenen Daten fest (Art. 108 Abs. 1 DZV).

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). 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. 105 Abs. 1 Bst. c DZV in der vorliegend anwendbaren Fassung bestimmt, dass die Kantone die Beiträge gemäss der Kürzungsrichtlinie kürzen oder verweigern, wenn der Gesuchsteller die Vorschriften der Direktzahlungsverordnung oder Auflagen nicht einhält (AS 2013 4145, 4184).

4.3 Das Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG, SR 455) bestimmt, dass jeder, der mit Tieren umgeht, ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen und, soweit es der Verwendungszweck zulässt, für ihr Wohlergehen zu sorgen hat (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.

5.

Die Beschwerdeführerin bringt zunächst vor, sie sei mit dem ihr vor Ort vorgelegten Kontrollrapport anlässlich der Kontrolle vom 21. Januar 2014 nicht einverstanden gewesen, weshalb sie die Unterschrift verweigert hätte. Eine Nachkontrolle sei angekündigt gewesen, jedoch nicht erfolgt. Soweit die Beschwerdeführerin damit geltend machen will, die Erst- bzw. Vorinstanz hätten sich nicht auf den im Kontrollrapport festgehaltenen Sachverhalt stützen dürfen bzw. der Kontrollbericht sei aus dem Recht zu weisen, gilt Folgendes festzuhalten:

5.1 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 KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER/FABIO BABEY, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar

Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016, 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 (vgl. KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, 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).

5.2 Mit der in Art. 103 Abs. 2 DZV vorgesehenen Möglichkeit der Zweitbeurteilung (vgl. E. 4.1) wird sichergestellt, dass sich der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin vor Erlass des Direktzahlungsentscheids zu dem im Kontrollrapport festgestellten Sachverhalt äussern kann. Obwohl die Beschwerdeführerin mit der Beurteilung im Kontrollrapport nicht einverstanden war, verlangte sie keine Zweitbeurteilung. Den Verzicht auf eine Zweitbeurteilung begründet sie damit, dass eine Zweitbeurteilung nichts genützt hätte, da die ihr vorgeworfenen Tatbestände ungenügende Einstreu und mangelnde Hufpflege sofort hätten behoben werden können bzw. die Tierzahlbegrenzung gemäss Vorinstanz absolut strikt und zu jedem Zeitpunkt eingehalten werden müsse. Aus dem von der Beschwerdeführerin eingereichten Auszug von der Internetseite des Bundesamtes für Landwirtschaft ergibt sich zwar, dass eine Zweitbeurteilung von der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde hätte abgelehnt werden können, wenn die Bewirtschafterin inzwischen die Möglichkeit hatte, den Mangel zu beheben. Diese hypothetische Ablehnungsmöglichkeit entbindet die Beschwerdeführerin allerdings nicht grundsätzlich davon, ihre Mitwirkungspflicht nach Möglichkeiten auszuüben, insbesondere da sie die Direktzahlungen beantragt hat. Gleiches gilt auch für ihr Argument, eine Nachkontrolle sei ohnehin angekündigt gewesen, weshalb sie nichts habe unternehmen müssen. Das im Kontrollrapport angekreuzte Kästchen „Nachkontrolle ist vorgesehen“ führt nicht zu einer Belanglosigkeit der Obliegenheit, eine Zweibeurteilung zu verlangen, zumal eine Nachkontrolle eine eigenständige Kontrolle und nicht eine Zweitbeurteilung ist und die Beschwerdeführerin um den Ernst der Lage wusste, da der Kontrolleur sie gemäss Rapport darüber informierte, dass die Mängel betreffend Kürzung der Direktzahlungen der Stelle gemeldet werden müssten und dass sie mit strafrechtlichen Abklärungen zu rechnen habe. Daneben ergibt sich aus den Akten, dass die Beschwerdeführerin, die schon seit vielen Jahren Direktzahlungen erhält, die Bedeutung von Kontrollberichten kannte, da aufgrund solcher Berichte auch

schon Strafbefehle gegen sie erlassen worden sind, weshalb ein Tätigwerden ihrerseits angebracht gewesen wäre. Die Beschwerdeführerin kann insgesamt aus der Nichtvornahme einer Zweitbeurteilung bzw. neuerlichen Nachkontrolle nichts zu ihren Gunsten ableiten.

Im Übrigen kann aus der blossen Verweigerung der Unterschrift der Beschwerdeführerin auch nicht geschlossen werden, der im Kontrollrapport festgehaltene Sachverhalt treffe nicht zu. Da auch keine weiteren Hinweise ersichtlich sind bzw. von der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht wurden, ist der anlässlich der Kontrolle vom 21. Januar 2014 erstellte und von den Kontrolleuren unterschriebene Kontrollrapport als Urkunde bzw. als Beweismittel dienlich.

5.3 Damit ist nicht zu beanstanden, dass sich die Erst- und die Vorinstanz auf den im Kontrollrapport festgehaltenen Sachverhalt abgestützt haben.

6.

