



Abteilung II
B-4668/2016

Urteil vom 14. November 2017

Besetzung

Richterin Vera Marantelli (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richter Ronald Flury,
Gerichtsschreiberin Corine Hämmerli.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich,
Abteilung Landwirtschaft,
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,
Erstinstanz.

Gegenstand

Bewirtschaftungsbeiträge.

Sachverhalt:

A.

Das Einzelunternehmen B._____ bzw. dessen Inhaber A._____ bewirtschaftet in X._____ die Parzelle Kat.-Nr. (...) und in Y._____ die Parzelle Kat.-Nr. (...). Am 24. März 2015 erstattete C._____ (hiernach Naturschutzbeauftragter) bei der Kantonspolizei Zürich, Polizeistation Z._____, eine Anzeige. Er gab an, A._____ habe an diesen Örtlichkeiten Gülle in der Naturschutzzone ausgetragen.

B.

B.a Mit Schreiben vom 12. Oktober 2015 teilte das Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich (hiernach Erstinstanz) A._____ mit, dass sich bei einer Kontrolle durch den Naturschutzbeauftragten im März 2015 gezeigt habe, dass auf Teilen der Parzellenteilflächen (...) und (...) in der Naturschutzzone IR Rindergülle ausgebracht worden sei. In dieser Zone sei keine Düngung erlaubt, weshalb dies gemäss Kürzungsrichtlinien der DZV zu einer Nicht-Auszahlung des Bewirtschaftungsbeitrages für das Jahr 2015 sowie zur Rückforderung der Beiträge der letzten zwei Jahre (2014 und 2013) in der Gesamthöhe von Fr. 1368.– führe.

Dem Entscheid der Vorinstanz ist zu entnehmen, dass die Erstinstanz mit Verfügung vom 15. Dezember 2015 an der Nichtauszahlung des Bewirtschaftungsbeitrags für das Jahr 2015 sowie der Rückforderung für die Jahre 2014 und 2013 im oben genannten Umfang festhielt. (Die Verfügung selbst ist beim Bundesverwaltungsgericht trotz Aufforderungen vom 25. August 2016 und 16. August 2017 an die Erst- und Vorinstanz die [gesamten] Akten einzureichen, nicht eingegangen.).

B.b Gegen diese Verfügung erhob A._____ mit Eingabe vom 16. Januar 2016 Rekurs an die Baudirektion des Kantons Zürich (hiernach Vorinstanz). Er beantragte, die Verfügung sei aufzuheben und die fraglichen Bewirtschaftungsbeiträge seien ihm auszubezahlen.

B.c Mit Entscheid vom 28. Juni 2016 hiess die Vorinstanz den Rekurs insofern teilweise gut, als dass die Berechnung der nicht ausbezahlten bzw. zurückgeforderten Bewirtschaftungsbeiträge angepasst wurde.

Zur Begründung hielt die Vorinstanz im Wesentlichen fest, dass die Parzellenteilfläche Kat.-Nr. (...) der Naturschutzzone I und die Parzellenteilfläche

Kat.-Nr. (...) der Naturschutzzone IR zugeteilt sei. Beide lägen im Perimeter der Verordnung zum Schutz der Drumlinlandschaft Zürcher Oberland vom 13. März 1998. Gemäss Ziffer 4.1 dieser Verordnung sei in beiden Zonen das Ausbringen von Dünger verboten. Die Kantonspolizei Zürich habe infolge der Anzeige des Naturschutzbeauftragten festgestellt, dass ein Mitarbeiter von A. _____ Jauche auf zwei Aren in der Naturschutzzone IR und auf sechs Aren in der Naturschutzzone I ausgetragen habe. Dass Teile der Naturschutzzone gedüngt worden seien, gehe zudem auch aus den bei den Akten liegenden Fotos und der GIS-Auszüge hervor. Damit sei erstellt, dass diese Flächen im Frühjahr 2015 gedüngt und damit rechtswidrig bewirtschaftet worden seien, weshalb eine Kürzung der Bewirtschaftungsbeiträge zu erfolgen habe.

A. _____ habe für die fraglichen acht Aren grundsätzlich Anspruch auf folgende Direktzahlungen pro Are:

Beitrag Qualitätsstufe I (QI)	Fr. 15.–
Beitrag Qualitätsstufe II (QII)	Fr. 15.–
Zuschlag für besondere Qualität (Z)	Fr. 2.–
Vernetzungszuschlag (VZ)	Fr. 10.–

Betreffend die zwei Aren in der Naturschutzzone IR habe er zudem Anspruch auf einen Ertragsausfallanteil von Fr. 15.– pro Are. Die Beiträge und Zuschläge QI, Z und VZ sowie der Ertragsausfallanteil seien für drei Beitragsjahre (300%) zu kürzen, der Beitrag QII nur für ein Jahr (100%). Entsprechend betrage die Nichtauszahlung bzw. Kürzung total Fr. 858.–.

