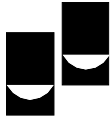


**Bundesverwaltungsgericht**

**Tribunal administratif fédéral**

**Tribunale amministrativo federale**

**Tribunal administrativ federal**



---

Abteilung II  
B-503/2009  
{T 0/2}

## **Urteil vom 10. November 2010**

---

Besetzung

Richter Hans Urech (Vorsitz),  
Richter Philippe Weissenberger,  
Richter Jean-Luc Baechler,  
Gerichtsschreiber Thomas Reidy.

---

Parteien

**A.**\_\_\_\_\_,  
vertreten durch Pius Koller, Studer Anwälte und Notare,  
Bahnhofstrasse 77, 4313 Möhlin,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Landwirtschaftliche Rekurskommission des Kantons  
Aargau,**  
Laurenzenvorstadt 9, Postfach 4023, 5001 Aarau,  
Vorinstanz,

**Departement Finanzen und Ressourcen, Abteilung  
Landwirtschaft,**  
Telli-Hochhaus, 5004 Aarau,  
Erstinstanz.

---

Gegenstand

Direktzahlungen.

**Sachverhalt:****A.**

Der Beschwerdeführer bewirtschaftet in Z. \_\_\_\_\_ einen landwirtschaftlichen Betrieb. Im Herbst 2003 wurde dieser um einen Stall für ca. 2'000 Legehennen erweitert.

Im Nachgang zur Betriebsbeurteilung 2004 der bio.inspecta AG (nachfolgend: Zertifizierungsstelle) teilte diese dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 26. Oktober 2004 mit, dass die Anforderungen zur biologischen Bewirtschaftung des Betriebes grundsätzlich eingehalten würden. Bemängelt wurde jedoch unter anderem, dass die geforderten Bodenanalysen nicht vorgenommen worden seien. Deren Ergebnis sei anlässlich der Kontrolle des Jahres 2005 vorzuweisen. Im Schreiben wurde zudem darauf aufmerksam gemacht, dass Mängel zu Direktzahlungskürzungen führen könnten, welche von der kantonalen Direktzahlungsbehörde verfügt würden.

Die nächste Bio-Kontrolle auf dem Betrieb des Beschwerdeführers fand am 16. März 2005 statt. Die Zertifizierungsstelle hielt im Entscheid vom 6. Januar 2006 fest, dass der Betrieb des Beschwerdeführers zur Zeit die Anforderungen zur biologischen Bewirtschaftung nicht erfülle. Entsprechend könne sein Betrieb im Jahr 2005 weder als Bio Suisse-Betrieb noch als Biobetrieb gemäss Bio-Verordnung anerkannt werden. Eine dagegen erhobene Beschwerde hiess die Rekursstelle mit Entscheid vom 7. April 2006 teilweise gut. Obwohl die Phosphor-Bilanz des Betriebes seit der Neuaufnahme der Legehennenhaltung Ende 2003 einen massiven Überschuss aufweise, werde die Aberkennung als Bio-Betrieb aufgehoben, da der durch die Aberkennung verbundene Schaden beim Verkauf der Produkte zuzüglich zu den Kürzungen der Direktzahlungen gemessen am "ökologischen" Schaden nicht verhältnismässig sei. Als Auflage wurde eine Betriebsberatung bezüglich der Phosphor-Situation auf dem Betrieb angeordnet. Es sei überdies zwingend erforderlich, dass der Beschwerdeführer Hofdünger von seinem Betrieb wegführe.

Die Fachstelle Landwirtschaft, Liebegg, trat mit Schreiben vom 10. Mai 2006 auf das Gesuch des Beschwerdeführers vom 18. April 2006 um Erteilung einer Bewilligung zur Aufdüngung unterversorgter Böden mit Hofdünger für das Jahr 2005 nicht ein. In der Begründung wurde ausgeführt, dass ein entsprechendes Gesuch jeweils vor der getätigten

Aufdüngung eingereicht und bewilligt werden müsse. Zusätzlich müssten für die fachliche Beurteilung des Gesuches aktuelle Bodenproben (nicht älter als 5 Jahre) vorhanden sein.

Am 15. Mai 2006 stellte die Zertifizierungsstelle dem Beschwerdeführer das Bio-Zertifikat 2005 zu. Gleichzeitig wurde der Betrieb mit 100 Punkten sanktioniert (110 Punkte und mehr führen zur Nicht-Anerkennung des Betriebes). Im Begleitschreiben wurde festgehalten, dass der Beschwerdeführer trotz mehrmaliger Aufforderung keine korrekte Suisse-Bilanz zur Zertifizierung 2005 eingereicht habe. Eine solche sei für die Kontrolle 2006 bereit zu halten. Vorgängig sei diese vom Kanton zu akzeptieren.

Gegen diesen Zertifizierungsentscheid erhob der Beschwerdeführer am 28. Mai 2006 Rekurs und wehrte sich vor allem gegen den Vorwurf, keine korrekte Suisse-Bilanz eingereicht zu haben. Überdies stimme die Zertifizierung auch nicht mit dem Entscheid der Rekurskommission überein. Mit Schreiben vom 11. Juli 2006 teilte die Rekursinstanz dem Beschwerdeführer mit, dass im Verfahren Unklarheiten entstanden seien. Deshalb werde die Angelegenheit an die Zertifizierungsstelle zur Neuzertifizierung zurückgewiesen. Der Rekursentscheid vom 7. April 2006 werde somit hinfällig.

Mit Entscheid vom 18. August 2006 korrigierte die Zertifizierungsstelle ihren Zertifizierungsentscheid und anerkannte den Betrieb des Beschwerdeführers sowohl gemäss Bio-Verordnung als auch gemäss Bio Suisse. Sie hielt fest, die zwischenzeitlich für das Erntejahr 2004 eingereichte Suisse-Bilanz gebe in Bezug auf die Nährstoffbilanz sowohl hinsichtlich des verfügbaren Stickstoffs ( $N_{\text{verf}}$ ; Versorgung: 65 %) als auch betreffend den Phosphor ( $P_2O_5$ ; Versorgung: 106,7 %) zu keinen Beanstandungen Anlass.

Mit Schreiben vom 4. September 2006 teilte die Fachstelle Landwirtschaft, Liebegg, dem Beschwerdeführer mit, sie habe von der Zertifizierungsstelle den Auftrag erhalten, für seinen Betrieb die Suisse-Bilanz für die Jahre 2004 und 2005 zu berechnen. Der Beschwerdeführer wies mit Schreiben an die Fachstelle vom 15. September 2006 darauf hin, dass mittlerweile ein "rechtskräftiger Entscheid" der Zertifizierungsstelle vorliege, welcher unter anderem gestützt auf eine durch die Qualinova erstellte Suisse-Bilanz ergangen sei. Deshalb könne er auf eine weitere Zusammenarbeit mit Herrn B. \_\_\_\_\_ von

der Fachstelle verzichten.

Die Zertifizierungsstelle machte den Beschwerdeführer mit Schreiben vom 21. September 2006 darauf aufmerksam, dass sie jederzeit befugt sei, von ihm die für die Überprüfung der Zertifizierung notwendigen Daten und Unterlagen einzufordern. Aufgrund der Weigerung des Beschwerdeführers, der Fachstelle für Landwirtschaft die Daten zur Berechnung der Suisse-Bilanz herauszugeben, beabsichtige sie, ihren Zertifizierungsentscheid vom 18. August 2006 zu überprüfen.

Am 4. Dezember 2006 zertifizierte die Zertifizierungsstelle den Betrieb des Beschwerdeführers für das Jahr 2006 (gültig bis zur Ausstellung eines neuen Zertifikates, längstens bis 31. Dezember 2007).

Hingegen nahm die Zertifizierungsstelle am 6. Dezember 2006 eine Korrektur der Begründung ihres Entscheids vom 18. August 2006 vor, welcher die Zertifizierung für das Jahr 2005 zum Inhalt hatte. Sie erachtete die Korrektur als notwendig, da die Berechnung des Tierbestandes der Suisse-Bilanz nicht auf einer zugelassenen Kontrollperiode beruht habe. An der Zertifizierung an sich und am Total von 0 Punkten änderte sich nichts.