Nachdem der Kontrollrapport nicht aus dem Recht zu weisen ist, sind die darin festgestellten Mängel Nichteinhaltung der Tierzahlbegrenzung, ungenügende Einstreu und mangelnde Tierpflege, mit welchen die Beschwerdeführerin nicht einverstanden ist, zu beurteilen.

Weitere im Kontrollrapport festgehaltene Mängel entkräftete die Beschwerdeführerin bereits vor Erstinstanz (insbesondere hinsichtlich baulicher Massnahmen an den Stallungen und angeblich nicht korrekter Meldung des Pferdes [Name des Pferdes]) bzw. hatten auf die Höhe der Kürzung der Direktzahlung 2014 – wie dies auch die Erstinstanz in ihrer Vernehmung vom 16. Januar 2016 erwähnt – keinen Einfluss (namentlich das Zurückfeilen der Hufträger der Pferde im Stall Y-Strasse). Weiterungen hierzu erübrigen sich daher.

6.1 Die Beschwerdeführerin führt zunächst an, es fehle die Grundlage für eine Tierzahlbegrenzung, da gemäss gesetzlicher Regelung lediglich vollständige Tierhalteverbote ausgesprochen werden könnten.

6.1.1 Das Veterinäramt kann das Halten oder die Zucht von Tieren, den Handel oder die berufsmässige Beschäftigung mit Tieren auf bestimmte oder unbestimmte Zeit den Personen verbieten, die wegen wiederholter oder schwerer Zuwiderhandlung gegen Vorschriften des TSchG und seiner Ausführungserlasse oder gegen Verfügungen bestraft worden sind oder die aus anderen Gründen unfähig sind, Tiere zu halten oder zu züchten (Art. 23 Abs. 1 TSchG). Neben dem gänzlichen Tierhalteverbot wird auch

die Reduktion des Tierbestandes auf eine Maximalanzahl von Tieren einer Gattung durch das Bundesgericht nicht beanstandet (Urteile des Bundesgerichts 2C_378/2012 vom 1. November 2012 und 2C_79/2007 vom 12. Oktober 2007), gleich wie auch in der Literatur davon ausgegangen wird, dass ein Teilhalteverbot den Inhalt haben könne, nicht mehr als einen bestimmten Bestand an Tieren zu halten (RITA JEDELHAUSER, Das Tier unter dem Schutz des Rechts, Basel 2011, S. 202) bzw. dass es zulässig sei, den Tierbestand auf diejenige Anzahl und Art von Tieren zu beschränken, die in den vorhandenen Räumlichkeiten einwandfrei gehalten werden können (BRIGITTA, REBSAMEN-ALBISSER, Der Vollzug des Tierschutzrechts durch Bund und Kantone, Bern 1994, S. 267). Auch die Botschaft über ein Tierschutzgesetz vom 9. Februar 1977 hält zu Art. 24 aTschG fest, der im Wesentlichen mit Art. 23 TschG übereinstimmt, es soll die Möglichkeit geschaffen werden, zum Schutz eines Tieres wirksam einzuschreiten (BBl 1977 I 1075, 1094), worunter eine Begrenzung der Tierzahl mit Sicherheit fällt.

6.1.2 Vor diesem Hintergrund ist die am 13. September 2013 verfügte Begrenzung der Tierzahl (der Pferdegattung), wonach die Beschwerdeführerin 7 Pferde, 11 Jungpferde und 2 Kleinpferde oder 12 Pferde, 2 Jungpferde und 2 Kleinpferde halten darf, zu verstehen. Die Tierzahlbegrenzung ist in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips anstelle eines Tierhalteverbots verfügt worden und stellt unzweifelhaft die mildere Massnahme dar. Auch die für diesen Schritt vorgetragene Begründung, die Beschwerdeführerin könne für wenige Tiere sorgen, ab einer gewissen Anzahl sei sie aber überfordert, vermag zu überzeugen. Im Übrigen ist die verfügte Tierzahlbegrenzung ohnehin in Rechtskraft erwachsen. Aus diesem Grund sind auch die Vorbringen der Beschwerdeführerin, die Tierzahlbegrenzung sei nur deshalb verfügt worden, weil die Kontrollen jeweils am frühen Morgen bei nasskaltem Wetter erfolgt seien, es werde ihr damit unterstellt, sie liesse die Tiere leiden und es sei rätselhaft, wie die Tierzahlbegrenzung festgelegt worden sei, im Nachhinein nicht zu hören, nachdem sie die Verfügung vom 13. September 2013 nicht angefochten hat.

Ferner ist der Beschwerdeführerin nicht zuzustimmen, wenn sie ausführt, eine gewisse Flexibilität in der Handhabung der Tierzahlbegrenzung müsse möglich sein, solange sie die Maximalzahl der grossen Tiere nicht überschreite. Zum einen hat die Erstinstanz glaubhaft dargelegt, die Unterscheidung zwischen Pferden und Jungpferden (bis 30 Monate) sei deshalb wichtig, weil für diese beiden Tierkategorien unterschiedliche Bestimmungen gemäss Tierschutzverordnung gelten würden. Zum anderen ist auch

in zeitlicher Hinsicht keine Flexibilität geboten, weil die entsprechende Verfügung vom 13. September 2013 die maximale Anzahl erlaubter Tiere aufführt, die zu keinem Zeitpunkt überschritten werden darf, auch nicht kurzzeitig während des CSIO Zürich, wie dies die Beschwerdeführerin ja selbst geltend macht. Das Bundesgericht hält nämlich unmissverständlich fest, dass Tierschutzbestimmungen während des gesamten Beitragsjahrs einzuhalten seien, weshalb auch zeitlich beschränkte Verstösse eine Nichteinhaltung der Tierschutzgesetzgebung darstellten (Urteil des Bundesgerichts 2C_451/2011 vom 24. Januar 2012 E. 3.3).

