

Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-4195/2009
{T 0/2}

Urteil vom 18. Oktober 2010

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter Jean-Luc Baechler,
Richter Stephan Breitenmoser,
Gerichtsschreiberin Beatrice Grubenmann.

Parteien

X._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Pius Koller, Möhlin,
Beschwerdeführer,

gegen

**Departement Finanzen und Ressourcen, Abteilung
Landwirtschaft,**
Erstinstanz,

**Landwirtschaftliche Rekurskommission des Kantons
Aargau,**
Vorinstanz.

Gegenstand

Direktzahlungen 2001.

Sachverhalt:**A.**

A.a X._____ bewirtschaftet einen landwirtschaftlichen Betrieb in Y._____ (AG), auf dem er unter anderem Schweine (Remonten bis 6 Monate alt und Mastschweine) hält.

A.b Mit Schreiben vom 27. Mai 2002 teilte ihm das Bundesamt für Landwirtschaft (Bundesamt) mit, dass sich aufgrund seiner Import-Export-Bilanz für das Jahr 2001 ein mittlerer Mastschweinbestand von mehr als 1100 Tieren ergebe, stellte ihm die Erhebung einer Abgabe wegen Überschreitung des zulässigen Höchstbestandes sowie einen Ausschluss vom Anspruch auf Direktzahlungen in Aussicht und setzte ihm eine Frist zur Stellungnahme.

X._____ bestritt die erhobenen Vorwürfe mit Schreiben vom 25. Juni 2002, legte die Schwierigkeiten beim Aufbau seines Betriebes dar und machte geltend, bei 3,4 Umtrieben einen Durchschnittsbestand von 1016 Stück gehabt zu haben.

Am 4. Juli 2002 verfügte das Bundesamt eine Abgabe von Fr. 1'200.- wegen Überschreitens des Tierhöchstbestandes. Zur Begründung führte es aus, auf der Grundlage des von X._____ in der Import-Export-Bilanz ausgewiesenen Tierbestandes im Jahr 2001 errechne sich ein durchschnittlich gehaltener Schweinebestand von "gut 1100" Tieren. Damit sei der maximal mögliche Tierbestand überschritten worden. Angesichts der "besonderen Umstände" werde die Abgabe aber auf 2 % des Überbestandes beschränkt.

Die Abgabeverfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

Mit Verfügung vom 13. Januar 2003 bewilligte das Bundesamt das Gesuch von X._____ vom 25. Juni 2002 und gewährte ihm eine Ausnahmegewilligung für die Haltung von maximal 1170 Mastschweinen oder Jagern, rückwirkend für die Dauer vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2006.

A.c Am 18. Februar 2003 verfügte das Departement Finanzen und Ressourcen, Abteilung Landwirtschaft (Erstinstanz), X._____ habe 2001 den Tierhöchstbestand überschritten, weshalb er für dieses Jahr

nicht direktzahlungsberechtigt sei. Der Rückforderungsbetrag von Fr. 13'648.- (Akontozahlung von Fr. 13'359.- plus Kontroll- und Labelgebühren von Fr. 289.-) werde mit den Beiträgen des Jahres 2002 verrechnet.

A.d Mit Eingabe vom 5. März 2003 erhob X._____ Einsprache gegen diese Verfügung. Zur Begründung führte er an, angesichts der geringfügigen Überschreitung des Höchstbestandes sei die Verweigerung der gesamten Direktzahlungen für das Jahr 2001 grob unverhältnismässig, insbesondere nachdem das Bundesamt bereits eine Sanktion ausgesprochen habe.

A.e Am 18. März 2003 teilte die Erstinstanz X._____ mit, es sei zur Zeit bei der Landwirtschaftlichen Rekurskommission ein Beschwerdeverfahren in einem ähnlich gelagerten Fall hängig, weshalb sie beabsichtige, mit der Bearbeitung der Einsprache zuzuwarten, bis dieses Parallelverfahren rechtskräftig entschieden sei, und ersuchte ihn um Mitteilung, sofern er mit diesem Vorgehen nicht einverstanden sei.

A.f Mit Schreiben vom 15. Oktober 2007 teilte die Erstinstanz mit, zwei Parallelfälle seien in der Zwischenzeit durch ein Urteil des Bundesgerichts und eine Abschreibungsverfügung des Bundesverwaltungsgerichts entschieden worden. Sie halte daher an ihrem Ergebnis vom 18. Februar 2003 fest, wonach er im Jahre 2001 mit Ausnahme der Beiträge für den ökologischen Ausgleich keinen Anspruch auf Direktzahlungen habe, und gewährte ihm nochmals das rechtliche Gehör.