Im Anschluss an eine Nachkontrolle hielt C.\_\_\_\_\_ von der Zertifizierungsstelle in seinem Zusatzbericht vom 29. November 2006 als Fazit fest, dass die Suisse-Bilanzen 2004 bzw. 2005, welche eine Phosphorübersversorgung von 118,1 % bzw. 111,3 % aufweisen würden, die Anforderungen von Bio Suisse und der Direktzahlungsverordnung nicht erfüllten. Würden jedoch die Nährstoffgehalte des Bodens gemäss Art. 12 der Bio-Verordnung mitberücksichtigt, so erfüllten die so ergänzten Nährstoffbilanzen des Betriebes A.\_\_\_\_\_ die Bedingungen der Bio-Verordnung und damit den ökologischen Leistungsnachweis nach Art. 11 der Direktzahlungsverordnung.

Am 29. Januar 2007 legte die Fachstelle Landwirtschaft, Liebegg, der kantonalen Amtsstelle eine neue Berechnung der Nährstoffbilanz 2004 vom Betrieb des Beschwerdeführers vor. Dabei wurde im Bereich Phosphor eine Übersversorgung von 37,8 % errechnet.

Mit Schreiben vom 25. April 2007 teilte das Departement Finanzen und Ressourcen, Abteilung Landwirtschaft (Erstinstanz) dem Beschwerdeführer die Schlussfolgerungen bezüglich der Erbringung des öko-

logischen Leistungsnachweises im Zusammenhang mit den Direktzahlungen für das Jahr 2005 mit. Diese sahen unter anderem eine Nettosanktion von 288 Punkten für Mängel in den Bereichen Aufzeichnungen und Düngung im Jahre 2005 sowie die Verweigerung von Direktzahlungen wegen Nichterbringens des ökologischen Leistungsnachweises für das Beitragsjahr 2005 vor.

Mit Eingabe vom 29. Mai 2007 erhob der Beschwerdeführer diverse Einwände gegen die Schlussfolgerungen der Erstinstanz.

Mit Verfügung vom 15. Januar 2008 entschied die Erstinstanz Folgendes:

1. Für die Mängel in den Bereichen Aufzeichnungen und Düngung im Jahre 2005 wird eine Nettosanktion von insgesamt 278 Punkten ausgesprochen.
2. Dem Gesuch um Auszahlung von Beiträgen gemäss Direktzahlungsverordnung des Bundes pro 2005 kann daher nicht entsprochen werden.
3. Auf die Rückforderung des mit der Akontozahlung vom 7. Juli 2005 ausbezahlten Betrages von Fr. 28'803.- wird verzichtet.

## **B.**

Diese Verfügung focht der Beschwerdeführer am 31. Januar 2008 bei der landwirtschaftlichen Rekurskommission des Kantons Aargau (Vorinstanz) an. Diese führte am 9. Dezember 2008 eine Verhandlung durch und wies die Beschwerde gleichentags kostenpflichtig ab (Urteil vom 9. Dezember 2008 im Verfahren Nr. 5-BE.2008.4; zugestellt am am 18. Dezember 2008).

Die Vorinstanz ging bezüglich der Nährstoffbilanz von einem durchschnittlichen Legehennenbestand von 1'720 aus. Die vom Beschwerdeführer vorgelegte Nährstoffbilanz sei zudem von der Erstinstanz zu Recht als unbrauchbar beanstandet worden. Gegen den von der Fachstelle Landwirtschaft errechneten Überschuss im gesamtbetrieblichen Phosphorhaushalt habe der Beschwerdeführer schliesslich keine Einwände vorgebracht. Der Beschwerdeführer könne mangels Vorliegens eines genügenden Düngungsplans auch keine Kompensation für nachgewiesenermassen unterversorgte Böden geltend machen. Schliesslich hätten sich keine Anhaltspunkte ergeben, wonach die von der Erstinstanz ausgesprochenen Sanktionen unangemessen oder unverhältnismässig hoch gewesen seien.

**C.**

Gegen diesen Entscheid erhebt der Beschwerdeführer am 23. Januar 2009 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit folgenden Anträgen:

1. In Gutheissung der Beschwerde seien das Urteil der Vorinstanz vom 9. Dezember 2008 und Ziff. 1 und 2 des Rechtsspruchs des Entscheids der Erstinstanz vom 15. Januar 2008 aufzuheben und es seien dem Beschwerdeführer in Feststellung seiner Anspruchsberechtigung auf Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2005 die Direktzahlungen ungekürzt auszurichten bzw. die Erstinstanz sei anzuweisen, den Umfang der Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2005 zu ermitteln und auszurichten; zuzüglich Zins von 5 % seit 1. Januar 2006.
2. Eventualiter seien in Gutheissung der Beschwerde das Urteil der Vorinstanz vom 9. Dezember 2008 und Ziff. 1 und 2 des Rechtsspruchs des Entscheids der Erstinstanz vom 15. Januar 2008 aufzuheben und das Verfahren sei im Sinne der Erwägungen der Beschwerdeinstanz an die Vorinstanz zur Neuurteilung zurückzuweisen.
3. Subeventualiter sei die Kürzung der Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2005 nach richterlichem Ermessen zu reduzieren.
4. Dem Beschwerdeführer sei vollständige Akteneinsicht zu gewähren und nach erfolgter Akteneinsicht sei ein zweiter Schriftenwechsel durchzuführen.
5. Es sei eine öffentliche Parteiverhandlung durchzuführen.
6. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen – auch im vorinstanzlichen Verfahren – zu Lasten des Kantons Aargau.

Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, die Bestätigung der bio.inspecta AG als akkreditierte Inspektionsstelle, gelte als genügender Beleg für den ökologischen Leistungsnachweis nach Art. 16 Abs. 2 DZV, zumal der Zertifizierungsentscheid vom 18. August 2006 unangefochten geblieben sei. Somit habe der Beschwerdeführer Anspruch auf die vollständige Entrichtung der Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2005. Zudem habe die Vorinstanz willkürlich, entgegen der bisherigen Praxis und trotz anderslautender Merkblätter des Kantons Aargau, entschieden, es sei für die Nährstoffbilanz 2004 des Betriebes des Beschwerdeführers auf den durchschnittlichen Tierbestand der Kontrollperiode (1. Januar 2004 bis 31. Dezember 2004) abzustellen. Massgebend sei jedoch der Legehennenbestand des Beschwerdeführers in den 12 Monaten vor dem Stichtag 2004. Dieser habe sich unbestrittenermassen auf 860 Legehennen belaufen. Schliesslich sei die vom Beschwerdeführer anlässlich der Betriebskontrolle vom 16. März 2005 vorgelegte Nährstoffbilanz Feldmanager 8.0.1 zu Unrecht von der Erstinstanz als un-

brauchbar beanstandet worden. Sollte das Bundesverwaltungsgericht trotzdem zum Ergebnis gelangen, dass der Beschwerdeführer für das Beitragsjahr 2005 keine ausgeglichene Nährstoffbilanz vorlegen könne, sei die Kürzung der Direktzahlungen gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip zu reduzieren.

**D.**

Am 14. April 2009 liess sich die Vorinstanz innert erstreckter Frist auch im Namen der Erstinstanz zur Beschwerde vernehmen; sie beantragt deren Abweisung (unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdeführers).

Die Vorinstanz führt unter anderem aus, dass in concreto einzig streitig sei, ob der Tierbestand, welcher der Nährstoffbilanz zugrunde gelegt werden müsse, gestützt auf das Kalenderjahr oder gestützt auf das Jahr vor dem Stichtag zu berechnen sei. Die Rüge, dass eine Nachkontrolle hätte angeordnet werden müssen, sei daher unbegründet. Betreffend den Nachweis einer ausgeglichenen Stickstoff- bzw. Phosphorbilanz sei im Einstiegsjahr, sofern der Betrieb neu mit einer Tierhaltung begonnen habe, auf den tatsächlichen Bestand der Kontrollperiode abzustellen. Des Weiteren könne es sich bei der Beschwerdebeilage (Nr. 10) nicht um die bei der Kontrolle vom 16. März 2005 vorgelegte Nährstoffbilanz handeln. Es handle sich vielmehr um eine spätere Version, in welcher bereits mehrere Anpassungen vorgenommen worden seien. Auch könne die Nährstoffbilanz vom 29. November 2006 (Beschwerdebeilage 16) nicht für die Beurteilung herangezogen werde, da sie erhebliche Mängel aufweise.

