

Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-7208/2009
{T 0/2}

Urteil vom 13. April 2010

Besetzung

Richter Philippe Weissenberger (Vorsitz),
Richterin Eva Schneeberger, Richter Ronald Flury,
Gerichtsschreiberin Anita Kummer.

Parteien

X._____,
vertreten durch Agriprotect, Rechtsschutzversicherung,
Beschwerdeführer,

gegen

**Departement für Inneres und Volkswirtschaft des
Kantons Thurgau,**
Vorinstanz,

Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau,
Erstinstanz.

Gegenstand

Direktzahlungen 2008.

Sachverhalt:**A.**

Im Rahmen der Betriebsstrukturdatenerhebung 2008 deklarierte X._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) auf dem Formular B "Tiererhebung 2008" per 1. Januar 2008 erstmals einen Bestand von 394 Tieren und per 2. Mai 2008 einen Bestand von 292 Tieren. Auf dem Formular K "Kulturenverzeichnis 2008" deklarierte er 12.19 ha landwirtschaftliche Nutzfläche.

Mit Schreiben vom 12. August 2008 und 8. September 2008 forderte das Landwirtschaftsamt Thurgau (nachfolgend: Erstinstanz) den Beschwerdeführer auf, u.a Kaufbelege für die Übernahme der Schafe und die Inventarübernahme im Zusammenhang mit der Schafhaltung, Belege für den An- und Verkauf von Schafen, Tierarztrechnungen, Rechnungen für Impfungen und den Transport der Schafe auf die Alpung, den Anstellungsvertrag und AHV-Abrechnungen für den bei der Betriebsstrukturdatenerhebung 2008 gemeldeten Angestellten einzureichen sowie anzugeben, wer für die Schafhaltung zuständig sei bzw. welche Arbeiten im Zusammenhang mit der Schafhaltung von wem ausgeführt würden.

Mit Schreiben 26. September 2008 äusserte sich die Y._____ AG namens und im Auftrag des Beschwerdeführers zu den verlangten Belegen und Fragen und legte die Pachtverträge bei. Der Beschwerdeführer habe die Schafe nicht zu Eigentum übernommen, sondern sei lediglich Halter, weshalb keine Kaufbelege vorlägen. Der Beschwerdeführer verfüge selbst über genügend Maschinen, Geräte und Einrichtungen. Daher habe er kein Inventar abgekauft. Z._____ sei beim Beschwerdeführer angestellt und werde von diesem entlohnt. Zuständig für alle Belange sei der Beschwerdeführer, Z._____ erledige die Aufträge im Rahmen seiner Anstellung.

Mit Schreiben vom 11. November 2008 teilte die Erstinstanz dem Beschwerdeführer mit, die neu angemeldeten Parzellen würden aufgrund der eingereichten Pachtverträge als direktzahlungsberechtigte Flächen anerkannt. Der für die eigenständige Schafhaltung notwendige Nachweis sei nicht erbracht, weshalb von einer Falschdeklaration auszugehen sei, die zu einer Kürzung der Direktzahlungen führe.

Mit Entscheid vom 24. November 2008 setzte die Erstinstanz die Direktzahlungen auf brutto Fr. 68'687.– fest und kürzte diese um Fr. 16'446.– als Verwaltungsmassnahme wegen Nichteinhaltens von Bedingungen und Auflagen mit der Begründung "Falsche Angabe: Tierzahl".

Gegen diesen Entscheid erhob der Beschwerdeführer am 22. Dezember 2008 Rekurs. Er beantragte, ihm seien Direktzahlungsbeiträge im Zusammenhang mit der Schafhaltung in der Höhe von Fr. 8223.– auszurichten und es sei die Kürzung von Fr. 16'446.– aufzuheben. Für die zurückgehaltenen Beiträge von insgesamt Fr. 24'669.– seien ihm ab dem Datum der Auszahlung der Abrechnung 2008 Verzugszinsen von 5 % zu vergüten. Eventualiter sei die Sache an die Erstinstanz zur Neuurteilung zurückzuweisen, da der Entscheid der Erstinstanz ungenügend begründet sei.

Mit Entscheid vom 19. Oktober 2009 wies das Departement für Inneres und Volkswirtschaft Thurgau (nachfolgend: Vorinstanz) den Rekurs ab und bestätigte den Entscheid der Erstinstanz vom 24. November 2008.

B.

Mit Beschwerde vom 17. November 2009 hat der Beschwerdeführer den Entscheid der Vorinstanz vom 19. Oktober 2009 beim Bundesverwaltungsgericht angefochten. Er stellt folgende Anträge:

1. Der Entscheid der Vorinstanz vom 19. Oktober 2009 sei aufzuheben.
2. Die Schafhaltung auf dem Betrieb des Beschwerdeführers sei als beitragsberechtigter Tierbestand für Direktzahlungen 2008 anzuerkennen und es seien die bisher verweigerten Direktzahlungen von Fr. 8'223.- ausbezahlt.
3. Die Kürzung der Direktzahlungen 2008 um Fr. 16'446.- wegen falscher Angabe sei ersatzlos aufzuheben.
4. Für die bisher verweigerten Direktzahlungen von Fr. 8'223.- und für die aufzuhebende Kürzung von Fr. 16'446.- seien ab Datum der Auszahlung des Direktzahlungsbeitrages 2008 Verzugszinsen von 5% zu vergüten.

C.

Mit Stellungnahme vom 7. Januar 2010 äussert sich die Erstinstanz zur Beschwerde vom 17. November 2009 und verweist zusätzlich auf die Stellungnahmen vom 20. Februar 2009, 15. Mai 2009 und 8. Juni 2009. Sie beantragt die Abweisung der Beschwerde.

D.

Mit Vernehmlassung vom 28. Januar 2010 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde und verweist für die Begründung auf den angefochtenen Entscheid vom 19. Oktober 2009 und die Stellungnahme der Erstinstanz vom 7. Januar 2010.

E.

Mit Replik vom 9. Februar 2010 bestreitet der Beschwerdeführer einzelne Aussagen in den Stellungnahmen der Erst- und Vorinstanz.

F.