C.

C.a Gegen diesen Entscheid erhob D. _____ mit Eingabe vom 28. Juli 2016 im Auftrag ihres Vaters (A. _____) bzw. seines Einzelunternehmens B. _____ Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und ersuchte um eine Fristverlängerung bis Ende August 2016 zur Einreichung einer ausführlichen Begründung.

C.b Mit Zwischenverfügung vom 2. August 2016 wurde festgestellt, dass D. _____ laut Handelsregister keine Zeichnungsberechtigung für das Einzelunternehmen B. _____ besitzt und dass auch keine entsprechende Vollmacht eingereicht wurde. Weiter wurde die B. _____ auf die formellen Voraussetzungen einer Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht nach Art. 52 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR

172.021) aufmerksam gemacht sowie festgestellt, dass es sich bei der Beschwerdefrist um eine gesetzliche, nach Tagen bestimmte Frist handelt, welche nicht erstreckbar ist (Art. 22 Abs. 1 VwVG). Aufgrund des Stillstandes der Beschwerdefrist vom 15. Juli bis und mit 15. August (Art. 22a Abs. 1 Bst. b VwVG) erhielt die B._____ jedoch die Gelegenheit bis zum Ablauf der Beschwerdefrist eine verbesserte Beschwerdeschrift einzureichen.

C.c Mit Eingabe vom 12. August 2016 reichte A._____ namens der B._____ die verbesserte Beschwerde ein und beantragte die vollumfängliche Auszahlung der fraglichen Bewirtschaftungsbeiträge. Zudem sei ihm aufgrund grosser Umtriebe eine Parteientschädigung auszurichten.

Zur Begründung führte er aus, der Entscheid der Vorinstanz verstosse gegen Treu und Glauben. Im vorangegangenen Strafverfahren hätte ihm kein Fehlverhalten nachgewiesen werden können. Die Gülle sei nach dem ihnen damals einzig vorliegenden Bewirtschaftungsplan ausgebracht worden. Auf diesem habe der Naturschutzbeauftragte die Düngegrenzen eigenhändig eingezeichnet und vermasst. Weiter beanstandete er, dass die Akten des unterdessen eingestellten Strafverfahrens des Statthalteramtes Z._____ nicht beigezogen worden seien.

D.

D.a Die Erstinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 16. September 2016 die Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers. Mit Vernehmlassung vom 21. September 2016 beantragte auch die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

D.b Am 27. Oktober 2016 wurde das Bundesamt für Landwirtschaft um eine Stellungnahme als Fachbehörde ersucht. Die Fachbehörde wies in ihrer Eingabe vom 9. Dezember 2016 darauf hin, dass aus den ihr zur Verfügung gestellten Verfahrensakten nicht abschliessend geklärt werden könne, ob die eingetragenen Naturschutzzonen im GIS-Auszug und dem Bewirtschaftungsplan der Beschwerdeführerin übereinstimmen bzw. wo die Naturschutzzonengrenzen genau enden würden. Die ihr vorliegenden Pläne würden jedenfalls nicht übereinstimmen. Sie hegte sodann Zweifel daran, ob der von der Beschwerdeführerin eingereichte Bewirtschaftungsplan der heutigen Situation noch entspreche und stellte deshalb für ihre Analyse der Rechtslage auf den GIS-Auszug der Erstinstanz ab. Davon

ausgehend sei ihres Erachtens die Kürzung der Beiträge durch die Vorinstanz korrekt berechnet worden.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen einen Entscheid der Baudirektion des Kantons Zürich. Dabei handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid (vgl. § 19 Abs. 3 i.V.m. § 42 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2] i.V.m. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1]). Er ist in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes ergangen und stellt somit eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 und 2 VwVG dar. Das Bundesverwaltungsgericht, das laut Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG beurteilt, ist gemäss Art. 33 Bst. i VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 LwG für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

1.2 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat und durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist sowie ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Als Partei zuzulassen ist in Verfahren vor Erst- und Beschwerdeinstanzen weiter nur, wer partei- und prozessfähig ist. Parteifähig ist, wer rechtsfähig ist (MARANTELLI/HUBER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage 2016 [Praxiskommentar VwVG], Art. 6 N 12 f.). Einzelunternehmen kommt keine Parteifähigkeit zu.