**E.**

Innert erstreckter Frist reichte der Beschwerdeführer am 8. Juni 2009 eine Replik ein, mit welcher er an den Anträgen und Ausführungen gemäss Beschwerde festhielt.

Die Vorinstanz duplizierte mit Eingabe vom 6. Juli 2009.

**F.**

Am 18. November 2009 reichte der Beschwerdeführer eine Ergänzungseingabe ein, welche der Vor- und Erstinstanz mit Verfügung vom 24. November 2009 zur Kenntnis gebracht wurde.

**G.**

Das Bundesamt für Landwirtschaft nahm innert erstreckter Frist mit

Eingabe vom 25. Januar 2010 zur Beschwerde Stellung und beantragte deren Abweisung.

Mit Eingabe vom 17. März 2010 nahm der Beschwerdeführer ebenfalls innert erstreckter Frist zu der Stellungnahme des Bundesamtes für Landwirtschaft Stellung.

#### **H.**

Mit Schreiben vom 12. Mai 2010 erkundigte sich der Beschwerdeführer über den Stand des Verfahrens und wiederholte seinen Antrag auf eine öffentliche Verhandlung.

Mit Schreiben vom 27. Mai 2010 teilte der Instruktionsrichter dem Beschwerdeführer mit, dass zur Zeit weder die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung noch einer Instruktionsverhandlung als notwendig erscheine.

#### **I.**

Am 9. Juni 2010 reichte der Beschwerdeführer abschliessende Bemerkungen sowie die Kostennote ein. Die Bemerkungen samt Beilagen wurden der Vor- und der Erstinstanz am 11. Juni 2010 zur Kenntnis gebracht.

#### **J.**

Eine erweiterte Darstellung und Erörterung der von den Verfahrensbeteiligten vorgetragenen Argumente erfolgt, sofern diese entscheidungserheblich sind, in den nachfolgenden Erwägungen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

#### **1.**

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (vgl. BSGE 2007/6 E. 1).

**1.1** Das angefochtene Urteil der Vorinstanz vom 9. Dezember 2008 ist in Anwendung von Bundesverwaltungsrecht ergangen und gilt somit als Verfügung nach Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Da das Urteil von einer letzten kantonalen Instanz gemäss Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005



(VGG, SR 173.32) und § 41 Abs. 1 Bst. e und Abs. 3 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes vom 11. November 1980 (Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts, SAR, 910.100) stammt, ist es nach Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) und im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 31 ff. und 37 ff. VGG).

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist vom angefochtenen Urteil besonders berührt und hat als direkter Urteilsadressat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

Die Eingabe erfolgte rechtzeitig (Art. 50 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG), die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG).

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

**1.2** Vorab ist auf den Antrag des Beschwerdeführers auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung kurz einzugehen.

Der Instruktionsrichter teilte dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 27. Mai 2010 und unter Hinweis auf Literatur und Rechtsprechung (vgl. JOCHEN A. FROWEIN/WOLFGANG PEUKERT, EMRK-Kommentar, 3. Aufl., Kehl 2009, Rz. 195 zu Art. 6 EMRK, m.w.H.; BGE 122 V 47 E. 3 m.w.H) mit, dass sich die Notwendigkeit der Durchführung einer solchen Verhandlung in sämtlichen Rechtsmittelinstanzen nicht zwingend aus Art. 6 EMRK entnehmen lasse. So sei eine öffentliche Verhandlung in zweiter Tatsacheninstanz entbehrlich, wenn der Fall ohne Beeinträchtigung des Prinzips eines fairen Verfahrens nach der Aktenlage entschieden werden könne und in erster Rechtsmittelinstanz bereits eine Verhandlung durchgeführt worden sei. Da die erste Rechtsmittelbehörde, die Landwirtschaftliche Rekurskommission des Kantons Aargau, am 9. Dezember 2008 bereits eine öffentliche Verhandlung mit Parteibefragung durchgeführt hatte, erachtete der Instruktionsrichter in der Folge die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht nicht als notwendig.

Nachdem der Beschwerdeführer keine Einwände gegen die Auffassung des Instruktionsrichters betreffend die Nichtdurchführung einer öffentlichen Verhandlung vorgebracht und am 9. Juni 2010 seine Schlussbemerkungen zum Verfahren und die Kostennote eingereicht hat, kann geschlossen werden, dass er mit dem Verzicht auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung implizit einverstanden war. Aber selbst wenn man die Antwort des Beschwerdeführers auf das Schreiben des Instruktionsrichters nicht als stillschweigenden Verzicht auf den Antrag um öffentliche Verhandlung verstehen wollte, wäre der Antrag aus den vom Instruktionsrichter im Schreiben vom 27. Mai 2010 dargelegten Gründen abzuweisen.

## 2.

Nach Art. 49 VwVG kann mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Bst. a) und unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes (Bst. b) gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist jedoch unzulässig, wenn, wie hier, eine kantonale Beschwerdeinstanz verfügt hat (Bst. c).

## 3.

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 Übergangsregelung getroffen. Die hier zu beurteilenden Sachverhalte beziehen sich auf Direktzahlungen für das Jahr 2005, weshalb die damals geltenden Rechtssätze anzuwenden sind (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.227/2003 vom 22. Oktober 2003 E. 2.3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-3608/2009 vom 14. Juli 2010 E. 4, B-1055/2009 vom 30. April 2010 E. 3.2, B-8363/2007 vom 18. Dezember 2008 E. 3.2).

Da zwischenzeitlich relevante Bestimmungen der Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (DZV, SR 910.13) geändert worden sind, wird nachfolgend – soweit nötig – die entsprechende Fundstelle in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) zitiert, ansonsten die unveränderte Fassung der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR). Bei der Berechnung der Kürzungen ist auf die im Jahre 2005 gültig gewesene Fassung der Richtlinie der Landwirt-

schaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung von Direktzahlungen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie, DZKR) abzustellen.

#### 4.

**4.1** Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden – gestützt auf Art. 104 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) – die Art. 70 ff. des LwG sowie die vom Bundesrat erlassene DZV. Nach Art. 70 Abs. 1 LwG richtet der Bund Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen, Ökobeiträge und Ethobeiträge aus.

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. Darüber hinaus obliegt ihnen die Kontrolle der Richtigkeit der Angaben sowie die Einhaltung der Bedingungen und Auflagen (Art. 181 Abs. 3 LwG; Art. 66 Abs. 3 DZV).

Die Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das Landwirtschaftsgesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG).

Sind die Voraussetzungen, unter denen ein Beitrag gewährt wurde, nicht mehr erfüllt oder werden Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten, so werden Beiträge ganz oder teilweise zurückgefordert (Art. 171 Abs. 1 LwG). Zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile sind unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen (Art. 171 Abs. 2 LwG).

#### 4.2

Die Direktzahlungen umfassen allgemeine Direktzahlungen, Ökobeiträge und Ethobeiträge (Art. 1 Abs. 1 DZV). Die Direktzahlungen für den biologischen Landbau werden als Ökobeiträge ausgerichtet (Art. 1 Abs. 3 Bst. c DZV). Sie wurden im relevanten Zeitraum für Spezialkulturen (1'200 Franken), übrige offene Ackerflächen (800

Franken) und für die übrige landwirtschaftliche Nutzfläche (200 Franken) je Hektar und Jahr gewährt, wenn die Bewirtschafter nach den Artikeln 3, 6-16 und 38-39 der Bio-Verordnung vom 22. September 1997 (SR 910.18) wirtschaften (aArt. 57 f. DZV, AS 2001 232). Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, welche Direktzahlungen beantragen, müssen der kantonalen Behörde den Nachweis erbringen, dass sie den gesamten Betrieb nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises oder nach vom Bundesamt anerkannten Regeln bewirtschaften (aArt. 16 Abs. 1 DZV, AS 1999 229). Die Bestätigung einer vom Bundesamt für Metrologie und Akkreditierung nach EN 45004 bzw. ISO/IEC 17020 akkreditierten Inspektionsstelle mit dem entsprechenden akkreditierten Geltungsbereich gilt dabei als Nachweis (aArt. 16 Abs. 2 DZV, AS 2003 5321).