Mit Stellungnahme vom 3. März 2010 äussert sich das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) als Fachbehörde zum vorliegenden Verfahren. Es unterstützt den Entscheid der Vorinstanz vom 19. Oktober 2009 und die Stellungnahme der Erstinstanz vom 7. Januar 2010.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Der Entscheid der Vorinstanz vom 19. Oktober 2009 ist in Anwendung von Bundesverwaltungsrecht ergangen und gilt somit als Verfügung gemäss Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Als Verfügung einer letzten kantonalen Instanz gemäss Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) ist dieser Entscheid gemäss 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 Art. 37 ff. VGG).

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist vom angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat als Verfügungsadressat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG).

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

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

Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist, ob der Beschwerdeführer für die Schafhaltung bzw. den Tierbestand im Beitragsjahr 2008 direktzahlungsbeitragsberechtigt und die Kürzung der Direktzahlungen um Fr. 16'446.– aufgrund der allfälligen Falschdeklaration gerechtfertigt war. Nicht strittig sind die Berechnung der allfälligen Kürzung der Direktzahlungen, die übrigen in der Verfügung vom 24. November 2008 aufgeführten Direktzahlungen sowie dass keine Betriebszweiggemeinschaft nach Art. 12 der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91) bestand.

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 (Übergangs-)Regelung getroffen. Der hier zu beurteilende Sachverhalt bezieht sich auf Direktzahlungen für das Jahr 2008, weshalb die jeweiligen damals geltenden Rechtssätze anzuwenden sind (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-8363/2007 vom 18. Dezember 2008 E. 3.2). Die Bestimmungen der LBV haben im Übrigen – soweit hier interessierend – keine Änderungen erfahren. Auch die vom BLW erlassenen "Weisungen und Erläuterungen zur Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen" vom 31. Januar 2008 (nachfolgend: Weisungen LBV) stimmen bezüglich der vorliegend interessierenden Bestimmungen mit der aktuellen Version vom Februar 2010 überein. Sofern die Bestimmungen der Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (DZV, SR 910.13) geändert haben, wird in der Folge die zugehörige 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 Jahr 2008 gültig gewesene Fassung der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung von Direktzahlungen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie, DZKR) abzustellen.

3.1 Bei den Weisungen handelt es sich dem Inhalt nach, wie bei Merkblättern oder Kreisschreiben, um eine Verwaltungsverordnung. Verwaltungsverordnungen sind für die Durchführungsorgane verbindlich, begründen indessen im Gegensatz zu Rechtsverordnungen keine Rechte und Pflichten für Private. Ihre Hauptfunktion besteht vielmehr darin, eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis – vor allem im Ermessensbereich – zu gewährleisten. Auch sind sie in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung einer Fachstelle. Das Bundesverwaltungsgericht ist als verwaltungsunabhängige Gerichtsstanz (Art. 2 VGG) nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden, sondern bei deren Überprüfung frei. In der Rechtspraxis werden Verwaltungsverordnungen vom Richter bei der Entscheidungsfindung mitberücksichtigt, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen (vgl. BGE 132 V 200 E. 5.1.2, BGE 130 V 163 E. 4.3.1).

4.

4.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, der Sachverhalt um den Mailverkehr vom 17. November 2008 und die Erklärungen von Z._____ seien verzerrt, unrichtig und unvollständig wiedergegeben worden. Z._____ habe ein von der Erstinstanz vorgelegtes Dokument vom 3. November 2008 unter grossem Druck und in einer aussergewöhnlichen Zwangssituation unterzeichnet, dies aber mit Schreiben vom 18. November 2008 berichtigt. Zur Klärung des Sachverhalts seien A._____ der Erstinstanz und B._____ der Y._____ AG als Zeugen zu befragen. Sodann hätten die Erst- und Vorinstanz die eingereichten Belege ungenügend gewürdigt und falsche Rückschlüsse daraus gezogen. Da der Beschwerdeführer nicht Eigentümer der Schafe sei, könne er auch keine Belege für den An- und Verkauf von Schafen vorweisen, die von Z._____ vom Betrieb weggeführt worden seien. Z._____ und der Beschwerdeführer hätten sich zudem geeinigt, dass nach einer Übergangsphase der ganze Schafbestand ins Eigentum des Beschwerdeführers übergehe. Die Vorinstanz habe eine Besichtigung vor Ort abgelehnt und weder die spezielle Situation der Aufbauphase der Schafhaltung noch den persönlichen Einsatz des Beschwerdeführers und der Familie berücksichtigt, was unverhältnismässig sei. Die Schafhaltung des Beschwerdeführers habe sich in der Aufbauphase befunden. Aus den Angaben auf dem Erhebungsformular, d.h. dem Rückgang des Tierbestands vom 1. Januar 2008 bis zum 2. Mai 2008, könne nichts