A.g Mit Schreiben vom 7. November 2007 beantragte X._____, von einer totalen Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2001 abzuweichen und eine Kürzung im Rahmen bzw. in Analogie zur Direktzahlungsrichtlinie vorzunehmen. Zur Begründung führte er aus, gemäss der Abgabeverfügung des Bundesamtes für Landwirtschaft betrage die Überschreitung des Höchstbestandes nur gerade 20 Tiere, was 2 % des Höchstbestandes von 1000 Tieren entspreche. Die vollständige Aufhebung der Direktzahlungen sei angesichts der geringfügigen Überschreitung um 2 % eine unverhältnismässige Sanktion.

A.h Mit Einspracheverfügung vom 17. Januar 2008 beschied die Erstinstanz X._____, dass ihm wegen Überschreitung des Tierhöchstbestandes für das Jahr 2001 bis auf die Beiträge für den

ökologischen Ausgleich keine Direktzahlungen zustünden. Zur Begründung führte sie an, die Überschreitung der Grenzen der Höchstbestandesverordnung sei in einem rechtskräftigen Entscheid des Bundesamtes für Landwirtschaft festgestellt worden. Das Bundesamt habe auch bereits auf die Auswirkungen bezüglich der Direktzahlungen hingewiesen. Der Ausschluss der Direktzahlungen stelle keine Sanktion, sondern eine fehlende Beitragsvoraussetzung dar, bei welcher kein Ermessensspielraum bestehe.

A.i Gegen diese Verfügung erhob X._____ am 11. Februar 2008 Beschwerde bei der Landwirtschaftlichen Rekurskommission (Vorinstanz) und beantragte die Aufhebung des erstinstanzlichen Entscheids und die vollumfängliche Ausrichtung der Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2001 nebst Verzugszins von 5 % seit 1. Januar 2003. Zur Begründung führte er an, er habe den Höchstbestand nur um 2 % überschritten. Die daraufhin verfügte Abgabe von 1'200.- Fr. sei eine verhältnismässige Massnahme. Die zusätzliche Verwaltungsmassnahme der Verweigerung der Direktzahlungen für das Jahr 2001 im Betrag von rund Fr. 50'000.- sei demgegenüber unverhältnismässig.

A.j Die Erstinstanz liess sich am 7. Mai 2008 zur Beschwerde vernehmen und beantragte deren Abweisung. X._____ habe die Tierhöchstbestände mehrmals überschritten, weshalb die Verweigerung der Direktzahlung gerechtfertigt sei.

A.k Mit Replik vom 23. Juni 2008 hielt X._____ fest, massgebend gemäss der Höchstbestandesverordnung und der Praxis des Bundesamtes für Landwirtschaft sei der Durchschnittsbestand eines Jahres, nicht der Nettobestand an Stichtagen.

A.l Mit Duplik vom 28. August 2008 erklärte die Erstinstanz, die vom Beschwerdeführer erwähnte Praxis des Bundesamts, für die Berechnung der Abgabe auf den Durchschnittsbestand abzustellen, sei rechtswidrig. Die Abgabe richte sich vielmehr nach dem Tierbestand am Tag der Kontrolle. Vorliegend bedeute dies, dass der Tierhöchstbestand um 17,8 % überschritten worden sei.

A.m Mit Urteil vom 19. Mai 2009 bestätigte die Vorinstanz den erstinstanzlichen Einspracheentscheid vom 17. Januar 2008 vollumfänglich und wies die Beschwerde ab. Sie führte aus, es liege ein rechtskräftiger Entscheid des Bundesamts vor, wonach im Jahre 2001 die Höchstbestände nach der Höchstbestandesverordnung überschritten