Nach Art. 66 Abs. 2 DZV müssen Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, die Beiträge für den biologischen Landbau nach Art. 57 f. DZV beanspruchen, von einer akkreditierten Zertifizierungsstelle nach Art. 28 oder 29 der Bio-Verordnung kontrolliert werden. Die Kantone überwachen die Kontrolle und die Zertifizierungsstellen stellen den Kantonen die für den Beitragsentscheid notwendigen Unterlagen zur Verfügung. Der Kanton oder die Organisation überprüft die vom Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin eingereichten Angaben, die Einhaltung der Bedingungen und Auflagen und die Beitragsberechtigung (Art. 66 Abs. 3 DZV). Die allenfalls bei der Kontrolle festgestellten Mängel oder falschen Angaben sind dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin durch den Kanton oder die Organisation unverzüglich mitzuteilen (Art. 66 Abs. 5 DZV).

Nach aArt. 70 Abs. 1 Bst. d DZV (AS 1999 229) kürzen oder verweigern die Kantone die Beiträge unter anderem, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bedingungen und Auflagen der DZV nicht einhält.

**5.** Im Streite liegen die vom Beschwerdeführer geltend gemachten Direktzahlungen für das Jahr 2005. Der Beschwerdeführer macht hauptsächlich geltend, mit der Bestätigung einer akkreditierten Inspektionsstelle als Biobetrieb seien die Anforderungen für den ökologischen Leistungsnachweis erfüllt. Der Beschwerdeführer habe somit Anspruch auf die Ausrichtung der vollständigen Direktzahlungen für das Jahr 2005.

**5.1** Der Beschwerdeführer betreibt seit einigen Jahren biologischen Landbau. Es ist vorgeschrieben, dass Biobetriebe mindestens einmal jährlich von einer akkreditierten Zertifizierungsstelle kontrolliert werden (aArt. 30 Abs. 1 Bio-Verordnung [AS 1997 2498] i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Bio-Verordnung) müssen.

**5.1.1** Nach diversen, zum Teil anderslautenden Entscheiden (vgl. Sachverhalt unter Bst. A), anerkannte die bio.inspecta AG den Betrieb des Beschwerdeführers schliesslich mit Entscheid vom 18. August 2006 für das Jahr 2005 als Bio-Betrieb. Diesen Entscheid korrigierte die bio.inspecta AG am 6. Dezember 2006 zwar nicht im Ergebnis, wohl aber in der Begründung. Es ist unbestritten, dass es sich bei der bio.inspecta AG um eine akkreditierte Kontroll- und Zertifizierungsstelle handelt. Als solche nimmt sie nach den Ausführungen des Bundesamtes für Landwirtschaft in der Stellungnahme vom 25. Januar 2010 nicht nur Kontrollen der Betriebe vor, die Beiträge für den biologischen Landbau beanspruchen, sondern führt auch Kontrollen im Rahmen des ökologischen Leistungsnachweises durch. Mit der Anerkennung als Biobetrieb wird zum Ausdruck gebracht, dass die Produktion nach den Anforderungen der Bio-Verordnung erfolgt (Art. 5 Abs. 1 Bio-Verordnung). Ein Kriterium ist dabei eine ausgeglichene Nährstoffbilanz (Art. 12 Abs. 3 Bio-Verordnung).

**5.1.2** Im vorliegend zu beurteilenden Fall stützte sich die Zertifizierungsstelle auf den vom Beschwerdeführer am 19. Mai 2006 (LBL Nachweis Plus) errechneten durchschnittlichen Legehennenbestand von 860 in den letzten 12 Monaten vor dem Stichtag (Stichtag 2003 bis Stichtag 2004). Entsprechend ging sie beim Betrieb des Beschwerdeführers betreffend  $N_{\text{verf}}$  (= pflanzenverfügbarer Stickstoff) von einer Versorgung von 65,4 % und beim Phosphorgehalt ( $P_2O_5$ ) von einer Versorgung von 106,7 % aus. Im korrigierten Zertifizierungsentscheid für das Jahr 2005 vom 6. Dezember 2006 führte die Zertifizierungsstelle aus, dass der Entscheid vom 18. August 2006 nicht ganz korrekt sei, da die Suisse-Bilanz mit einem Tierbestand berechnet worden sei, der nicht auf einer der beiden zugelassenen Kontrollperioden basiert habe. Unter Einberechnung des Ertrages der Hühnerweide als fiktiven Futterverkauf und Anpassung der Bedarfswerte der Kulturen gemäss den Ergebnissen der Bodenproben, berechnete sie beim  $P_2O_5$  eine Bedarfsdeckung von 97,7 % für das Kalenderjahr 2004. Gemäss den Bemerkungen von Herrn C. \_\_\_\_\_ von der Zertifizierungsstelle zur Suisse-Bilanz, diene als Be-

rechnungsgrundlage ein durchschnittlicher Bestand von 1'627 Legehennen. Ohne Mitberücksichtigung der Nährstoffgehalte des Bodens errechnete Herr C. \_\_\_\_\_ eine Phosphor-Übersorgung von 118,1 %.

Somit kontrollierte die Zertifizierungsstelle unter anderem auch die Nährstoffbilanz des Betriebes des Beschwerdeführers und erachtete in ihren Zertifizierungsentscheiden vom 18. August 2006 und 6. Dezember 2006 den ökologischen Leistungsnachweis als gegeben.

**5.1.3** Grundsätzlich gilt die Bestätigung einer akkreditierten Stelle als Nachweis, dass der ökologische Leistungsnachweis im biologischen Landbau erbracht wurde (aArt. 16 Abs. 2 DZV [AS 2003 5321 ] i.V.m. Art. 11 DZV [AS 1999 229]). Entsprechend kommt diesem "Nachweis" gemäss aArt. 16 Abs. 2 DZV nicht nur die Bedeutung einer "erfüllten Mitwirkungspflicht" zu, wie dies die Vorinstanz in der Vernehmlassung vom 14. April 2009 geltend macht. Der Zertifizierungsentscheid ist vielmehr die Bestätigung eines privatrechtlichen Unternehmens, welches von einem Kanton zum Vollzug hoheitlicher Aufgaben beigezogen wurde. Dem Zertifizierungsentscheid kommt somit für das Direktzahlungsverfahren die Rolle eines Beweismittels, einer Urkunde (vgl. Art. 12 Bst. a VwVG), mit grossem Gewicht zu. Deshalb darf die für die Direktzahlungen zuständige kantonale Stelle, nur aus triftigen Gründen von den Feststellungen der Zertifizierungsstelle abweichen. Dies trifft insbesondere auf die dem Entscheid zugrundeliegenden tatsächlichen Feststellungen zu.

**5.1.4** Hingegen kann mit der Vorinstanz und dem Bundesamt für Landwirtschaft festgehalten werden, dass der Kanton und nicht die Zertifizierungsstelle die Beitragsberechtigung feststellen und die Beiträge festsetzen muss (Art. 66 Abs. 2 und 3 DZV und aArt. 67 Abs. 1 DZV [AS 2003 5321]). Er kürzt oder verweigert auch die Beiträge, wenn beispielsweise Bedingungen und Auflagen der Direktzahlungsverordnung nicht eingehalten werden (aArt. 70 Abs. 1 DZV, AS 1999 229). Die Kantone überwachen die Kontrolle der Zertifizierungsstellen. Letztere stellen den Kantonen die für den Beitragsentscheid notwendigen Unterlagen zur Verfügung (Art. 66 Abs. 2 DZV).

**5.1.5** Der Zertifizierungsentscheid bestätigt wohl als Beweismittel, dass der Betrieb des Beschwerdeführers nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaftet wird. Der in der

Bundesverwaltungsrechtspflege geltende Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 [BZP, SR 273]) verlangt jedoch, dass sich die urteilende Instanz sorgfältig, gewissenhaft und unvoreingenommen ihre Meinung darüber bildet, ob der zu beweisende Sachumstand als wahr zu gelten hat oder nicht. Veranschlagt wird dabei sowohl das beigebrachte Beweismaterial als auch das Beweisverhalten der Parteien. Beweis ist geleistet, wenn die urteilende Behörde gestützt auf die Beweiswürdigung davon überzeugt ist, dass sich der rechtserhebliche Sachumstand verwirklicht hat. Eine überwiegende Wahrscheinlichkeit wird als ausreichend betrachtet, wo ein strikter Beweis nicht nur im Einzelfall, sondern der Natur der Sache nach nicht möglich oder nicht zumutbar ist und insofern eine Beweisnot besteht (vgl. BGE 130 III 321 E. 3.2). Insbesondere gilt der Beweis als erbracht, wenn für die Richtigkeit einer Sachbehauptung derart gewichtige Gründe sprechen, dass andere denkbare Möglichkeiten vernünftigerweise nicht in Betracht kommen (vgl. BGE 132 III 715 E. 3.1).