Gegenteiliges abgeleitet werden. Während des Winters seien Tiere kurzfristig auf eine Weide ausserhalb des Betriebs gebracht worden, weshalb diese im Mai auf dem Formular nicht deklariert seien. Zudem seien ältere durch jüngere Tiere ersetzt worden. Im Nachhinein könne nicht mehr festgestellt werden, wann wie viele Tiere wohin verschoben worden seien. In der Aufbauphase habe der Beschwerdeführer mit der Schafhaltung keinen Ertrag erwirtschaftet; erst im Frühjahr 2009 habe er zu seinen Gunsten Tiere verkauft. Im Übrigen sei die Berechnung des Marktwertes der Tiere unzutreffend. Der Beschwerdeführer habe zudem nie behauptet, dass er die deklarierte Schafhaltung allein auf eigene Rechnung und Gefahr geführt habe. Der Beschwerdeführer und Z._____ hätten bei der Haltung der Schafe immer zusammengearbeitet. Die vom Beschwerdeführer deklarierte Schafhaltung sei jedoch als eigenständige von den im Eigentum von Z._____ stehenden Schafen unabhängige Schafhaltung anzusehen. Es seien keine Tiere ausgetauscht worden und bei den vom Betrieb vom Beschwerdeführer weggeführten Tieren, habe es sich lediglich um Lämmer gehandelt, die nicht zur Zucht vorgesehen gewesen seien. Im ersten Jahr der Schafhaltung sei er froh um die Unterstützung durch Z._____ gewesen, habe ihm relativ freie Hand bei der Betreuung der Schafe gelassen und ihm für die Mitarbeit einen Lohn von Fr. 10'000.- bezahlt. Damit sei auch die Übernahme von Inventar (Lämmermilchpulver, Mineralstoffe, Wanne, Absperrgitter) entschädigt worden. Weitere Einrichtungen für die Schafhaltung seien bereits im Besitz des Beschwerdeführers gewesen (Zelt, Tränkefass, Miststreuer). Z._____ sei als Wanderschafhirte in den Wintermonaten 2007/2008 mit der Schafherde unterwegs und ab Mai mit ihnen auf der Alp gewesen. Die Arbeiten der Schafhaltung seien somit nicht weitestgehend von Z._____, sondern vom Beschwerdeführer erledigt worden. Zudem habe der Beschwerdeführer auf seine Rechnung Auslagen für die Schafhaltung getätigt (Kauf von Weidezelt, Lämmermilch, Mineralsalz Schafe etc.) und im Februar 2009 ein Baugesuch für einen Schafstall eingereicht, was zudem belege, dass er einen neuen Betriebszweig Schafhaltung habe aufbauen wollen. Die Schlussfolgerung der Vorinstanz, wonach aufgrund der Kalkulation des Marktwertes von angeblich weggeführten Tieren die Schafhaltung vollumfänglich von Z._____ auf eigene Rechnung und Gefahr betrieben worden sei, obwohl Belege für Leistungen vom Beschwerdeführer vorlägen, sei nicht nachvollziehbar. Das wirtschaftliche Risiko sei sowohl vom Beschwerdeführer als auch von Z._____ getragen worden. Eine Ab-

sicht, Direktzahlungen mittels falscher Angaben zu erschleichen, habe nie bestanden.

4.2 Die Vorinstanz führt in ihrem Entscheid vom 19. Oktober 2009 aus, der Beschwerdeführer habe im Beitragsjahr 2008 keine Schafhaltung auf eigene Rechnung und Gefahr betrieben. Der Beschwerdeführer habe den Nachweis für eine unabhängige und damit eigenständige Schafhaltung im Jahr 2008 nicht erbracht bzw. nicht erbringen können. Die eingereichten Belege vermöchten nur einen Teil der im ganzen Beitragsjahr 2008 anfallenden Kosten der Schafhaltung zu belegen. Die eingereichten Fotos zeigten zwar ein Inventar für die Schafhaltung, ob dieses jedoch im Eigentum vom Beschwerdeführer sei und bereits im Jahr 2008 dort gestanden habe, lasse sich den Fotos nicht entnehmen. Ein Augenschein mache ebenfalls keinen Sinn, da dadurch nur die aktuellen Verhältnisse und nicht diejenigen im Beitragsjahr 2008 zu sehen wären. Fraglich sei zudem, weshalb Z._____ einen Lohn von Fr. 10'000.– erhalten habe, wenn hauptsächlich der Beschwerdeführer und seine Frau die anfallenden Arbeiten im Zusammenhang mit den auf seinem Betrieb gehaltenen Schafen erledigt hätten. Es sei davon auszugehen, dass das wirtschaftliche Risiko der Schafhaltung zumindest noch im Jahr 2008 Z._____ als Eigentümer der Schafe getragen habe. Festzuhalten sei zudem, dass Z._____ im Jahr 2007 Direktzahlungen für die Schafhaltung erhalten habe, welche er jedoch im Jahr 2008 aufgrund des Erreichens der Altersgrenze nicht mehr habe beanspruchen können.

4.3 Die Erstinstanz macht geltend, sie habe umfassende Abklärungen betreffend die vom Beschwerdeführer deklarierte Schafhaltung gemacht und dem Beschwerdeführer mehrmals Gelegenheit gegeben, Unterlagen einzureichen, die die Schafhaltung auf eigene Rechnung und Gefahr nachweisen würden. Der Beschwerdeführer habe keine Belege über An- und Verkauf von Tieren einreichen und nur vereinzelte Ausgabenbelege, datiert im Dezember 2008, vorlegen können. Der Beschwerdeführer habe somit nicht nachweisen können, dass er das wirtschaftliche Risiko für die ganzjährige Schafhaltung getragen habe. Z._____ sei nach wie vor Eigentümer der Schafe geblieben und habe vom Beschwerdeführer einen Lohn von Fr. 10'000.– für geleistete Arbeit erhalten. Im Weiteren habe Z._____ und nicht der Beschwerdeführer Schafe mit einem Wert von Fr. 35'600.– auf eigene Rechnung verkauft. Diese Tatsache spreche dafür, dass die Schafhaltung von Z._____ auf eigene Rechnung und Gefahr betrieben

worden sei. Dieser habe weiterhin alle Kosten im Zusammenhang mit der Schafhaltung übernommen und habe über das notwendige Inventar verfügt. Der Ertrag und das Risiko der Schafhaltung seien demnach bei Z._____ und nicht beim Beschwerdeführer gelegen. Der Beschwerdeführer habe die von ihm deklarierte Schafhaltung weder wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig noch unabhängig von der Schafhaltung von Z._____ geführt. Schliesslich verfüge der Ackerbaustellenleiter nicht über alle nötigen Informationen und habe nicht die Kompetenz über die Direktzahlungsberechtigung zu entscheiden.

4.4 Das BLW hält in ihrer Stellungnahme vom 3. März 2010 fest, Zweck des Betriebszweigs Schafhaltung sei der Verkauf der Tiere und der Wolle, wofür der Bewirtschafter auch Eigentümer der Tiere sein müsse. Nur so könne dieser Betriebszweig auf eigene Rechnung und Gefahr geführt werden.

5.

Im Verwaltungsverfahren besteht grundsätzlich die Pflicht, den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen (Art. 12 VwVG). Dieser Untersuchungsgrundsatz wird jedoch zum einen faktisch durch die objektive Beweislast eingeschränkt und zum anderen rechtlich dadurch gemildert, dass den Parteien aufgrund von Art. 13 VwVG gewisse Mitwirkungspflichten bei der Sachverhaltsfeststellung obliegen (vgl. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 105 ff. und 268 ff.). Die Parteien sind gehalten, sich an der Feststellung des Sachverhalts zu beteiligen, wenn sie das Verfahren durch eigenes Begehren eingeleitet haben oder darin eigene Rechte geltend machen (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG; BGE 128 II 139 E. 2b).