worden seien, weshalb der Beschwerdeführer für das Beitragsjahr 2001 keinen Anspruch auf allgemeine Direktzahlungen habe. Es sei im Rahmen der Kompetenzen des Bundesrats gelegen, für den Fall des Überschreitens der zulässigen Höchstbestände mit Ausnahme der Beiträge für den ökologischen Ausgleich die Streichung sämtlicher Direktzahlungen anzuordnen. Aus dem Umstand, dass bei nur teilweisem Erfüllen des ökologischen Leistungsnachweises eine anteilmässige Kürzung der allgemeinen Direktzahlungen anstelle einer vollständigen Streichung erfolge, könne nichts in Bezug auf den vorliegenden Fall abgeleitet werden. In Art. 70 Abs. 2 Bst. d der Direktzahlungsverordnung werde der rechtsanwendenden Behörde – anders als im Zusammenhang mit der Überschreitung der Höchstbestände – explizit ein Ermessen eingeräumt. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit einer Anordnung sei nicht zu prüfen, wenn der Verordnungs- bzw. Gesetzgeber den rechtsanwendenden Behörden kein Ermessen zugestanden habe. Die Vorinstanz verwies auf die Abschreibungsverfügung des Bundesverwaltungsgerichts B-2232/2006 vom 25. Juli 2007 (S. 4) sowie auf den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Heilmittel vom 30. Juli 2005 (auszugsweise veröffentlicht in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 70.19 E. 4.4). Mit Blick auf die klare Bestimmung von Art. 2 Abs. 2 Bst. c DZV stehe der Erstinstanz kein Ermessen zu, sondern sie müsse die Direktzahlungen vollumfänglich kürzen.

B.

Gegen diesen Entscheid erhebt X. _____ (Beschwerdeführer) am 29. Juni 2009 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt für das Beitragsjahr 2001 die Ausrichtung von Direktzahlungen im Betrag von Fr. 68'000.- nebst Verzugszins von 5 % seit 1. Januar 2002 auf einem Betrag von Fr. 54'641.- und seit 1. Januar 2003 auf einem Betrag von Fr. 13'359.-. Eventualiter beantragt er die Aufhebung des Urteils der Vorinstanz und die Kürzung der allgemeinen Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2001 nach richterlichem Ermessen sowie die Ausrichtung der nach richterlichem Ermessen gekürzten allgemeinen Direktzahlungen und der Ökobeiträge von Fr. 10'301.- abzüglich einer Kontrollgebühr von Fr. 289.- nebst Verzugszins von 5 % seit 1. Januar 2002 auf einem Betrag von Fr. 54'641.- und seit 1. Januar 2003 auf einem Betrag von Fr. 13'359.-. Subeventualiter beantragt er die Aufhebung des Urteils der Vorinstanz und in Feststellung, dass die mit den Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2002 verrechnete akonto-Direktzahlungen 2001 geleistete Zahlung im Be-

trag von Fr. 13'359.- zufolge Verwirkung bzw. Verjährung nicht zurückgefordert werden könne, die Ausrichtung von Fr. 13'359.- nebst Verzugszins von 5 % seit 1. Januar 2003. Subsubeventualiter beantragt der Beschwerdeführer die Aufhebung des Urteils der Vorinstanz und die Rückweisung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zur Neubeurteilung der Sache. Zur Begründung führt er an, mangels einer gesetzlichen Grundlage im Landwirtschaftsgesetz dürften die allgemeinen Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2001 nicht gekürzt werden. Sollte wider Erwarten eine Kürzung zulässig sein, sei diese nicht vollständig, sondern verhältnismässig durchzuführen. In jedem Fall seien die Ökobeiträge in der Höhe von Fr. 10'301.- ungekürzt auszurichten. Die Rückforderung der Akontobeiträge in der Höhe von Fr. 13'359.- sei als verwirkt bzw. verjährt anzusehen. Zusätzlich zu den Direktzahlungen sei ein Verzugszins von 5 % ab 1. Januar 2002 bzw. ab 1. Januar 2003 zu bezahlen.

C.

In ihrer Vernehmlassung vom 25. August 2009 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

D.

Mit Vernehmlassung vom 7. September 2009 beantragt die Erstinstanz die Abweisung der Beschwerde.

E.

Mit Replik vom 21. Oktober 2009 hält der Beschwerdeführer an seinen Rechtsbegehren, der Begründung und den Beweisanträgen vollumfänglich fest. Die Abgabeverfügung des Bundesamts vom 4. Juli 2002 sei massgebend für die Überschreitung des Höchstbestandes. Danach habe die Überschreitung 2 % des im Jahr 2001 zulässigen Höchstbestandes von 1000 Mastschweinen oder -jagern betragen. Es gehe nicht an, vorliegend von einer höheren Überschreitung auszugehen, da der Bestand am Tag der Kontrolle massgebend sei. Im Jahr 2001 sei keine Kontrolle durchgeführt worden.

F.

Mit Duplik vom 11. November 2009 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie hält an ihren bisherigen Ausführungen fest.

G.

Mit Duplik vom 23. November 2009 beantragt die Erstinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie hält fest, es sei unbestritten, dass der Beschwerdeführer Anspruch auf die Beiträge für den ökologischen Ausgleich im Betrag von Fr. 1629.- habe.