**5.1.6** Entsprechend gebietet es sich den zuständigen kantonalen Behörden geradezu, bei der Prüfung der Beitragsberechtigung sämtliche Sachverhaltsumstände und Beweismittel frei zu würdigen und zu prüfen, ob gegebenenfalls triftige Gründe vorliegen, um von den Feststellungen der Zertifizierungsstelle abzuweichen. Dazu können sie ohne weiteres auch weitere Unterlagen einfordern oder Auskünfte einholen.

**5.2** Der Beschwerdeführer verweist des Weiteren auf Art. 66 Abs. 5 DZV. Danach hätten bei der Kontrolle festgestellte Mängel dem Beschwerdeführer unverzüglich mitgeteilt werden müssen, woraufhin dieser innerhalb von drei Werktagen eine weitere Betriebskontrolle hätte verlangen können. Vorliegend sei jedoch der Zertifizierungsentscheid nicht beanstandet worden, weshalb dieser in Rechtskraft erwachsen sei.

**5.2.1** Der Beschwerdeführer übersieht, dass sich Art. 66 Abs. 5 DZV einzig auf das Verfahren der Betriebskontrolle/Betriebsbeurteilung bezieht. Die Kontrolle für das Jahr 2005 fand am 16. März 2005 statt. Die Beurteilung wurde sowohl vom Inspektor der Zertifizierungsstelle als auch vom Beschwerdeführer unterschrieben. Mit Schreiben vom 25. Juli 2005 teilte die Zertifizierungsstelle dem Beschwerdeführer mit,

dass anlässlich der Biokontrolle festgestellt worden sei, dass wichtige Unterlagen noch nicht vorliegen würden. Diese seien bis 15. August 2005 nachzureichen. Die Zertifizierungsstelle war somit mit dem Kontrollbericht nicht einverstanden und verlangte folgerichtig zusätzliche Unterlagen. Nachdem der Beschwerdeführer die Unterlagen innerhalb der gewährten Frist nicht einreichte, erging am 23. August 2005 die erste Mahnung der Zertifizierungsstelle an den Beschwerdeführer mit Fristansetzung bis 2. September 2005. Der Beschwerdeführer machte schliesslich im Schreiben vom 17. September 2005 Ausführungen zu den nachgefragten Punkten. Der Sachverhalt verhält sich jedenfalls nicht so wie in der Beschwerde ausgeführt, dass die Zertifizierungsstelle anlässlich bzw. nach der Kontrolle keine Mängel geltend gemacht hätte.

**5.2.2** Da das Verfahren von Art. 66 Abs. 5 DZV ausschliesslich im Zusammenhang mit der Betriebskontrolle zu sehen ist, bleibt kein Raum, dieses auch nach Erlass des Zertifizierungsentscheides als massgebend anzusehen. Vielmehr ist gegen den Zertifizierungsentscheid eine 15-tägige Rechtsmittelfrist an die Rekursstelle der bio.inspecta vorgesehen. Das kantonale Verfahren betreffend die Zusprechung von Direktzahlungen ist ohnehin vom Zertifizierungsverfahren zu trennen.

**5.3** Unbehelflich ist auch der Hinweis des Beschwerdeführers auf die Inspektionskoordinationsverordnung vom 14. November 2007 (VKIL, SR 910.15). Diese sieht in Art. 3 Abs. 2 vor, dass die Inspektionsresultate einer Inspektionsstelle für alle für den Vollzug zuständigen Behörden verbindlich sind.

Einerseits trat diese Bestimmung erst am 1. Januar 2008 in Kraft (Art. 7 Abs. 1 VKIL) und kann folglich für das hier interessierende Jahr 2005 keine Anwendung finden. Andererseits ist auch nach Inkrafttreten dieser Bestimmung nicht ohne Weiteres klar, ob die Verbindlichkeit der Inspektionsresultate der Inspektionsstelle nicht ausschliesslich die Sachverhaltsfeststellungen betreffen soll und nicht auch die Würdigung derselben, zumal der Kanton weiterhin die Beitragsberechtigung des Gesuchstellers selber festzustellen und den Beitrag festzusetzen hat (Art. 67 Abs. 1 DZV). Dies impliziert weiterhin die Möglichkeit der Kantone, allfällige Fehler der Zertifizierungsstelle korrigieren zu können. Diese Frage kann jedoch im vorliegenden Verfahren offen gelassen werden.



## 5.4

Nachfolgend ist zu prüfen, ob derart triftige Gründe vorlagen, damit die für die Direktzahlungen zuständige kantonale Stelle von der Würdigung der Zertifizierungsstelle abweichen durfte.

**5.4.1** Einleitend fällt hierzu im vorliegenden Fall auf, dass sich die Zertifizierungsorgane mit der Zertifizierung des Betriebes des Beschwerdeführers für das Jahr 2005 sehr schwer taten und dazu auch mehrere zum Teil widersprüchliche Entscheide erliessen (vgl. Sachverhalt Bst. A und E. 5.1.1).

Schon allein gestützt auf diese unterschiedlichen Einschätzungen der Zertifizierungsorgane war es für die zuständige kantonale Behörde geboten, die Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung des Beschwerdeführers vertieft zu prüfen. Es wird aber gestützt auf die Ausführungen der Zertifizierungsstellen auch klar, dass die Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises beim Betrieb des Beschwerdeführers vor allem auch davon abhängt, welche Parameter für die Berechnung der Nährstoffbilanz heranzuziehen sind. Dies gilt beispielsweise für die Frage, ob der Tierbestand, welcher der Nährstoffbilanz zugrunde zu legen ist, gestützt auf das Kalenderjahr oder gestützt auf das Jahr vor dem Stichtag zu berechnen ist. Weiter ist von Bedeutung, ob die Aufdüngung unterversorgter Böden nachträglich zu Gunsten des Beschwerdeführers berücksichtigt werden kann oder nicht. Es geht hierbei um die Beantwortung von Rechtsfragen und nicht um die allfällige Korrektur von sachverhaltlichen Feststellungen der Zertifizierungsstelle, wo grössere Zurückhaltung seitens der kantonalen Behörde geboten gewesen wäre. Es ist folglich nicht zu beanstanden, wenn die zuständige Abteilung Landwirtschaft bei der Prüfung der Beitragsberechtigung des Beschwerdeführers eine selbständige Würdigung der sich stellenden Rechtsfragen vorgenommen hat.

**5.5** Gemäss aArt. 11 Bst. a DZV (AS 1999 229) ist der ökologische Leistungsnachweis im biologischen Landbau erbracht, wenn unter anderem die Vorschrift des Art. 12 Abs. 3 der Bio-Verordnung eingehalten ist. Danach ist der Düngerbedarf aufgrund einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz unter Einbezug des standörtlichen Pflanzenbedarfs (Ertragspotential) und unter Berücksichtigung der Nährstoffvorräte im Boden nachzuweisen. Dabei sind die Resultate anerkannter Boden- oder Pflanzenanalysen zu berücksichtigen.

**5.5.1** Erst seit dem 1. Januar 2008 ist der Verweis von Art. 11 Bst. c DZV in Kraft, wonach der ökologische Leistungsnachweis im biologischen Landbau unter anderem erbracht ist, wenn die Anforderungen an eine ausgeglichene Düngerbilanz nach Ziff. 2 des Anhangs DZV erfüllt werden.

Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, dass die in Art. 12 Abs. 3 Bio-Verordnung erwähnte Nährstoffbilanz keinen Bezug zur Direktzahlungsverordnung habe, da in Art. 11 DZV vor der Änderung vom 14. November 2007 (AS 2007 6117) nicht näher erläutert werde, welchen Anforderungen die Nährstoffbilanz gemäss Art. 12 Abs. 3 Bio-Verordnung zu genügen habe.