5.1 Der vom Beschwerdeführer beanstandete Sachverhalt stellt sich für das Bundesverwaltungsgericht wie folgt dar:

Mit Schreiben vom 3. November 2008 bestätigte Z._____, er sei im Beitragsjahr 2008 Tierhalter und Bewirtschafter einer Schafherde von ca. 400 Tieren gewesen, welche bei der Betriebsstrukturdatenerhebung 2008 vom Beschwerdeführer deklariert worden seien. Mit Schreiben vom 18. November 2008 berichtigte Z._____ die Erklärung vom 3. November 2008. Die Erstinstanz habe ihn angehalten, die beigelegte Vereinbarung zu unterzeichnen, damit er die TVD-Nummer zurück und eine Bewilligung für die Wanderschafherde er-

halte. Seit dem 1. Januar 2008 sei er beim Beschwerdeführer angestellt, Halter der Schafherde sei der Beschwerdeführer gewesen. Neben der Anstellung betreibe er auf eigene Rechnung einen Viehhandel und über den Winter die Wanderschafe. Besitzer und Halter der Wanderschafherde sei er.

Mit E-Mail vom 17. November 2008 machte die Y._____ AG geltend, die Erklärung vom 3. November 2008 sei von C._____ der Erstinstanz erstellt worden, was dieser am 17. November 2008 telefonisch bestätigt habe. Z._____ sei dazu genötigt worden, das Dokument zu unterschreiben. Demnach stelle sich die Frage der Nötigung und der Anstiftung zu einer Falschbeurkundung durch die Erstinstanz. Im Weiteren machte die Y._____ AG einen Vorschlag für die Beilegung der Angelegenheit ohne Präjudiz.

Mit E-Mail vom 17. November 2008 antwortete A._____ der Erstinstanz, dass bei einer Falschdeklaration die DZKR verbindlich anzuwenden sei und kein Verhandlungsspielraum bestehe. Der Vorwurf der Nötigung und Anstiftung zu einer Falschbeurkundung weise er mit aller Heftigkeit zurück.

5.2 Für das Bundesverwaltungsgericht ist vorliegend nicht ersichtlich, inwiefern eine unrichtige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts durch die Erstinstanz bzw. Vorinstanz vorliegen könnte. Die Vorinstanz hat zwar den Sachverhalt betreffend die Erklärungen von Z._____ und den Mailverkehr zwischen A._____ der Vorinstanz und B._____ der Y._____ AG in ihrem Entscheid vom 19. Oktober 2009 nicht im Einzelnen wiedergegeben, ihr kann jedoch nicht vorgeworfen werden, dass sie den Sachverhalt ungenügend abgeklärt hat. Die Erklärung, Berichtigung und der Mailverkehr sind in den Vorakten enthalten, weshalb davon auszugehen ist, dass die Vorinstanz sich damit befasste, ihren Entscheid jedoch nicht darauf stützte und daher auf weitere Ausführungen dazu verzichtete. Der Mailverkehr und die Erklärungen von Z._____ sind für die Beurteilung der hier strittigen Rechtsfrage, ob der Beschwerdeführer für die Schafhaltung im Jahr 2008 direktzahlungsberechtigt war, sodann auch nicht entscheidend. Der Sachverhalt erscheint aufgrund der Akten als hinreichend abgeklärt. Es besteht daher keinen Grund, den Beweisantrag des Beschwerdeführers der Einvernahme von A._____ der Erstinstanz und B._____ der Y._____ AG als Zeugen zur weiteren

Sachverhaltsabklärung anzunehmen (Art. 14 Abs. 1 VwVG). Der Beweisanspruch ist daher in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen.

6.

Nach Art. 70 Abs. 1 LwG richtet der Bund Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen aus.

6.1 Die LBV umschreibt einzelne Begriffe, welche für das LwG und die gestützt darauf erlassenen Verordnungen gelten. Als Bewirtschafter oder Bewirtschafterin nach Art. 2 Abs. 1 LBV gilt die natürliche oder juristische Person oder die Personengesellschaft, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt. In Art. 2 DZV sind die Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung der Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen festgehalten. Demnach erhalten Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen Direktzahlungen, die u.a. einen Betrieb führen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a DZV).

Als Betrieb nach Art. 6 Abs. 1 LBV gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen, das: a) Pflanzenbau oder Nutztierhaltung oder beide Betriebszweige betreibt; b) eine oder mehrere Produktionsstätten umfasst; c) rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist; d) ein eigenes Betriebsergebnis ausweist; und e) während des ganzen Jahres bewirtschaftet wird. Als Produktionsstätte gilt eine Einheit von Land, Gebäuden und Einrichtungen, die räumlich als solche erkennbar und getrennt von anderen Produktionsstätten ist, und auf der eine oder mehrere Personen tätig sind (Art. 6 Abs. 2 LBV). Nach Art. 6 Abs. 4 LBV ist die Anforderung von Abs. 1 Bst. c insbesondere nicht erfüllt, wenn: a) der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin die Entscheidung zur Führung des Betriebes nicht unabhängig von Bewirtschaftern anderer Betriebe treffen kann; b) der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin eines anderen Betriebes, oder deren Gesellschafter, Genossenschafter, Aktionär oder Vertreter, zu 25 oder mehr Prozent am Kapital des Betriebes beteiligt ist; oder c) die auf dem Betrieb anfallenden Arbeiten ohne anerkannte Gemeinschaftsform nach den Art. 10 oder 12 mehrheitlich von anderen Betrieben ausgeführt werden.