6.1.3 Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass sie anlässlich der Kontrolle vom 21. Januar 2014 die am 13. September 2013 verfügte Tierzahlbegrenzung nicht eingehalten habe. Die Nichteinhaltung der Tierzahlbegrenzung und damit eine Verletzung der Tierschutzgesetzgebung gilt nach dem Gesagten somit als erstellt.

6.2 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, der Vorwurf der ungenügenden Einstreu sei unzutreffend. Die Fotos der Kontrolle seien miserabel bzw. fototechnisch bearbeitet worden und liessen keine Rückschlüsse auf ungenügende Einstreu zu. Auf der anderen Seite macht sie in diesem Zusammenhang geltend, angesichts des Umstands, dass sie 2 Ställe zu besorgen habe, die Kontrollen am Morgen seien zur Unzeit erfolgt.

6.2.1 Die Unterkünfte und Gehege müssen so gebaut und eingerichtet sein, dass die Verletzungsgefahr für die Tiere gering ist, die Gesundheit der Tiere nicht beeinträchtigt wird und die Tiere nicht entweichen können (Art. 7 Abs. 1 TSchV). Auch die Böden müssen so beschaffen sein, dass die Gesundheit der Tiere nicht beeinträchtigt wird (Art. 7 Abs. 3 TSchV). Die befestigten Böden müssen gleitsicher und ausreichend sauber sein. Insbesondere die Liegebereiche der Tiere müssen ausreichend mit geeigneter, sauberer und trockener Einstreu versehen sein und dem Wärmebedürfnis der Tiere genügen (Art. 59 Abs. 2 und Art. 59 Abs. 2 TSchV). Die Tierhalterin oder der Tierhalter muss das Befinden der Tiere und den Zustand der Einrichtungen so oft wie nötig überprüfen. Die Mängel an den Einrichtungen, die das Befinden der Tiere beeinträchtigen, müssen unverzüglich behoben oder geeignete Massnahmen zum Schutz der Tiere getroffen werden (Art. 5 Abs. 1 TSchV). Ein Hauptzweck der Einstreu ist die Bindung von Feuchtigkeit und Schmutz. Um diesen Zweck erfüllen zu können, muss die Einstreu in ausreichender Menge vorhanden sein und darf weder übermässig verschmutzt noch durchnässt sein (Weisungen und Erläuterungen 2014 zur DZV, Bundesamt für Landwirtschaft, März 2014,

S. 32). Die Einstreu dient auch dazu, dass beim Liegen der Körperwärmeverlust reduziert und der Urin aufgesogen wird. Wird die Einstreu nicht ausreichend gepflegt, können Ammoniak und andere Schadgase in der durchnässten Einstreu die Atemwege der Pferde schädigen. Ungenügende Einstreu kann auch dazu führen, dass sich die Pferde nicht ausreichend lange hinlegen und sich nicht genügend erholen können (Einstreu für den Liegebereich von Pferden, Fachinformation Tierschutz des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen vom Dezember 2013, S. 1).

6.2.2 Grundsätzlich dürfen äussere Einflüsse und die Verfassung der Tiere nicht dazu führen, dass die Anforderungen an eine ausreichend saubere Einstreu herabgesetzt werden, sondern erfordern einen entsprechenden Mehraufwand der Tierhalter. Die einschlägigen Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung sind somit unabhängig vom Zeitpunkt der Kontrolle, der Paarungsbereitschaft der Tiere, der Wetterbedingungen und anderer äusserer Faktoren einzuhalten. Aus diesem Grund vermögen die Vorbringen der Beschwerdeführerin, die morgendlichen Kontrollen seien Schikane, die Pferde seien rossig gewesen und – im Zusammenhang mit einer früheren Kontrolle – aufgrund der Kälte bzw. des Baus einer Wasserleitung habe eine Extremsituation geherrscht, eine ungenügende Einstreu nicht zu entschuldigen.

Es trifft zu, dass die von der Erstinstanz eingereichten Fotos der Kontrolle vom 21. Januar 2014 – wie dies die Beschwerdeführerin geltend macht – für sich alleine die ungenügende Einstreu nicht eindeutig und unzweifelhaft zu belegen vermögen. Deswegen ist zusätzlich auf den Kontrollrapport abzustellen, in dem die zuständigen Fachleute ihre vor Ort gemachten Beobachtungen festhielten. Ferner kann vorliegend aus den von der Beschwerdeführerin eingereichten unbearbeiteten Fotos entgegen ihrer Ansicht nicht geschlossen werden, die Einstreu sei genügend. Vielmehr erwecken die Fotos den Eindruck, die Einstreu sei zumindest knapp bemessen. Jedenfalls in Kombination mit dem im Kontrollrapport festgehaltenen Sachverhalt hat die ungenügende Einstreu als erstellt zu gelten, zumal die Beschwerdeführerin darüber hinaus nichts vorbringt und keine weiteren Hinweise ersichtlich sind, die den vorgeworfenen Mangel entkräften könnten.