Bei der B._____ handelt es sich laut Handelsregister um ein Einzelunternehmen. A._____ ist als Inhaber mit Einzelunterschrift im Handelsregister eingetragen. Ihr kommt somit keine Parteifähigkeit zu.

Die Parteifähigkeit ist eine Prozessvoraussetzung, welche die Behörde von Amtes wegen prüft und zum Nichteintreten führt, sofern diese Prozessvoraussetzung nicht gegeben ist. Eine bloss unrichtige oder ungenaue Parteibezeichnung ist demgegenüber von Amtes wegen oder auf Antrag einer Partei zu berichtigen, sofern sich aus dem Inhalt der Beschwerde bzw. der Akten eindeutig ergibt, wer gemeint ist (vgl. hierzu im Zivilprozessrecht:

ALEXANDER FISCHER, in: Baker & McKenzie [Hrsg.], Schweizerische Zivilprozessordnung [ZPO], 2010, Art. 66 N 2 mit angeführtem Beispiel der Einzelfirma, die anstelle des Inhabers als Partei bezeichnet wird). Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt, weshalb die Parteibezeichnung auf A._____ berichtigt wird.

A._____ (hiernach Beschwerdeführer) hat am Verfahren teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Er hat zudem ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Der Beschwerdeführer hat frist- und formgerecht Beschwerde erhoben (Art. 50 und Art. 52 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

Mit der Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) – einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) gerügt werden. Demgegenüber ist, wenn – wie im vorliegenden Fall – eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat, die Rüge der Unangemessenheit unzulässig (Art. 49 Bst. c VwVG; vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage 2013, N. 2.149 f.). Eine Verletzung von Art. 49 Bst. b VwVG liegt insbesondere dann vor, wenn eine dem Untersuchungsgrundsatz unterworfenen Behörde den Sachverhalt nicht von Amtes wegen abgeklärt oder dies nur unvollständig getan hat. Der Sachverhalt ist namentlich dann unvollständig, wenn nicht über alle rechtserheblichen Umstände Beweis geführt wurde oder wenn eine entscheidungsrelevante Tatsache zwar erhoben, diese jedoch daraufhin nicht gewürdigt wurde und nicht in den Entscheid einfluss (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N. 2.149, ZIBUNG/HOFSTETTER, Praxiskommentar VwVG, Art. 49 N 40, BVGE 2012/21 E. 5.1).

3.

3.1 Der Beschwerdeführer macht insbesondere geltend, er habe im vorinstanzlichen Verfahren wiederholt vorgebracht, dass er bezüglich der Düngung der Parzelle Kat.-Nr. (...) auf den ihm einzig zur Verfügung stehenden Bewirtschaftungsplan vertraut habe, auf welchem der Naturschutzbeauftragte die Düngegrenze eigenhändig eingezeichnet und vermasst

habe. Dieses Vorbringen sei durch die Vor- und Erstinstanz jedoch nicht berücksichtigt worden.

3.2 Die Vorinstanz erwog hierzu, dass der GIS-Auszug und der dem Beschwerdeführer offensichtlich zur Verfügung gestellte Bewirtschaftungsplan bzw. die darin eingetragenen Naturschutzzonen übereinstimmen würden. Somit könne dem Vorbringen des Beschwerdeführers, es könne ihm kein Vorwurf gemacht werden, da er die Gülle gemäss dem ihm zur Verfügung gestellten Plan ausgebracht habe, nicht gefolgt werden. Denn hätte er sich an die eingetragenen Schutzzonengrenzen gehalten, wäre es nicht zum Verstoß gegen das Düngungsverbot gekommen.

3.3 Die Vorinstanz stellte damit in einem einzigen Satz fest, dass die beiden Pläne zur Parzelle Kat. Nr. (...) betreffend die eingetragenen Naturschutzzonen übereinstimmen würden. Es finden sich im vorinstanzlichen Entscheid aber keine Überlegungen, von denen sich die Behörde bei dieser Feststellung hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt.

Die Vorinstanz setzte sich somit nicht damit auseinander, dass die beiden Pläne – wie auch das Bundesamt für Landwirtschaft in seiner Stellungnahme vom 9. Dezember 2016 festhält und ohne weiteres von blossen Auge zu erkennen ist – bezüglich Gebäudeform und Parzellennummern nicht übereinstimmen. Ebenfalls setzte sie sich nicht damit auseinander, dass auch im Polizeirapport der Kantonspolizei Zürich vom 23. April 2015 festgehalten wurde, dass auf dem Plan, der der Beschwerdeführer angeblich vom Naturschutzbeauftragten erhalten habe, der Pfosten an der gleichen Stelle eingezeichnet sei, wie er anlässlich der Tatbestandsaufnahme im Feld positioniert war, nämlich in der Flucht der Parzelle. Hingegen sei auf dem GIS-Plan das Ende der Naturschutzzone IR in der Flucht des Gebäudes eingezeichnet.