H.

Am 7. Dezember 2009 teilt die Erstinstanz dem Beschwerdeführer mit, dass ihm der fälschlicherweise nicht ausbezahlte Beitrag für den ökologischen Ausgleich für das Jahr 2001 in der Höhe von Fr. 1'629.- zuzüglich 5 % Zinsen von Fr. 570.15 (vom 1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2009) per 4. Dezember 2009 auf sein Konto überwiesen worden sei.

I.

In seiner Vernehmlassung vom 2. Februar 2010 hält das Bundesamt fest, der Beschwerdeführer habe die erlaubte Tierzahl um ca. 10 % überschritten, was nicht als geringfügig eingestuft werden könne.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist, hat das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition zu prüfen (vgl. BGVE 2007/6 E. 1 S. 45).

1.1 Bei dem angefochtenen Beschwerdeentscheid der Landwirtschaftlichen Rekurskommission des Kantons Aargau vom 19. Mai 2009 handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid (§ 41 Abs. 3 des Gesetzes über die Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft vom 11. November 1980 [Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts, SAR 910.100]). Er stützt sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes und stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt unter anderem Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonomer Instanzen, soweit ein Bundesgesetz dies entsprechend vorsieht (vgl. Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Vorliegend sieht Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1] vor, dass gegen Verfügungen letzter kantonomer Instanzen,

die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden kann. Ausgenommen sind einzig kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, die mit Beiträgen unterstützt werden.

1.2 Der Beschwerdeführer beantragt die Ausrichtung von Direktzahlungen im Betrag von Fr. 68'000.- nebst Verzugszins von 5%. In diesem Betrag sind auch die Beiträge für den ökologischen Ausgleich im Umfang von Fr. 1'629.- enthalten, welche ihm bereits mit Einspracheentscheid vom 17. Januar 2008 zugesprochen und nebst Zins von 5 % seit 1. Januar 2003 am 4. Dezember 2009 überwiesen wurden. Weder die Beiträge für den ökologischen Ausgleich noch der diesbezügliche Verzugszins waren Teil des Rechtsbegehrens des Beschwerdeführers vor der Vorinstanz.

Der Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bestimmt sich nach dem durch den Beschwerdeentscheid der Vorinstanz geregelten Rechtsverhältnis, soweit es vom Beschwerdeführer angefochten wird. Der Streitgegenstand kann sich im Laufe des Beschwerdeverfahrens verengen, darf hingegen nicht erweitert oder qualitativ verändert werden. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann daher grundsätzlich nur sein, was Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die Vorinstanz nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, sind durch die Beschwerdeinstanz nicht zu beurteilen (vgl. BVGE 2009/37 E. 1.3.1; FRANK SEETHALER / FABIA BOCHSLER, in: Bernhard Waldmann / Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, Art. 52 N 40).

Nachdem weder die Beiträge für den ökologischen Ausgleich noch der diesbezügliche Verzugszins Gegenstand des Beschwerdeverfahrens vor der Vorinstanz waren, ist auf diesen Teil des Beschwerdebegehrens daher nicht einzutreten.

1.3 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). Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift

sind gewahrt (vgl. Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), und auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor.

Auf die Beschwerde ist daher im dargelegten Umfang einzutreten.

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 hingegen unzulässig, wenn – wie hier – eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Bst. c).

In der Rechtsprechung und Doktrin ist anerkannt, dass eine Rechtsmittelbehörde, die nach der gesetzlichen Ordnung mit voller Kognition entscheiden muss, diese einschränken darf, wenn die Natur der Streitsache dies rechtfertigt bzw. gebietet, und wenn die Rechtsanwendung etwa technische Probleme oder Fachfragen betrifft, zu deren Beantwortung und Gewichtung die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens besser geeignet ist, oder wenn sich Auslegungsfragen stellen, welche die Verwaltungsbehörde aufgrund ihrer örtlichen, sachlichen oder persönlichen Nähe sachgerechter zu beurteilen vermag als die Beschwerdeinstanz (vgl. BGE 135 II 384 E. 2.2.2). Im Rahmen des "technischen Ermessens" darf der verfügenden Behörde bei der Beurteilung von ausgesprochenen Fachfragen ein gewisser Beurteilungsspielraum belassen werden, soweit sie die wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (vgl. BGE 125 II 591 E. 8a S. 604).

Vorliegend sind sowohl die Vorinstanzen als auch das Bundesamt als Behörden mit einem diesbezüglichen Spezialwissen anzusehen, das es im Einzelfall gegebenenfalls zu respektieren gilt.