6.2.3 Damit muss insgesamt davon ausgegangen werden, dass die Einstreu zweier Shetlandponys ungenügend war und somit gegen die Tierschutzgesetzgebung verstossen wurde.

6.3 Die Beschwerdeführerin ist sodann der Ansicht, ihr könne keine mangelnde Tierpflege vorgeworfen werden. Die Kontrolleure hätten nämlich festgehalten, eine Stute leide an Hufrehe, was nicht zuträfe, womit sie sich disqualifiziert hätten. Es habe sich nämlich um Ballentritt gehandelt, der nicht ausheilen wollte. Den Hufschmied hätte sie anvisiert gehabt, jedoch sei dieser ferienhalber abwesend gewesen.

6.3.1 Die Pflege soll Krankheiten und Verletzungen vorbeugen. Die Tierhalterin oder der Tierhalter ist unter anderem dafür verantwortlich, dass kranke oder verletzte Tiere unverzüglich ihrem Zustand entsprechend untergebracht, gepflegt und behandelt werden. Die dafür notwendigen Einrichtungen müssen im Bedarfsfall innerhalb nützlicher Frist zur Verfügung stehen (vgl. Art. 5 Abs. 2 TSchV). Die Hufe sind soweit nötig fachgerecht zu pflegen, zu beschneiden und fachgerecht zu beschlagen (Art. 5 Abs. 4 TSchV). Die Hufe sind so zu pflegen, dass die Pferde anatomisch richtig stehen können, ihre Bewegung nicht beeinträchtigt ist und dem Auftreten von Hufkrankheiten vorgebeugt wird (Art. 60 Abs. 2 TSchV).

Aus dem Kontrollbericht geht klar hervor, dass die Kontrolleure einen *Verdacht* auf Hufrehe kundtaten und nicht – wie von der Beschwerdeführerin geltend gemacht – eine falsche Diagnose stellten. Ferner hält der Kontrollbericht unabhängig vom nicht zutreffenden Verdacht auf Hufrehe fest, die Hufe seien in mässigem Zustand und das Pferd habe einen klammen Gang. Der Empfehlung der Kontrolleure, das Pferd müsse einem Hufschmied vorgestellt werden, war die Beschwerdeführerin bereits insoweit gefolgt, als sie diesen bereits kontaktiert hatte und eine SMS vom 9. Januar 2014 vorlegen konnte, in welcher der Hufschmied mitteilte, er sei in den Ferien und komme Ende Januar zurück. Weiter hielt die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme vom 7. März 2016 fest, sie habe das Pferd nicht zu einem fremden Hufschmied stressen wollen und in einem Schreiben an das Veterinäramt vom 2. Juli 2014 stellte sie sich auf den Standpunkt, das betreffende Pferd hätte im Winter Ballentritt gehabt und „die Wunde sei nicht schön geheilt, zu früh auf Sandplatz, erneute Entzündung“. Die Vorinstanz führte vor dem dargelegten Hintergrund aus, das Tier sei über längere Zeit ungenügend behandelt worden, womit gegen die Tierschutzgesetzgebung verstossen worden sei. Angesichts der anhaltenden und von der Beschwerdeführerin eingestandenen gesundheitlichen Problemen des Pferdes und der Untätigkeit bzw. des Nichtvorführens des Pferdes bei einem Tierarzt bzw. Hufschmied für einen längeren Zeitraum (bis Ende Januar 2014) ist die Auffassung der Vorinstanz nicht zu beanstanden,

zumal die Beschwerdeführerin selber der Ansicht ist, die Hufform des Pferdes sei besonders flach, was gemäss Darstellung der Erstinstanz dazu führe, dass gerade deswegen besonders auf regelmässige Pflege und entsprechendes Zurückfeilen der Hufe zu achten sei. Schliesslich vermag auch der pauschale Einwand der Beschwerdeführerin, die von ihr gezüchteten Pferde hätten keine Fehlstellungen, den Vorwurf der mangelnden Tierpflege bei der betreffenden Stute nicht zu beseitigen. Darüber hinaus bringt die Beschwerdeführerin nichts vor und es sind keine weiteren Hinweise ersichtlich, welche den Vorwurf der mangelnden Tierpflege entkräften könnten.

6.3.2 Damit muss davon ausgegangen werden, dass die Tierpflege mangelhaft war, womit eine Verletzung der Tierschutzgesetzgebung dargetan ist.

6.4 Bestritten wird von der Beschwerdeführerin sodann, dass es sich bei den als erstellt befundenen Verletzungen der Tierschutzgesetzgebung um Wiederholungsfälle handle.