3.4 Aus dem Dargelegten erhellt, dass der vorliegende Sachverhalt betreffend die Übereinstimmung der beiden Pläne nicht genügend erstellt ist. Die Vorinstanz hat die vorhandenen Beweise einerseits nicht ausreichend gewürdigt. Andererseits ist davon auszugehen, dass die derzeitige Beweislage nicht ausreichend ist. Hiervon geht im Übrigen auch das Bundesamt für Landwirtschaft aus, wenn es feststellt, dass aus den ihr zur Verfügung gestellten Verfahrensakten nicht abschliessend geklärt werden könne, ob die eingetragenen Naturschutzzonen im GIS-Auszug und dem Bewirtschaftungsplan der Beschwerdeführerin übereinstimmen bzw. wo die Naturschutzzonengrenzen genau enden würden.

4.

4.1 Gemäss Art. 61 Abs. 1 VwVG entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück. Bei der Wahl zwischen den beiden Entscheidarten steht dem Gericht ein weiter Ermessensspielraum zu. Liegen sachliche Gründe vor, ist eine Rückweisung regelmässig mit dem Untersuchungsgrundsatz sowie dem Prinzip eines einfachen und raschen Verfahrens vereinbar. Zur Rückweisung führt insbesondere eine mangelhafte Abklärung des Sachverhaltes durch die Vorinstanz, die ohne eine aufwändigere Beweiserhebung nicht behoben werden kann. Die Vorinstanz ist mit den tatsächlichen Verhältnissen besser vertraut und darum im Allgemeinen besser in der Lage, die erforderlichen Abklärungen durchzuführen; zudem bleibt der betroffenen Partei dergestalt der gesetzlich vorgesehene Instanzenzug erhalten (vgl. BGE 131 V 407 E. 2.1.1; BVGE 2012/21 E. 5.1, Urteil des BVGer A-5198/2016 vom 5. April 2017 E. 2.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N. 3.141). Vorliegend ist es deshalb angezeigt, die Sache zu weiteren Abklärungen sowie zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4.2 Die Vorinstanz wird in einem ersten Schritt, die Sachverhaltsfrage, ob der dem Beschwerdeführer vorgelegene Plan mit dem Plan gemäss GIS-Auszug bzw. die darin eingetragenen Naturschutzzonen identisch sind, vollständig prüfen müssen und hierzu alle bereits erhobenen entscheiderelevanten Tatsachen würdigen sowie bei unklarer Beweislage weitere Sachverhaltserhebungen vornehmen müssen. Sollten diese Abklärungen ergeben, dass die beiden Pläne nicht übereinstimmen, hat die Vorinstanz in einem zweiten Schritt, die Frage des vom Beschwerdeführer wiederholt geltend gemachten Vertrauensschutzes zu prüfen. Dabei hat sie gegebenenfalls auch die Edition der Akten aus dem Strafverfahren vor dem Statthalteramt Z. _____ anzuordnen.

5.

Gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG sind die Verfahrenskosten grundsätzlich der unterliegenden Partei aufzuerlegen. In der Verwaltungsrechtspflege des Bundes gilt die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid praxisgemäss als volles Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (vgl. BGE 137 V 210 E. 7.1).

Demzufolge sind dem Beschwerdeführer keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.– wird ihm

zurückerstattet. Der unterliegenden Vorinstanz werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

6.

Der obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendigen Auslagen der Parteien (Art. 8 ff. VGKE).

Der Beschwerdeführer beantragt, es sei ihm eine den grossen Umtrieben entsprechende Parteientschädigung auszurichten. Er war jedoch weder anwaltlich noch anderweitig berufsmässig vertreten. Zudem wurden auch keine notwendigen, verhältnismässig hohe Kosten, namentlich Spesen über Fr. 100.– oder ein Verdienstausschlag von mehr als einem Tagesverdienst geltend gemacht bzw. in genügender Weise substantiiert (vgl. Art. 13 VGKE). Dem Beschwerdeführer ist somit keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verfügung der Vorinstanz vom 28. Juni 2016 wird aufgehoben und die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde;
Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. HRUN-A6AC9Y; Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung
und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Vera Marantelli

Corine Hämmerli

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 22. November 2017