Gemäss den Weisungen LBV heisst rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig und unabhängig im Sinne

von Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV, dass der Bewirtschafter unabhängig von anderen Bewirtschaftern alle Entscheidungen treffen und über den Betrieb verfügen kann. Er ist immer Eigentümer oder Pächter des Betriebs. Dieser ist organisatorisch selbständig und mit keinem anderen Betrieb verbunden. Ohne diese Eigenständigkeit bzw. Selbständigkeit kann eine Einheit von Land, Gebäuden und Inventar nicht als eigenständiger Betrieb gelten. Es handelt sich dann lediglich um eine Produktionsstätte, das heisst, um einen Betriebsteil. Das Inventar hat mindestens jene Maschinen und Geräte zu umfassen, welche für die Verrichtung der täglich anfallenden Arbeiten notwendig sind. Dem Betrieb müssen grundsätzlich betriebseigene Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Als betriebseigene Arbeitskräfte gelten familieneigene Arbeitskräfte und Angestellte. Der Nachweis kann über die Lohn- oder AHV-Abrechnung erbracht werden.

6.2 Das Kriterium der Betriebsführung "auf eigene Rechnung und Gefahr" von Art. 2 Abs. 1 LBV weist darauf hin, dass als Bewirtschafter nur gelten kann, wer einen Betrieb tatsächlich und unabhängig führt. Demgemäss ist diejenige Person als Bewirtschafterin zu betrachten, welche das wirtschaftliche Risiko trägt, im Betrieb eine massgebende Funktion bei der Führung und Entscheidfällung einnimmt, sowie eine aktive Rolle im täglichen Geschehen ausübt und selber Hand anlegt. Eine bloss gelegentliche Mithilfe genügt nicht, um als Bewirtschafter bzw. als anspruchsberechtigte Person gelten zu können (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.237/1997 vom 13. Februar 1998 E. 2a). Mit Direktzahlungen zu entschädigen ist derjenige, der die Hauptarbeit leistet und dabei auch das geschäftliche Risiko trägt. Die Bewirtschaftung umfasst sowohl die geistige Auseinandersetzung mit dem betrieblichen Geschehen als auch die praktische Ausführung (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2231/2006 vom 13. Juli 2007 E. 3.1). Selbständige rechtliche Bewirtschaftung setzt notwendigerweise voraus, verfügbungsberechtigt zu sein, denn wer über diese Berechtigung nicht verfügt, der kann auch nicht allein in zulässiger Weise die erforderlichen Entscheide und Massnahmen treffen. Faktische Verfügungsmacht über einen Betrieb ersetzt nicht die rechtliche Herrschafts- und Entscheidungsgewalt (vgl. BGE 134 II 287 E. 3.3).

6.3 Nach Art. 63 LwG werden landwirtschaftliche Direktzahlungen nur auf Gesuch hin ausgerichtet. Insofern hat der Beschwerdeführer im Sinne von Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) darzulegen, dass er die Voraus-

setzungen zum Erhalt von Direktzahlungen erfüllt. Der Gesuchsteller trägt die Beweislast für die rechtsbegründenden Tatsachen, aus denen er seinen Rechtsanspruch ableitet (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 1623 ff.). Der Gesuchsteller hat somit die notwendigen Unterlagen für eine Prüfung seines Direktzahlungsanspruchs einzureichen.

6.4 Der Beschwerdeführer reichte während des Verfahrens folgende Belege für den Nachweis ein, dass er die Schafhaltung im Jahr 2008 auf eigene Rechnung und Gefahr führte:

- Pachtverträge
- Rechnung des Landwirtschaftsamts vom 21. November 2008 Tierseuchenfonds-Beitrag 2008 von Fr. 450.- ausgestellt auf Z._____, bezahlt vom Beschwerdeführer am 9. Dezember 2008
- Quittung vom 24. November 2008 betreffend die Bezahlung eines Lohnes für geleistete Arbeit von Fr. 10'000.- an Z._____
- Rechnung F._____ vom 5. Dezember 2008 von Fr. 10'600.-
- Rechnung G._____ vom 31. Dezember 2008 von Fr. 417.75
- Rechnung G._____ vom 31. Januar 2009 von Fr. 685.45
- Rechnung G._____ vom 28. Februar 2009 von Fr. 1007.-
- Lohnausweis vom 14. April 2009 in der Höhe von Fr. 10'000.- für Z._____
- Fotodokumentation vom Betrieb

6.5 Unbestritten ist, dass nicht der Beschwerdeführer, sondern Z._____ im Beitragsjahr 2008 Eigentümer der Schafe war. Ob das Eigentum an den Schafen in der Zwischenzeit auf den Beschwerdeführer übergegangen ist, ist unerheblich, da vorliegend auf die Verhältnisse im Jahr 2008 abzustellen ist. Da der Beschwerdeführer nicht Eigentümer der Schafe war, kann er auch keine Kaufbelege für die Übernahme der Schafe bzw. den An- und Verkauf von Schafen während des Beitragsjahres 2008 vorlegen. Gemäss dem Formular B Tiererhebung 2008 nahm der Schafbestand im Zeitraum vom 1. Januar 2008 und bis zum 1. Mai 2008 um insgesamt 102 Tiere ab. Auch wenn unklar ist, wie viele dieser Schafe tatsächlich verkauft wurden (Belege für den Verkauf der Schafe liegen keine vor), so sind doch zumindest eigene Schafe von Z._____ vom Betrieb weggeführt worden. Diese Verkäufe und allfällige weitere An- und Verkäufe von Schafen erfolgten im Beitragsjahr 2008 durch Z._____ als Eigentümer der Schafe. Die Erträge aus dem Verkauf der Schafe und die Kosten für den Kauf von Schafen gingen sodann auch zugunsten bzw. zulasten von Z._____. Da der Hauptzweck des Betriebszweigs der Schafhaltung der Verkauf von Schafen ist, hat der erwirtschaftete Ertrag normalerweise zum Bewirtschafter des Betriebs zu fliessen. Der