6.4.1 In Bezug auf die gegen die Beschwerdeführerin verfügte Tierzahlbegrenzung ergibt sich aus den Akten folgender Sachverhalt: Mit rechtskräftiger Verfügung vom 12. Oktober 2010 sprach das Veterinäramt gegenüber der Beschwerdeführerin ein teilweises Verbot für das Halten von Tieren der Pferdegattungen auf unbestimmte Zeit aus. Diese Verfügung wurde aufgrund neu geschaffener Stallplätze mit Verfügung vom 18. November 2010 ergänzt bzw. gelockert. Demnach durfte die Beschwerdeführerin ab 1. Dezember 2010 maximal 7 Pferde, 11 Jungpferde und 2 Kleinpferde oder 12 Pferde, 2 Jungpferde und 2 Kleinpferde halten. Mit Verfügung vom 9. Mai 2012 wollte das Veterinäramt die Verfügungen vom 12. Oktober 2010 und 18. November 2010 ersetzen und die maximal zulässige Anzahl von Tieren stärker einschränken. Allerdings erwuchs diese Verfügung nie in Rechtskraft, da sie im Rahmen eines Rekursverfahrens in Wiedererwägung gezogen worden ist. Hingegen wurde die Verfügung vom 13. September 2013 rechtskräftig, wonach die Beschwerdeführerin – entsprechend der bisherigen Tierzahlbegrenzung – entweder 7 Pferde, 11 Jungpferde und 2 Kleinpferde oder 12 Pferde, 2 Jungpferde und 2 Kleinpferde halten darf; auf diese Verfügung vom 13. September 2013 stützt sich die Beanstandung anlässlich der Kontrolle vom 21. Januar 2014 ab.

Der Einwand der Beschwerdeführerin, sämtliche Vorhaltungen einer Überschreitung der Tierzahl im Winter/Frühjahr 2012 dürften aufgrund des Rekurses gegen die Verfügung vom 9. Mai 2012 nicht berücksichtigt werden, ist nicht zu hören. Es ist nämlich nicht massgeblich, ob die Verfügung vom 9. Mai 2012, welche die Verschärfung der Tierzahlbegrenzung zum Gegenstand hatte, in Wiedererwägung gezogen wurden oder nicht. Da bereits am 27. Januar 2012 auf dem Hof der Beschwerdeführerin ein Verstoss gegen die Tierzahlbegrenzung, dannzumal gestützt auf die Verfügungen vom 12. Oktober 2010 bzw. 18. November 2010, festgestellt und mit Strafbefehl des Statthalteramts Bezirk (...) vom 16. März 2012, der in Rechtskraft erwachsen ist, geahndet wurde, ist erwiesen, dass es sich beim Verstoss gegen die Tierzahlbegrenzung vom 21. Januar 2014 um einen Wiederholungsfall handelt.

6.4.2 Aus dem in Rechtskraft erwachsenen Strafbefehl des Statthalteramts Bezirk (...) vom 17. Juni 2010 ergibt sich, dass im Zeitraum vom 15. Dezember 2009 bis 9. März 2010 auf dem Betrieb der Beschwerdeführerin Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung festgestellt wurden, unter anderem die Haltung von Pferden ohne Einstreu. Ferner ist aus dem in Rechtskraft erwachsenen Strafbefehl des Statthalteramts Bezirk (...) vom 16. März 2012 ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin am 27. Januar 2012 gegen die Tierschutzgesetzgebung verstossen hat, weil sie Pferde mit ungenügender Einstreu hielt und die Pferde ungenügend gepflegt wurden bzw. übermässig verschmutzt waren.

Damit vermag die Beschwerdeführerin auch hinsichtlich der mangelnden Tierpflege und der ungenügenden Einstreu mit ihrem Vorbringen, die am 21. Januar 2014 festgestellten Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung seien keine Wiederholungsfälle, nicht durchzudringen.

6.5 Nach dem Gesagten sind folgende anlässlich der Kontrolle am 21. Januar 2014 festgestellten Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung erwiesen: Nichteinhaltung der Tierzahlbegrenzung, ungenügende Einstreu und mangelnde Tierpflege. Ebenfalls ist erstellt, dass es sich dabei um Wiederholungsfälle handelt, die innerhalb von vier Jahren stattfanden: Der Mangel der ungenügenden Einstreu ist der zweite Wiederholungsfall, die bemängelte Tierpflege und die Nichteinhaltung der Tierzahlbegrenzung sind erste Wiederholungsfälle.

7.

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Höhe der Kürzungen der Direktzahlungen im Bereich ÖLN qualitativer Tierschutz bzw. der BTS- und RAUS-Beiträge sei nicht verhältnismässig bzw. in ihrem Ausmass unhaltbar.