Die im Anhang der Direktzahlungsverordnung aufgeführten technischen Regeln für den ökologischen Leistungsnachweis waren, in der hier interessierenden Fassung, bereits seit dem 1. Januar 2004 in Kraft (AS 2003 5321). Sie nehmen unter Ziff. 2 mit dem Titel "Ausgeglichene Düngerbilanz" Bezug auf die Nährstoffbilanz und die Bodenanalysen. Es ist nicht einzusehen, weshalb diese Regeln mit Bezug auf die Nährstoffbilanz nicht herangezogen werden dürfen und diesbezüglich im biologischen Landbau andere Kriterien gelten sollen als bei den übrigen Betrieben. Zudem ist es nicht zuletzt mit der Schaffung der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91) ein Anliegen, die in verschiedenen Erlassen des Landwirtschaftsrechts wiederkehrenden Begriffe materiellrechtlich einheitlich zu fassen. Damit soll vermieden werden, dass im Einzelfall dieselbe Rechtsfrage bei der Beurteilung von Leistungsansprüchen aus den verschiedenen Bereichen des Landwirtschaftsrechts unterschiedlich entschieden wird. Folglich spricht nichts dagegen, bezüglich der Anforderungen an die Nährstoffbilanz die Kriterien im Anhang der Direktzahlungsverordnung heranzuziehen.

**5.5.2** Im Anhang zur DZV wird vorgesehen, dass der Phosphor- und Stickstoffhaushalt anhand einer Nährstoffbilanz zu beurteilen sind. Anhand dieser Bilanz ist zu zeigen, dass kein überschüssiger Stickstoff oder Phosphor verwendet wird. Dabei gilt für die Bilanzierung die Methode "Suisse-Bilanz" oder eine gleichwertige Berechnungsmethode (aZiff. 2.1 des Anhangs zur DZV [AS 2003 5321]).

**5.5.3** Die Suisse-Bilanz ist ein Planungs- und Kontrollinstrument und dient zum Nachweis einer ausgeglichenen Stickstoff- bzw. Phosphor-bilanz, wie sie in der Direktzahlungsverordnung zur Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises verlangt wird (Ziff. 1 der Wegleitung Suisse-Bilanz, Auflage 1.5). Gemäss dieser Wegleitung (Ziff. 2.1 der Auflagen 1.3 vom Juli 2004 und 1.5 vom Juni 2006) werden bei der Berechnung der Nährstoffbilanz zwei Varianten als Kontrollperiode anerkannt, nämlich: das Kalenderjahr vom 1. Januar bis 31. Dezember oder das vom Kanton festgelegte Anbaujahr. Dabei ist bei der Variante Kalenderjahr die letztjährige abgeschlossene und vom Betriebsleiter unterzeichnete Nährstoffbilanz und bei der Variante Anbaujahr die dem betreffenden Anbaujahr zugehörige Nährstoffbilanz zu kontrollieren.

Für den der Berechnung zugrunde zu legenden Tierbestand ist gemäss Suisse-Bilanz entweder der Tierbestand der Betriebsdatenerhebung des Stichtags oder der Durchschnittsbestand massgebend (Ziff. 2.4 Wegleitung Suisse-Bilanz).

**5.5.4** Der Beschwerdeführer macht bezüglich Berechnung des durchschnittlichen Tierbestandes gemäss Ziff. 2.4 der Wegleitung Suisse-Bilanz geltend, dass die Anzahl Tiere massgebend sei, die auf dem Betrieb während den letzten zwölf Monaten vor dem Stichtag im Durchschnitt gehalten worden seien.

Mit dieser Ansicht verkennt der Beschwerdeführer, dass – wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zu Recht ausführt – zwischen dem Tierbestand, welcher für den ökologischen Leistungsnachweis massgebend ist und dem Tierbestand, aufgrund dessen die Direktzahlungen zu berechnen sind, zu unterscheiden ist. In diesem Sinne ist auch aArt. 67 Abs. 1 DZV (AS 2003 5321) zu verstehen, wonach für die übrigen (nicht Raufutter verzehrenden) Nutztiere die Anzahl Tiere massgebend ist, die auf dem Betrieb während der letzten zwölf Monate vor dem Stichtag im Durchschnitt gehalten wurden. Entsprechendes gilt auch für das vom Beschwerdeführer erwähnte Betriebsdatenerhebungsformular B, welches in Bezug auf die Rubrik "Nutzgeflügel" vom durchschnittlichen Bestand in den 12 Monaten vor dem Stichtag ausgeht. Entsprechend besteht kein Widerspruch zwischen der Wegleitung zur Suisse-Bilanz und aArt. 67 Abs. 1 DZV (AS 2003 5321).

Es ist nachvollziehbar, wenn sowohl die Vorinstanzen als auch das Bundesamt für Landwirtschaft davon ausgehen, dass die relevante Kontrollperiode bei den Biobetrieben in der Regel das jeweils vorausgegangene abgeschlossene Kalenderjahr ist. Dies muss auch für die Erfassung des massgebenden Tierbestandes gelten. Die Suisse-Bilanz soll schliesslich als Planungs- und Kontrollinstrument rasch einen Überblick über den auf ein Jahr bezogenen Nährstoffhaushalt im Gesamtbetrieb bzw. in Betriebsteilen erlauben (Ziff. 1 der Wegleitung zur Suisse-Bilanz). In Ziff. 2.1 der Wegleitung zur Suisse-Bilanz wird zudem klar ausgeführt, dass bei der ÖLN-Kontrolle mit der Variante Kalenderjahr, welches vom 1. Januar bis 31. Dezember dauert, jeweils die letztjährige abgeschlossene und vom Betriebsleiter unterzeichnete Nährstoffbilanz zu kontrollieren ist. Es wird denn vom Beschwerdeführer auch nicht geltend gemacht, dass die Variante 2, wonach das vom Kanton festgelegte Anbaujahr als Kontrollperiode heranzuziehen wäre, als Berechnungsgrundlage gelten sollte. Ein Bio-Zertifizierungsentscheid wird schliesslich auch für ein ganzes Kalenderjahr erteilt. Entsprechend muss sich der Nachweis einer "ausgeglichenen Stickstoff- bzw. Phosphorbilanz", wie sie zur Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises verlangt wird, auch auf das ganze Kalenderjahr erstrecken.

**5.5.5** Der durchschnittliche Legehennenbestand betrug auf dem Betrieb des Beschwerdeführers gemäss seinen Angaben auf dem Formular "Tiererhebung 2004" 2'000 Tiere. Im Schreiben vom 17. November 2005 an die Zertifizierungsstelle korrigierte der Beschwerdeführer den durchschnittlichen Legehennenbestand auf 1'703 Tiere. In der mit dem Programm "Feldmanager 8.0.1" am 7. Dezember 2005 gerechneten Suisse-Bilanz ging der Beschwerdeführer wiederum von 860 durchschnittlich gehaltenen Legehennen aus (Berechnung von Stichtag zu Stichtag). In der am 29. November 2006 berechneten Suisse-Bilanz wurde für das Jahr 2004 sodann ein Bestand von 1'630 Legehennen angegeben. Diese Zahl wird – bei Annahme einer Kontrollperiode vom 1. Januar 2004 bis 31. Dezember 2004 – auch in der Beschwerde angeführt.

Ausgehend von den vom Beschwerdeführer angegebenen Ein- und Ausstellungen (2 Umtriebe) berechnete schliesslich die Fachstelle Landwirtschaft, Liebegg, unter Abzug einer Leerzeit von 20 Tagen, welche gemäss Wegleitung zur Suisse-Bilanz keine Berücksichtigung finden dürfe, in nachvollziehbarer Weise einen Durchschnittsbestand

für die Zeit vom 1. Januar 2004 bis 31. Dezember 2004 von 1'720 Legehennenplätzen. Es ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanzen bei der Berechnung der Nährstoffbilanz von diesem durchschnittlichen Legehennenbestand ausgegangen sind.

**5.6** Der Beschwerdeführer rügt des Weiteren, dass die Vorinstanzen die mit dem Feldmanager 8.0.1 errechnete Nährstoffbilanz infolge falscher Deklaration des Legehennenbestandes zu Unrecht als unbrauchbar angesehen haben.