Bewirtschafter muss über den An- und Verkauf von Schafen entscheiden können, damit er im Betrieb eine massgebende Funktion bei der Führung und Entscheidfällung einnehmen kann. Zudem muss er das wirtschaftliche Risiko der Betriebsführung tragen. Da vorliegend nicht der Beschwerdeführer, sondern Z. _____ als Eigentümer der Schafe die Entscheidungen im Zusammenhang mit dem An- und Verkauf der Schafe traf, konnte der Beschwerdeführer den Betriebszweig Schafhaltung weder auf eigene Rechnung und Gefahr führen noch einen Ertrag aus der Schafhaltung erwirtschaften. Ein Ertrag ist zwar nicht zwingend notwendig, um Bewirtschafter und direktzahlungsberechtigt zu sein, die rechtliche Verfügungsmacht und das wirtschaftliche Risiko muss jedoch beim Bewirtschafter liegen. Direktzahlungsberechtigt ist nur derjenige, welcher auch das wirtschaftliche Risiko trägt. Da der Beschwerdeführer die Entscheide zur Führung des Betriebs in einem entscheidenden Bereich nicht unabhängig von Z. _____ treffen konnte, und, wenn überhaupt, nur ein geringes wirtschaftliches Risiko trug, führte er den Betriebszweig Schafhaltung nicht auf eigene Rechnung und Gefahr. Er war deshalb nicht Bewirtschafter des Betriebszweigs Schafhaltung im Sinne von Art. 2 LBV und Art. 2 DZV und erfüllte daher im Beitragsjahr 2008 die Voraussetzungen zum Bezug von Direktzahlungen für den Betriebszweig Schafhaltung nicht. Dementsprechend haben die Erstinstanz und die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die Ausrichtung der Direktzahlungen für die Schafhaltung im Beitragsjahr 2008 zu Recht verweigert.

Da der Beschwerdeführer das wirtschaftliche Risiko der Schafhaltung im Beitragsjahr 2008 nicht selbst trug, daher den Betrieb nicht unabhängig und auf eigene Rechnung und Gefahr führte und somit auch nicht beitragsberechtigter Bewirtschafter des Betriebszweigs war, erübrigen sich weitere Ausführungen zum benötigten Inventar, der Aufteilung der anfallenden Arbeiten, dem Angestelltenverhältnis und der damit verbundenen Lohnzahlung von Fr. 10'000.– sowie der Fotodokumentation. Abgesehen davon, dass die vom Beschwerdeführer eingereichten Belege eine Schafhaltung im Beitragsjahr 2008 auf eigene Rechnung und Gefahr des Beschwerdeführers nicht zu belegen vermögen. Die Beschwerde ist demnach insoweit abzuweisen, als sie sich gegen die verweigerten Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2008 richtet.

7.

Der Beschwerdeführer hat im Rahmen der Betriebsstrukturdatenerhebung 2008 per 1. Januar 2008 erstmals einen Bestand von 394 Tieren und per 2. Mai 2008 einen Bestand von 292 Tieren deklariert, obwohl er im Jahr 2008 nicht direktzahlungsberechtigt gewesen ist (vgl. oben E. 6). Die Angaben auf dem Tiererhebungsformular B sind demnach falsch. Zu prüfen bleibt daher, ob die auf die Falschangabe gestützte Kürzung von Direktzahlungen für das Jahr 2008 von Fr. 16'446.– zulässig war.

7.1 Der Beschwerdeführer macht bezüglich der Falschdeklaration und der Kürzung der Direktzahlungen geltend, die Aussage der Vorinstanz, wonach eine Falschdeklaration immer mindestens fahrlässig erfolge, widerspreche dem Wortlaut und dem Willen des Gesetzgebers. Hätte der Gesetzgeber gewollt, dass jede falsche Angabe zur Kürzung der Beiträge führe, wäre die Einschränkung auf vorsätzliche oder fahrlässige Angaben nicht nötig gewesen. Zudem hätte die Behörde dem Beschwerdeführer ein Verschulden nachweisen müssen. Im Weiteren gehe aus dem Formular B nicht klar hervor, dass nur beitragsberechtignte Tiere zu deklarieren seien. Abgesehen davon sei die Vorinstanz von einer fahrlässigen Falschangabe ausgegangen, ohne diese zu begründen. Dadurch habe sie die Begründungspflicht und damit das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers verletzt. Der Beschwerdeführer habe sich sowohl an die Wegleitung zur Betriebsstrukturdatenerhebung als auch an die Erläuterungen der Wegleitung gehalten. Er habe das Formular mit grosser Sorgfalt ausgefüllt und eine Fachperson, den Ackerbaustellenleiter D._____, beigezogen. Anlässlich der Betriebsstrukturdatenerhebung 2008 sei dieser der Ansicht gewesen, die Deklaration auf dem Formular des Beschwerdeführers entspreche den Anforderungen und sei richtig.

7.2 Die Vorinstanz macht geltend, die DZKR unterscheide nicht zwischen vorsätzlicher und fahrlässiger Falschdeklaration. In anderen Punkten sei bei einem vorsätzlichen Verhalten jedoch eine schwerere Sanktion vorgesehen. Fehle eine solche Differenzierung, impliziere eine festgestellte Rechtsverletzung im Zusammenhang mit Direktzahlungen, dass mindestens Fahrlässigkeit vorliege. Dies sei bei einer falschen Deklaration insofern gerechtfertigt, als den Bewirtschaftern stets eine Wegleitung zur Betriebsstrukturdatenerhebung zugeschiedt werde, der die erforderlichen Informationen für das Ausfüllen der Formulare zu entnehmen seien. Aus der Wegleitung gehe klar hervor,

dass auf dem Betrieb gehaltene durch betriebsfremde Personen betreute Tiere durch die Drittperson auf einem separaten Formular B zu deklarieren seien. Die Bewirtschafter könnten sich bei Fragen an die Gemeindestellen für Landwirtschaft oder das Landwirtschaftsamt wenden, die Verantwortung für eine korrekte Deklaration trügen aber die Bewirtschafter. Mit der Unterschrift auf den Erhebungsformularen bestätigten sie die Richtigkeit der gemachten Angaben. Eine Falschdeklaration erfolge somit immer zumindest fahrlässig und müsse sanktioniert werden; ein Verschulden sei nicht nachzuweisen. Für eine Kürzung genüge, dass der Bewirtschafter den Tierbestand seiner Schafe auf dem Tiererhebungsformular 2008 falsch angegeben habe. Die Berechnung der Kürzung von Fr. 16'446.– durch die Erstinstanz sei deshalb korrekt.