7.1 In der Kürzungsrichtlinie (vgl. E. 2) wird in Kapitel C Ziff. 2 die Kürzung der Beiträge bei Nichteinhaltung der Vorgaben im Bereich ÖLN qualitativer Tierschutz und im Kapitel E Ziff. 1 und 2 die Kürzung der BTS- und RAUS-Beiträge geregelt. Die Richtlinie unterscheidet weiter zwischen erstmaligen und wiederholten Verstössen. Als Wiederholungsfall gilt der gleiche oder analoge Mangel oder das gleiche oder analoge Fehlverhalten innerhalb von vier Jahren (Kapitel A Ziff. 3 Kürzungsrichtlinie). Verstösse gegen den qualitativen Tierschutz haben grundsätzlich eine Kürzung der Beiträge von Fr. 100.– pro Strafpunkt zur Folge, wobei mindestens ein Strafpunkt pro betroffene Grossvieheinheit (GVE) belastet wird. Die Punktzahl ist beim zweiten Verstoss innerhalb von vier Jahren zu verdoppeln und ab dem dritten Verstoss innerhalb von vier Jahren zu vervierfachen (Kapitel C Ziff. 2 und 2.1 Kürzungsrichtlinie). Von den BTS- und RAUS-Beiträgen sind 100 % abzuziehen, wenn gegen die Tierschutzgesetzgebung mehr als zweimal in der entsprechenden Tierkategorie innerhalb von vier Jahren verstossen wurde (Kapitel E Ziff. 1 und 2 Kürzungsrichtlinie).

7.2 Die Vorinstanz schützte die von der Erstinstanz verfügten Kürzungen der Direktzahlungen. Im Bereich des qualitativen Tierschutzes berechnete die Erstinstanz die Kürzung von Fr. 600.– wie folgt:

„- 2 Jungpf. à 0.5 GVE Verf. 13.9.13 nicht eingehalten (Wiederh. x2) =2.0Punkte
 - Ponys à 0.25 GVE ungen. eingestr. Liegefläche (Wiederh. x4) =2.0Punkte
 - 1 Stute mit Fohlen à 1.0 GVE mangelnde Tierpflege (Wiederh. x2) =2.0Punkte
 Total =6.0Punkte“

Die BTS- und RAUS-Beiträge in der Tierkategorie Pferdegattung verweigerte sie zu 100%, da in dieser Kategorie mehr als zweimal gegen die Tierschutzgesetzgebung verstossen worden sei. Demgemäss verweigerte sie die Bezahlung der BTS-Beiträge in Höhe von Fr. 1'026.– und die RAUS-Beiträge in Höhe von Fr. 2'451.–, basierend auf den von der Beschwerdeführerin jeweils gemeldeten bzw. anrechenbaren GVE und den entsprechenden Produktionssystembeiträgen je GVE (BTS: 11.4 GVE x Fr. 90.–; RAUS:12.9 GVE x Fr. 190.–).

7.3

7.3.1 Sinn und Zweck der Direktzahlungen liegen darin, die gemeinwirtschaftlichen Leistungen bodenbewirtschaftender bäuerlicher Betriebe abzugelten, um damit namentlich das Tierwohl zu gewährleisten (Art. 1 Bst. e sowie Art. 2 Abs. 1 Bst. b LwG). Voraussetzung der Beitragszahlung ist daher, dass diese 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 (vgl. BGE 137 II 366 E. 3.2).

Gegen die Kürzung der Beiträge im Bereich ÖLN qualitativen Tierschutz im Umfang von Fr. 600.– ist demnach insoweit nichts einzuwenden, als ein Zusammenhang mit den einschlägigen Tierschutzbestimmungen besteht, die missachtet worden sind.

Bei der Tierhaltung gemäss BTS- oder RAUS-Programm müssen wesentlich höhere Anforderungen bezüglich Tierwohl erfüllt werden als bei der Tierhaltung, welche lediglich die Tierschutzgesetzgebung beachtet. Die Beteiligung an den BTS- und RAUS-Programmen bedingt entsprechende Mehrleistungen der Tierhalter. Demnach muss sich jeder Tierhalter bei der Anmeldung für die BTS- und RAUS-Beiträge bewusst sein, dass er die gesetzlichen Anforderungen vollumfänglich erfüllen muss (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4709/2012 vom 20. Dezember 2013 E. 3.3.2.5). Weil die Beschwerdeführerin bereits die Minimalanforderungen, nämlich die Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung nicht erfüllte, sondern mehrfach und wiederholt dagegen verstossen hat, ist nach dem Gesagten auch die vollständige Verweigerung der BTS- und RAUS-Beiträge in Höhe von Fr. 1'026.– bzw. Fr. 2'451.– durch die Vorinstanz für die Tierkategorie Pferdegattung nicht grundsätzlich zu beanstanden.

7.3.2 Ferner muss jedes staatliche Handeln 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 Verwaltungs-massnahme 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).