**5.6.1** Die Annahme der Erstinstanz, dass die vom Beschwerdeführer vorgelegte Nährstoffbilanz allein durch die Verwendung des Berechnungsprogramms "Swiss-Bilanz" der Firma D.\_\_\_\_\_, "Feldmanager 8.0.1", und damit eines vom Bund nicht bewilligten Berechnungsprogramms, als unbrauchbar eingestuft werden muss, lässt sich stark bezweifeln. Diese Frage liess die Vorinstanz offen. Denn mittlerweile wurde das Programm Feldmanager, wie der Beschwerdeführer zu Recht einwendet, in den Versionen 8.1.2 oder höher, vom Bundesamt für Landwirtschaft anerkannt.

**5.6.2** Die Vorinstanz bezeichnete jedoch die vom Beschwerdeführer vorgelegte Nährstoffbilanz allein aufgrund der falschen Angabe des durchschnittlichen Legehennenbestandes als unbrauchbar.

Als unbrauchbar werden Dokumente bezeichnet, wenn gestützt darauf keine verlässliche Kontrolle vorgenommen werden kann. Fehlen Dokumente, wie beispielsweise die Nährstoffbilanz, sind sie unvollständig oder unbrauchbar, ist eine Frist zur Nachreichung zu setzen (Bst. B Ziff. 1.1.1. DZKR).

Vorliegend wurde der Berechnung des durchschnittlichen Legehennenbestandes eine nicht zulässige Kontrollperiode (zwölf Monate vor dem Stichtag) zugrunde gelegt. Entsprechend musste die Nährstoffbilanz aufgrund der sich daraus ergebenden falschen Angaben in Bezug auf den durchschnittlichen Legehennenbestand als unbrauchbar bezeichnet werden. Zum anderen wurde auch die in der Suisse-Bilanz (berechnet am 17. September 2005) vorgenommene Anrechnung eines Raufutterverzehrs bei den Legehennen mit nachvollziehbarer Begründung als unerlaubt angesehen. Diese Umstände erforderten ohne Weiteres eine neue Berechnung der Nährstoffbilanz für den Betrieb des Beschwerdeführers.

Unbehelflich ist in diesem Zusammenhang der Einwand des Beschwerdeführers, dass der Inspektor der Zertifizierungsstelle die Richtigkeit der Nährstoffbilanz auf dem Kontrollformular bestätigt habe. Denn die massgebende Zertifizierungsstelle hat bereits vor der Zertifizierung mit Schreiben vom 25. Juli 2005 dem Beschwerdeführer mitgeteilt, dass bei der Biokontrolle wichtige Unterlagen nicht vorgelegen hätten und diese nachzureichen seien. Zudem verweigerte die Zertifizierungsstelle am 6. Januar 2006 die Anerkennung als Biobetrieb für das Jahr 2005. Auch wenn die Rekursstelle eine Beschwerde am 7. April 2006 teilweise gutgeheissen und die Anerkennung als Biobetrieb erteilt hat, hielt sie doch fest, dass der Betrieb des Beschwerdeführers hinsichtlich der Phosphor-Bilanz mit der Neuaufnahme der Legehennenhaltung im Jahre 2003 einen massiven Überschuss aufweise. Gleichzeitig wurde dem Beschwerdeführer die Auflage erteilt, eine Betriebsberatung in Bezug auf die Phosphor-Situation auf seinem Betrieb in Anspruch zu nehmen. In der Folge wurde denn auch das Formular "Betriebsbeurteilung – Biolandbau", welches sich auf die Betriebskontrolle vom 16. März 2005 stützte, am 15. Mai 2006 nachträglich abgeändert. Die Rubriken "Ausgeglichene Nährstoffbilanz (Suisse Bilanz)" und "Ausgeglichene Nährstoffbilanz Zusatzanforderungen Bio Suisse" wurden nun nicht mehr als erfüllt, sondern mit den entsprechenden Punktabzügen als nicht erfüllt aufgeführt.

Auch wenn die Zertifizierungsstelle schlussendlich den Betrieb des Beschwerdeführers mit Entscheid vom 18. August 2006 als Bio-Betrieb anerkannte, waren doch von Anfang an grosse Zweifel an der richtigen Berechnung der vom Beschwerdeführer vorgelegten Nährstoffbilanz angebracht. Entsprechend ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanzen diese als nicht aussagekräftig qualifiziert haben.

**5.6.3** Die Fachstelle Landwirtschaft, Liebegg, errechnete für den Betrieb des Beschwerdeführers (Zeitperiode vom 1. Januar 2004 bis 31. Dezember 2004) beim Phosphor eine Überversorgung von 37,8 %.

**5.6.3.1** Der Beschwerdeführer macht in diesem Zusammenhang geltend, selbst wenn fälschlicherweise von einem durchschnittlichen Legehennenbestand vom 1. Januar 2004 bis 31. Dezember 2004 ausgegangen werde, habe er für seinen Betrieb unter Berücksichtigung der Bodenproben eine ausgeglichene Nährstoffbilanz präsentieren können. Der Beschwerdeführer habe dazu den Nähr-

stoffbedarf unter Berücksichtigung des P-Gehalts des Bodens ermitteln lassen. Daraus habe für das Jahr 2004 eine  $P_2O_5$ -Versorgung von 97,1 % mit entsprechendem Düngerbedarf resultiert.

**5.6.3.2** Gemäss Art. 12 Abs. 3 Bio-Verordnung ist der Düngerbedarf aufgrund einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz unter Einbezug des standörtlichen Pflanzenbedarfs (Ertragspotential) und unter Berücksichtigung der Nährstoffvorräte im Boden nachzuweisen. Dabei sind die Resultate anerkannter Boden- oder Pflanzenanalysen zu berücksichtigen.

Wie bereits in E. 5.5.1 erwähnt, spricht auch ohne den positivrechtlichen Verweis von Art. 11 Bst. c DZV, welcher erst per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt worden ist, nichts gegen die Übernahme der Methode gemäss aZiff. 2.1 Anhang DZV (AS 2003 5321) zur Berechnung der Nährstoffbilanz. Für eine einheitliche Definition der "Nährstoffbilanz" spricht nicht zuletzt auch der Umstand, dass die Direktzahlungen unter anderem auch Beiträge für den biologischen Landbau umfassen (Art. 1 Abs. 3 Bst. c DZV). Mangels spezialgesetzlicher Regelung sollen somit für die Nährstoffbilanz bei den biologischen Betrieben dieselben Kriterien gelten wie bei den übrigen Betrieben.

**5.6.3.3** Es ist davon auszugehen, dass die Nährstoffbilanz grundsätzlich ausgeglichen sein muss. Die Phosphorbilanz darf gesamtbetrieblich einen Fehlerbereich von höchstens +10 % des Bedarfs der Kulturen aufweisen. Betriebe, die mit Bodenanalysen nach einer anerkannten Methode eines anerkannten Labors den Nachweis erbringen, dass die Böden unterversorgt sind, können jedoch mit Einbezug eines vollständigen Düngungsplans einen höheren Bedarf geltend machen (aZiff. 2.1 Abs. 3 Anhang DZV [AS 2003 5321]).

**5.6.3.4** Ein höherer Bedarf kann nur geltend gemacht werden, wenn Bodenproben von *sämtlichen* bewirtschaftbaren Flächen eines Betriebs sowie ein *parzellenscharfer* Düngungsplan unter Einbezug von Vorkulturen, Ernterückständen, eingesetzten Düngern, Niederschlägen, Bodeneigenschaften, etc. vorliegen. Nur so kann gewährleistet werden, dass effektiv die unterversorgten Parzellen mit mehr Phosphor versehen werden und nicht solche, die mit Phosphor bereits gesättigt sind (vgl. Entscheid der Rekurskommission EVD vom 14. April 2003, JG/2001-10, E. 7).

Einerseits gelingt es dem Beschwerdeführer nicht, nachzuweisen, dass im Jahre 2004 sämtliche Bodenproben vorgelegen haben. Dies ergibt sich aus dem vom Inspektor und dem Beschwerdeführer unterzeichneten Formular "Betriebsbeurteilung – Biolandbau" vom 16. März 2005. Der Inspektor erachtete zwar das Kriterium "Bodenanalysen sind vorhanden und nicht älter als 10 Jahre" als erfüllt. Gleichzeitig vermerkte er aber handschriftlich auf dem Formular, dass nur von 2/3 der Parzellen Bodenproben vorliegen würden. Die restlichen seien anschliessend bis zum 1. Januar 2006 im Sinne einer Mangelbehebung nachzuholen.