7.3 Die Erstinstanz war ebenfalls der Ansicht, dass die Deklaration des Schafbestandes durch den Beschwerdeführer zumindest eine fahrlässige Falschdeklaration war, weshalb sie die Direktzahlungen um Fr. 16'446.– kürzte. Der Beschwerdeführer und Z._____ versuchten eine Lösung zu finden, trotz des Erreichens der Altersgrenze von Z._____, weiterhin Direktzahlungen für die Schafe zu erhalten. Deshalb seien sie eine Pseudo-Anstellung eingegangen. Allein der Betriebsleiter sei für die Deklaration auf den Formularen verantwortlich. Aus der Bestätigung des Gemeindestellenleiters könne weder eine Direktzahlungsberechtigung abgeleitet noch eine Falschdeklaration ungeschehen gemacht werden. Der Gemeindestellenleiter verfüge nicht über alle nötigen Informationen und habe keine Kompetenzen über die Direktzahlungsberechtigung zu entscheiden.

7.4 Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das LwG, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG). Nach Art. 70 Abs. 1 aDZV (AS 2007 6117) kürzen oder verweigern die Kantone die Beiträge gemäss DZKR, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin a) vorsätzlich oder fahrlässig falsche Angaben macht; b) Kontrollen erschwert; c.) die Massnahmen, die er anwenden will, nicht rechtzeitig anmeldet; d) die Bedingungen und Auflagen der DZV und weitere, die ihm oder ihr auferlegt wurden, nicht einhält; e) landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes nicht einhält. Nach A.1 DZKR erfolgt bei falschen Angaben im Sinne von Art. 70 Abs. 1 Bst. a aDZV (AS 2007

6117) a) eine Kürzung der Direktzahlungen auf die tatsächlichen Verhältnisse; b) und zusätzlich eine Kürzung aufgrund der Differenz der betroffenen Direktzahlungen zwischen den falschen und den korrekten Angaben.

7.5 In verwaltungsrechtlichen Erlassen folgen die Strafbestimmungen den Grundsätzen der Strafrechtsdogmatik (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 18 Rz. 15). Die Kürzung der Direktzahlungen nach Art. 70 Abs. 1 Bst. a aDZV (AS 2007 6117) ist zwar verwaltungsrechtlicher Natur, hat aber teilweise auch Strafrechtscharakter. Dementsprechend sind vorliegend die allgemeinen Bestimmungen des Strafrechts heranzuziehen. Fahrlässig handelt, wer die Folge seines Verhaltens aus pflichtwidriger Unvorsichtigkeit nicht bedenkt oder darauf nicht Rücksicht nimmt. Pflichtwidrig ist die Unvorsichtigkeit, wenn der Täter die Vorsicht nicht beachtet, zu der er nach den Umständen und nach seinen persönlichen Verhältnissen verpflichtet ist (vgl. Art. 12 Abs. 3 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 [StGB, SR 311.0]; GÜNTER STRATENWERTH, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil, 3. Aufl., Bern 2005, § 16 N 9 ff.). Fahrlässigkeit setzt ein Verschulden des Betroffenen voraus (vgl. STRATENWERTH, a.a.O., § 16 N 32 ff.).

Fahrlässigkeit im Sinne von Art. 70 Abs. 1 Bst. a aDZV (AS 2007 6117) liegt demnach vor, wenn der Gesuchsteller nach seinen individuellen Fähigkeiten in der Lage gewesen wäre, sorgfältiger zu handeln und dadurch eine Falschangabe hätte vermeiden können. Die DZKR stützt sich u.a. auf Art. 70 Abs. 1 Bst. a aDZV (AS 2007 6117), der klar festhält, dass eine falsche Angabe fahrlässig oder vorsätzlich erfolgen muss, damit sie zu einer Kürzung der Direktzahlungen führen kann.

Den Ausführungen der Vorinstanz, wonach aufgrund der fehlenden Differenzierung zwischen Fahrlässigkeit und Vorsatz bei einer Falschdeklaration in der DZKR immer mindestens Fahrlässigkeit vorliege, kann nicht gefolgt werden. Für eine Kürzung wegen fahrlässiger Falschangabe ist vielmehr der Nachweis eines Verschuldens im dargelegten Sinne erforderlich. Auf den hier zu beurteilenden Fall übertragen bedeutet dies, dass es nicht genügt, dass der Bewirtschafter den Tierbestand seiner Schafhaltung auf dem Tiererhebungsformular 2008 falsch angegeben hat; vielmehr muss er dies mindestens fahr-

lässig getan haben, was wie dargelegt eine pflichtwidrige Unvorsichtigkeit bzw. ein Verschulden voraussetzt.

7.6 Die Bewirtschafter haben im Rahmen der Betriebsdatenstrukturerhebung insbesondere den Tierbestand auf ihrem Betrieb anzugeben und haben mit ihrer Unterschrift die Richtigkeit der Angaben zu bestätigen. Aus der mit dem Formular B zugesandten Wegleitung für Tierhalter und Tierhalterinnen zur Betriebsstrukturerhebung 2008 vom 8. März 2008, Ziffer 4, geht klar hervor, dass alle Halter und Halterinnen von Nutztieren verpflichtet sind, die eigenen und fremden auf dem Betrieb gehaltenen und mehrheitlich selbst betreuten Tiere zu deklarieren. Auf dem Betrieb gehaltene Nutztiere, die durch betriebsfremde Personen (z.B. Eigentümer) betreut werden, müssen durch diese Drittperson auf einem separaten Formular deklariert werden. Festgehalten wird sodann, dass sich die Halter und Halterinnen bei Fragen im Zusammenhang mit dem Ausfüllen des Tiererhebungsformulars an die örtliche Gemeindestelle für Landwirtschaft oder an das Landwirtschaftsamt wenden können.

7.7 Für die Schlussfolgerung der Erstinstanz, dass der Beschwerdeführer und Z._____ eine Lösung suchten, um unrechtmässig Direktzahlungen beziehen zu können, liegen vorliegend keine hinreichend eindeutigen Indizien bzw. Beweise vor. Der Beschwerdeführer deklarierte die ganze Schafherde, die wenn überhaupt von Z._____ hätte deklariert werden müssen (vgl. E. 6). Er gab aber keine falsche Anzahl Tiere an. Durch die Deklaration der Schafe wären zwar ungerechtfertigt Beiträge bezogen worden, falls die Vorinstanz die fehlende Anspruchsgrundlage nicht festgestellt hätte, doch liegt allein in diesem Umstand keine zu sanktionierende Falschdeklaration. Eine solche läge nur vor, wenn der Beschwerdeführer objektiv betrachtet nicht in guten Treuen davon ausgehen konnte, Anspruch auf Direktzahlungen erheben zu können.