Bei den hier zu beurteilenden Verletzungen der einschlägigen Tierschutzbestimmungen handelt es sich um mehrfache und wiederholte Verstösse gegen die im öffentlichen Interesse stehende Tierschutzgesetzgebung. Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die Kürzung der 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. Die Beschwerdeführerin war über die anlässlich der früheren Kontrollen jeweils festgestellten Mängel informiert und hätte daher die geeigneten Massnahmen für die Einhaltung der massgeblichen Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung ergreifen können. Schliesslich ist die Streichung bzw. Kürzung der tierbezogenen Direktzahlungen für das Jahr 2014 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 landwirtschaftlichen Betrieben explizit zur Einhaltung der Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung verpflichtet werden (Art. 70 Abs. 1 i.V.m. 70a Abs. 1 Bst. b und c sowie Abs. 2 Bst. a LwG). Diese Zielsetzung würde unterlaufen, wenn bei mehrfachen und wiederholten Verletzungen der Tierschutzgesetzgebung dennoch die vollen tierbezogenen Direktzahlungen ausgerichtet würden. Gegen das öffentliche Interesse an der Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung ist vorliegend das wirtschaftliche Interesse der Beschwerdeführerin an der Ausrichtung sämtlicher tierbezogener Direktzahlungen für das Jahr 2014 abzuwägen. Dieses rein wirtschaftliche Interesse der Beschwerdeführerin im Umfang von Fr. 4'077.– muss allerdings angesichts des gewichtigen öffentlichen Interesses an der Einhaltung der Tierschutzbestimmungen zurücktreten, zumal dem Verhältnismässigkeitsprinzip bereits beim Erlass des Sanktionsschemas mittels Punktesystem bzw. mittels der Berücksichtigung von Wiederholungsfällen Rechnung getragen worden ist.

7.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Streichung der tierbezogenen Direktzahlungen für das Jahr 2014 im Umfang von Fr. 4'077.– vor

dem Verhältnismässigkeitsprinzip standhält und im Ausmass nicht unhaltbar ist.

8.

Hinsichtlich der Hochstamm-Feldobstbäume vertritt die Beschwerdeführerin die Ansicht, die Anzahl beitragsberechtigter Hochstamm-Feldobstbäume 2014 betrage aufgrund der Neuanpflanzung von 29 Jungbäumen auf der Parzelle Kat.-Nr. (...) 283 und nicht 254, wie dies von der Vorinstanz festgesetzt worden sei. Zur Begründung führt sie an, die gesetzliche Grundlage sei unklar und die nachträgliche Aberkennung von 29 Jungbäumen stelle eine nicht haltbare Bestrafung dar bzw. sei stossend.

8.1 Zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität werden nach Art. 73 Abs. 1 LwG Biodiversitätsbeiträge ausgerichtet. Unter anderem umfassen diese Beiträge einen nach Art und Qualitätsniveau der Biodiversitätsförderfläche und nach Zonen abgestuften Beitrag je Hektare zur Förderung der Vielfalt von Arten und Lebensräumen (Bst. a). Nach Art. 55 Abs. 1 Bst. I DZV werden solche Beiträge unter anderem für eigene oder gepachtete Hochstamm-Feldobstbäume gewährt. Für Hochstamm-Feldobstbäume der Qualitätsstufe I gelten die Grundvoraussetzungen gemäss Anhang 4 Ziff. A 12.1 DZV. Beiträge werden höchstens für 120 Kernobst- und Steinobstbäume (ohne Kirschbäume) pro Hektare oder 100 Kirsch-, Nuss- und Kastanienbäume pro Hektare ausgerichtet (Anhang 4 Ziff. A 12.1.3 DZV). Die Bäume müssen in einer Distanz gepflanzt werden, die eine normale Entwicklung und Ertragsfähigkeit der Bäume gewährleistet, wobei die Angaben der gängigen Lehrmittel einzuhalten sind (Anhang 4 Ziff. A 12.1.5 DZV). Für Hochstamm-Feldobstbäume wird ein Pflanzabstand von mindestens acht bis zehn Metern empfohlen (vgl. statt vieler Merkblatt „Pflanzen und pflegen von Hochstammbäumen“, Strickhof Fachstelle Obst, Winterthur-Wülflingen 2013, S. 1).

Die Vorinstanz führte aus, die Berechnung der Baumdichte erfolge entsprechend schweizweiter Praxis jeweils anhand der einzelnen Parzellenfläche. Die von der Beschwerdeführerin beantragten 52 Hochstamm-Feldobstbäume auf ihrer 19 Are grossen Parzelle Kat.-Nr. (...) seien nicht zulässig, da pro Are nicht mehr als 1.2 Bäume angerechnet werden könnten, was maximal 23 beitragsberechtigter Hochstamm-Feldobstbäume auf der Parzelle Kat.-Nr. (...) ergebe. Insgesamt sei damit im Jahr 2014 die Anzahl beitragsberechtigter Hochstamm-Feldobstbäume der Beschwerdeführerin auf 254 festzusetzen.

Entgegen der nicht näher substantiierten Ansicht der Beschwerdeführerin ist nicht ersichtlich, weshalb die gesetzliche Grundlage – oder deren Anwendung – unklar sein soll. Da sich die Beschwerdeführerin in dieser Hinsicht mit einer pauschalen Kritik begnügt und sich aus den Akten keine weiteren Hinweise ergeben, die ihren Standpunkt stützen, erübrigen sich Weiterungen hierzu, zumal die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde auch festhält, sie habe andernorts auf ihrem Land wieder 29 Bäume gepflanzt, insoweit sei die Sache vom Tisch und es könne dahingestellt bleiben, ob die Fläche entscheidendes Kriterium für die Anzahl anrechenbarer Bäume sei. Die angewandte Rechtsgrundlage ist nach dem Gesagten nicht zu beanstanden.