Andererseits ist aus den Akten nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer auch nicht behauptet, dass ein parzellenscharfer Düngungsplan vorgelegen hätte. Dem Bundesamt für Landwirtschaft kann in diesem Zusammenhang ohne Weiteres zugestimmt werden, dass ein solcher Plan grundsätzlich vorgängig zu erstellen ist, damit eine allfällige Unterversorgung von Böden ausgeglichen werden kann. Auch die Zertifizierungsstelle teilt die Auffassung, dass ein Düngungsplan zukunftsgerichtet sein muss (vgl. Schreiben vom 11. Juli 2006 an den Beschwerdeführer). Der Beschwerdeführer stellt schliesslich auch erst im Schreiben vom 18. April 2006 an die Erstinstanz ein Gesuch um Erteilung einer Bewilligung zur Aufdüngung unterversorgter Böden mit Hofdüngern für das Jahr 2005. Ein inhaltlich gleiches Schreiben richtete er am 19. April 2006 an die Zertifizierungsstelle.

Ein solches Gesuch ist grundsätzlich erst zu stellen, wenn feststeht, welche Parzelle in welchem Mass mit Dünger unterversorgt ist, jedenfalls aber vor der entsprechenden Düngung. Mangels eines entsprechenden Nachweises kann der Beschwerdeführer somit keine Kompensation von unterversorgten Böden geltend machen.

Da die nachträglich eingereichte Nährstoffbilanz vom 29. November 2006 ebenfalls von einer Phosphoraufdüngung der unterversorgten Böden ausgeht sowie einen nach den Weisungen nicht vorgesehenen Raufutterabzug für Legehennen ("Abzug Hühnerweide") vorsieht, kann diese nicht als Berechnungsgrundlage herangezogen werden.

Im Ergebnis konnte der Beschwerdeführer somit für das Beitragsjahr 2005 keine ausgeglichene Nährstoffbilanz vorlegen.



**6.**

Angesichts der zu Recht gerügten Mängel beim ökologischen Leistungsnachweis für das Jahr 2005 bleibt noch zu prüfen, ob die strittige Verweigerung der Auszahlung von Direktzahlungen sowie der Verzicht auf die Rückforderung der Akontozahlung von Fr. 28'803.– zulässig waren.

**6.1** Dazu sind die massgeblichen Kriterien in Erinnerung zu rufen:

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). Die Kantone kürzen oder verweigern die Beiträge, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin vorsätzlich oder fahrlässig falsche Angaben macht (aArt. 70 Abs. 1 Bst. a DZV; AS 1999 229) oder die Bedingungen und Auflagen dieser Verordnung und weitere, die ihm oder ihr auferlegt wurden (aArt. 70 Abs. 1 Bst. d DZV), nicht einhält.

**6.2** Die DZKR sieht in Bezug auf fehlende und unbrauchbare Dokumente (u.a. Nährstoffbilanz) einen Abzug von 10 Punkten je Dokument vor (aBst. B Ziff. 1.1.1). Eine Überschreitung der ausgeglichenen Düngerbilanz ( $>110\%$  bei N oder  $P_2O_5$ ) wird mit 10 Punkten pro Prozent Überschreitung geahndet (aBst. B Ziff. 1.1.2 DZR). Bei 110 und mehr Punkten wird der Betrieb von Direktzahlungen ausgeschlossen (aBst. B Ziff. 1.1 DZkR).

Ausgehend von einem Überschuss von 37,8 % im gesamtbetrieblichen Phosphorhaushalt (Abzug von 278 Punkten) und einem Punktabzug für "unbrauchbare" Aufzeichnungen (10 Punkte) sprach die Erstinstanz unter Berücksichtigung einer Toleranz von 10 Punkten eine Nettosanktion von 278 Punkten aus. Da diese Sanktion mehr als die maximal erlaubten 110 Punkte (unter Berücksichtigung einer Fehler-toleranz von 10 Punkten) betrug, erweisen sich die Voraussetzungen für die Streichung bzw. Kürzung der Direktzahlungen – wie die Vorinstanzen zu Recht ausführen – grundsätzlich als erfüllt. Der Beschwerdeführer beanstandet denn auch dieses Sanktionsschema nicht. Insbesondere zeigt er nicht auf, dass die darin enthaltenen Kürzungsregeln als solche unverhältnismässig wären bzw. den der Behörde bei der Kürzung zustehenden Ermessensspielraum sprengen würden.

**6.3** Der Beschwerdeführer rügt hingegen, dass die Sanktionierung in seinem Fall unverhältnismässig sei. Es könne nicht sein, dass ein Landwirt Opfer einer unterschiedlichen Anwendung und Auslegung der Bio-Verordnung zwischen Zertifizierungsstelle und kantonaler Behörde werde. Auch habe die Vorinstanz drei Jahre benötigt, um eine anfechtbare Verfügung zu erlassen. Zudem sei der Beschwerdeführer aus existentiellen Gründen auf die vollständige Auszahlung der Direktzahlungen angewiesen.

**6.3.1** Erfüllt ein Empfänger bei Finanzhilfen seine Aufgabe trotz Mahnung nicht, so zahlt die zuständige Behörde die Finanzhilfe nicht aus oder fordert sie samt einem Zins von jährlich 5 Prozent seit der Auszahlung zurück (Art. 28 Abs. 1 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1). In Härtefällen kann auf eine Rückforderung ganz oder teilweise verzichtet werden (Art. 28 Abs. 3 SuG). In Anwendung dieser Bestimmung verzichtete die Erstinstanz auf die Rückforderung der bereits ausbezahlten Akontozahlung im Betrag von Fr. 28'803.–.

Angesichts des grossen Spielraumes, den Art. 70 DZV der rechtsanwendenden Behörde einräumt, kann den Vorinstanzen, angesichts der zentralen Bedeutung des ökologischen Leistungsnachweises im Bereich der Direktzahlungen, keine Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens vorgeworfen werden, wenn sie dem Beschwerdeführer die Auszahlung der Direktzahlungen für das Jahr 2005 verweigert haben. Immerhin wäre es dem Beschwerdeführer frei gestanden, mittels geeigneter Massnahmen (z.B. mittels Hofdüngerabnahmeverträgen) rechtzeitig sicherzustellen, einen durch die zusätzlichen Legehennen bedingten Nährstoffüberschuss auf seinem Betrieb zu verhindern.

Auch wurde mit der Annahme eines Härtefalls und dem Verzicht auf die Rückforderung der bereits ausbezahlten Akontozahlung dem Umstand der sich im vorliegenden Fall ergebenden Unstimmigkeiten, die sich aufgrund der Zweiteilung der Zuständigkeiten ergeben haben, nämlich einerseits die Zertifizierung und andererseits die Feststellung der Beitragsberechtigung, und der sich daraus ergebenden Dauer des Beitragsverfahrens genügend Rechnung getragen. Entsprechend ist den Vorinstanzen weder eine Überschreitung noch ein Missbrauch des Ermessens vorzuwerfen.

Sollte der Beschwerdeführer mit seinen Rügen die Angemessenheit des vorinstanzlichen Entscheides in Frage stellen, wäre darauf nicht einzutreten. Denn die Rüge der Unangemessenheit ist unzulässig, wenn wie in casu eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz entschieden hat (Art. 49 Bst. c VwVG).

#### 7.

Insgesamt kann im Ergebnis mit den Vorinstanzen festgehalten werden, dass der ökologische Leistungsnachweis im Generellen und das Vorliegen einer ausgeglichenen Düngerbilanz im Speziellen ein Kernpunkt für den Bezug von Direktzahlungen bilden. Die angeordnete Streichung der Direktzahlungen für das Jahr 2005 lässt sich im verfügbaren Umfang willkürfrei begründen.

Entsprechend erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

#### 8.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 3'000.– festgesetzt und mit dem am 5. Februar 2009 geleisteten Kostenvorschuss 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. 3'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils verrechnet.

#### 3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 5-BE.2008.4; Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Hans Urech

Thomas Reidy

**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: 26. November 2010