Dies ist hier jedoch nicht der Fall. Um Fehler beim Ausfüllen des Formulars zu vermeiden, zog der Beschwerdeführer den Ackerbaustellenleiter der Gemeinde P._____, D._____, bei und bat ihn um Rat. Dieser bestätigte mit Schreiben vom 15. November 2009, dass er mit dem Beschwerdeführer die korrekte Deklaration der gehaltenen Schafe besprochen habe, und er ihm geraten habe, die auf seinem Betrieb gehaltenen Schafe auf dem Formular B zu deklarieren. Neben

dem Beschwerdeführer unterzeichnete auch der Ackerbaustellenleiter das Formular B des Beschwerdeführers.

Der Beschwerdeführer durfte aufgrund seines Wissenstands und seiner persönlichen Verhältnisse auf die Auskunft des Ackerbaustellenleiters vertrauen. Er hatte keinen Anlass daran zu zweifeln, dass der Ackerbaustellenleiter ihn von der Einreichung eines unberechtigten Gesuchs abgehalten hätte. Ausgehend davon war der Beschwerdeführer nicht verpflichtet, weitere Abklärungen vorzunehmen bzw. Erkundigungen einzuholen, und er durfte davon ausgehen, dass er direktzahlungsberechtigt und Halter der von ihm deklarierten Tiere war. Ihm kann deshalb keine Sorgfaltspflichtverletzung und damit auch kein Verschulden vorgeworfen werden. Der Beschwerdeführer machte folglich weder vorsätzlich noch fahrlässig falsche Angaben im Sinne von Art. 70 Abs. 1 Bst. a aDZV (AS 2007 6117). Die Kürzung der Direktzahlungen des Beschwerdeführers um Fr. 16'446.– nach der DZKR erfolgte demnach zu Unrecht.

7.8 Die Beschwerde ist daher insoweit gutzuheissen, als sie sich gegen die Kürzung der Direktzahlungen aufgrund von falschen Angaben richtet. Bei diesem Ausgang erübrigt es sich, die in diesem Zusammenhang erhobene Rüge der Verletzung der Begründungspflicht bzw. des rechtlichen Gehörs näher einzugehen.

8.

Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, ihm seien für die bisher verweigerten Direktzahlungen von Fr. 8'223.– und für die aufzuhebende Kürzung von Fr. 16'446.– ab Datum der Auszahlung der Direktzahlungsbeiträge 2008 Verzugszinsen von 5 % zu vergüten.

8.1 Der Beschwerdeführer ist für die Schafhaltung im Jahr 2008 nicht direktzahlungsberechtigt (vgl. E. 6). Deshalb ist nachfolgend einzig zu prüfen, ob und ab welchem Zeitpunkt dem Beschwerdeführer Verzugszinsen für die unrechtmässige Kürzung von Fr. 16'446.– zu entrichten sind.

8.2 Weder das LWG noch die DZV enthalten Bestimmungen über die Verzugszinsen. Art. 68 Abs. 3 DZV ist einzig zu entnehmen, dass die Kantone die Direktzahlungen bis zum 31. Dezember des jeweiligen Beitragsjahres zu überweisen haben. Mit dieser Bestimmung wollte der Bundesrat jedoch nicht, dass die Direktzahlungen am 31. Dezember des Beitragsjahres fällig werden. Die Fälligkeit soll grundsätzlich erst

mit Eintritt der Rechtskraft des massgeblichen Entscheids eintreten. Ein Verzugszins ist ausnahmsweise auszurichten, wenn die Verzögerung des Entscheids auf widerrechtliches oder trölerisches Verhalten der Verwaltung beruht (vgl. zum Ganzen: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3704/2009 vom 3. Februar 2010 E. 2.3 ff., mit weiteren Hinweisen).

8.3 Da weder der Erstinstanz noch der Vorinstanz ein widerrechtliches oder trölerisches Verhalten vorgeworfen werden kann, tritt die Fälligkeit der zu Unrecht gekürzten und auszuzahlenden Direktzahlungen von Fr. 16'446.– erst mit Rechtskraft des angefochtenen Entscheids bzw. hier des Beschwerdeentscheids ein. Demnach sind vorliegend keine Verzugszinsen geschuldet.

9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Beschwerdeführer im Beitragsjahr 2008 nicht berechtigt war, Direktzahlungen für die Schafhaltung zu beziehen. Obwohl der Beschwerdeführer den Tierbestand falsch deklarierte, kann ihm jedoch keine Sorgfaltspflichtverletzung vorgeworfen werden. Die Kürzung der Direktzahlungen 2008 um Fr. 16'446.– erfolgte zu Unrecht, weshalb der erst- und vorinstanzliche Entscheid in teilweiser Gutheissung der Beschwerde insoweit aufzuheben und die Erstinstanz anzuweisen ist, dem Beschwerdeführer Fr. 16'446.– ohne Verzugszinsen auszuzahlen. Die Beschwerde ist teilweise gutzuheissen.

10.

Die Beschwerdeinstanz auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführer hat vorliegend in einem wesentlichen Punkt obsiegt. Es rechtfertigt sich daher, die Verfahrenskosten um die Hälfte zu reduzieren und auf Fr. 600.– festzusetzen. Diese werden mit dem am 18. Dezember 2009 geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– verrechnet. Der Vorinstanz werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG) und sie hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Der teilweise obsiegenden Partei kann von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zugesprochen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1

VGKE). Der Beschwerdeführer wurde im Beschwerdeverfahren durch seine Rechtsschutzversicherung vertreten. Es ist ihm daher keine Parteientschädigung auszurichten (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit sie sich gegen die Kürzung der Direktzahlungen aufgrund von falschen Angaben richtet. Der Entscheid der Erstinstanz vom 24. November 2008 wird insoweit aufgehoben und die Erstinstanz angewiesen, dem Beschwerdeführer Fr. 16'446.– auszurichten. Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 600.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

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

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Philippe Weissenberger

Anita Kummer

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: 16. April 2010