8.2 Die Vorinstanz hielt zudem fest, es sei nicht ersichtlich bzw. dargetan, inwiefern die Beschwerdeführerin in ihrem Vertrauen in die Rechtmässigkeit der Anpflanzung von 29 zusätzlichen Hochstamm-Feldobstbäume hätte geschützt werden müssen. Es lägen nämlich keine Anhaltspunkte vor, dass sie sich dabei auf eine unrichtige behördliche Auskunft oder eine anderweitige Vertrauensgrundlage gestützt hätte.

Die Beschwerdeführerin macht diesbezüglich geltend, zwei Fachleute hätten die Problematik der Anordnung bzw. der Anzahl der Bäume ebenfalls nicht erkannt bzw. hätten ihre Zählung nicht beanstandet, weshalb sie von der korrekten Anpflanzung ausgehen durfte und die nachträgliche Aberkennung von 29 Jungbäumen nicht zulässig sei. Mit ihrer Argumentation verkennt die Beschwerdeführerin allerdings, dass die Fachleute – gemäss der Darstellung der Beschwerdeführerin selber – vor der Anpflanzung der 29 Jungbäume keine Aussage zur allfälligen Beitragsberechtigung gemacht haben. Im Übrigen macht die Beschwerdeführerin auch nicht geltend bzw. es sind auch keine diesbezüglichen Anhaltspunkte ersichtlich, wonach die Fachleute überhaupt ausgesagt hätten, die neu angepflanzten 29 Jungbäume seien beitragsberechtigt bzw. würden für die Berechnung der SAK berücksichtigt oder es könnten mehr als 1.2 Bäume pro Are angerechnet werden. Die Fachleute haben somit nicht eine Vertrauensgrundlage geschaffen bzw. keine unrichtige behördliche Auskunft gegeben und die Beschwerdeführerin kann aus den Aussagen der Fachleute bzw. daraus, dass die Zählung nicht beanstandet worden sei, nichts zu ihren Gunsten ableiten. Sie durfte auch nicht deshalb von einer korrekten Anpflanzung ausgehen, nur weil andere Personen, selbst wenn es Fachleute waren, die Problematik der Anordnung bzw. der Anzahl der Bäume nicht erkannt haben sollten. Bei der Aberkennung der 29 Jungbäume handelt es sich überdies nicht um eine nachträgliche Bestrafung, sondern um die Anwendung

der entsprechenden Rechtsgrundlage. Es wurde für das Jahr 2014 festgestellt, dass 29 Hochstamm-Feldobstbäume die Voraussetzungen nicht erfüllten, um 2014 als beitragsberechtigt zu gelten. Darin ist nichts Stossendes auszumachen.

8.3 Insgesamt ist damit die von der Vorinstanz festgesetzte Anzahl von 254 Hochstamm-Feldobstbäume und die damit zusammenhängende SAK von 1.00976 nicht zu beanstanden.

9.

Soweit sich die Beschwerdeführerin vom Veterinäramt Zürich bzw. von der Erstinstanz schlecht behandelt fühlt, steht es ihr frei, eine Aufsichtsbeschwerde einzureichen. Auch die angebliche Verleumdung durch ihren Bruder bzw. ihre Nachbarn ist nicht im vorliegenden Verfahren zu beurteilen, sondern der Beschwerdeführerin steht es auch hier frei, Strafanzeige zu erstatten.

10.

Nach dem Ausgeführten besteht kein Anlass, die von der Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren beantragten Beweise (Befragung der erwähnten Fachleute bzw. von Herrn Z._____) abzunehmen. Die Beschwerdeführerin hat nämlich insbesondere nicht dargetan, die Fachleute hätten vor der Neuanpflanzung der fraglichen 29 Jungbäume Aussagen zur Beitragsberechtigung der Bäume getätigt bzw. sich zur SAK geäußert. Soweit die Beschwerdeführerin mit ihrer Bemerkung, es sei die Kontaktaufnahme mit Herrn Z._____, zu empfehlen, überhaupt eine Zeugeneinvernahme gewünscht hat, ist darauf ebenfalls zu verzichten, da Herr Z._____ an der Kontrolle vom 21. Januar 2014 nicht anwesend war und somit höchstens in allgemeiner Weise, und damit ohne Bezug zu den konkret festgestellten Verletzungen der Tierschutzgesetzgebung, Auskunft geben könnte. Vor diesem Hintergrund erscheinen die angerufenen Zeugen nicht als geeignet, an der hier vorgenommenen Beurteilung des Falles etwas zu ändern. Den Beweisanträgen der Beschwerdeführerin ist folglich mangels prozessualer Erforderlichkeit und mit Blick auf die Prozessökonomie nicht stattzugeben.

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde somit als unbegründet, so dass sie abzuweisen ist.

11.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG und 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. 2'000.– festgesetzt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– verrechnet.

Eine Parteientschädigung wird bei diesem Verfahrensausgang nicht zugesprochen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt und nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. HRUN-9W7CNR; Gerichtsurkunde);
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Bundesamt für Landwirtschaft (Gerichtsurkunde);
- das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Francesco Brentani

Diego Haunreiter

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 BGG). Die Rechtschrift 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 16. Januar 2017