3.

Ändert sich das anwendbare Recht während eines hängigen Beschwerdeverfahrens, so sind – wie im vorliegenden Fall – bei Fehlen ausdrücklicher Übergangsbestimmungen die in diesem Zusammenhang von der Rechtsprechung entwickelten Prinzipien heranzuziehen. Die Beurteilung der Frage, welches Recht bei einer derartigen Änderung Anwendung findet, richtet sich nach dem Grundsatz, dass in

materieller Hinsicht diejenigen Rechtssätze massgebend sind, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben, während in verfahrensrechtlicher Hinsicht die neuen Regeln grundsätzlich sofort zur Anwendung gelangen. Insoweit ist in Beschwerdeverfahren, welche im Zeitpunkt der Rechtsänderung bereits hängig sind, materiell regelmässig auf das alte Recht abzustellen (vgl. BGE 126 III 431 E. 2a und 2b; PIERRE TSCHANNEN/ ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 24 Rz. 20; RENÉ A. RHINOW/ BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 15 B I und II, S. 44 ff.). Etwas anderes gilt, wie erwähnt, wenn eine davon abweichende übergangsrechtliche Regelung besteht (vgl. BGE 107 Ib 133 E. 2b), was vorliegend jedoch nicht der Fall ist.

Der hier zu beurteilende Sachverhalt bezieht sich auf Direktzahlungen für das Jahr 2001, womit die damals geltenden Rechtssätze anwendbar sind (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B- 8363/2007 vom 18. Dezember 2008 E. 3.2). Dies betrifft vorliegend das Landwirtschaftsgesetz in der Fassung vom 29. April 1998 (AS 1998 3033) und die Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung [DZV]) in der Fassung vom 7. Dezember 1998 (AS 1999 229). Beide Erlasse erfuhren zwischen ihrem Inkrafttreten und dem Jahr 2001 keine Änderungen. Anwendbar ist sodann die Verordnung über die Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion vom 7. Dezember 1998 (Höchstbestandesverordnung, HBV), welche vorliegend in der Fassung vom 12. Januar 2000 anwendbar ist (AS 1999 452, AS 2000 403, nachfolgend aHBV). Das Landwirtschaftsgesetz und die Direktzahlungsverordnungen wurden im Jahr 2003 revidiert, die Änderungen traten am 1. Januar 2004 in Kraft (AS 2003 4217 betreffend das Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998, SR 910.1, und AS 2003 5321 betreffend die Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998, SR 910.13). Die Höchstbestandesverordnung vom 7. Dezember 1998 wurde am 31. Dezember 2003 aufgehoben (AS 2003 4933) und durch die Verordnung vom 26. November 2003 (SR 916.344) ersetzt.

Nachfolgend werden die Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes, der Direktzahlungsverordnung und der Höchstbestandesverordnung demnach – soweit erforderlich – in der im Jahr 2001 massgeblichen Fassung zitiert.

4.

4.1 Die Bundesverfassung legt fest, dass der Bund das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen ergänzt, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises (Art. 104 Abs. 3 Bst. a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]).

4.2 Das Landwirtschaftsgesetz sieht vor, dass Bewirtschaftern von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen und Ökobeiträge ausgerichtet werden (Art. 2 Abs. 1 Bst. b und 70 Abs. 1 LwG). In aArt. 70 Abs. 5 Bst. d LwG wird dem Bundesrat die Befugnis erteilt, für den Bezug von allgemeinen Direktzahlungen und Ökobeiträgen Grenzwerte bezüglich Fläche oder Tierzahl je Betrieb zu bestimmen, ab welchen die Beitragssätze abgestuft werden. Zudem räumt aArt. 70 Abs. 6 Bst. b LwG dem Bundesrat die Befugnis ein, die Ausrichtung der Direktzahlungen mit Auflagen zu verknüpfen. Der Bundesrat ist befugt, die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zum Landwirtschaftsgesetz zu erlassen, wo dieses die Zuständigkeit nicht anders regelt (Art. 177 Abs. 1 LwG).

4.3 Der Bundesrat kann für die einzelnen Nutztierarten Höchstbestände je Betrieb festsetzen (Art. 46 Abs. 1 LwG). Diesbezüglich kann er unter anderem für Betriebe, die eine im öffentlichen Interesse liegende Entsorgungsaufgabe von regionaler Bedeutung erfüllen, indem sie Nebenprodukte von Metzgerei- und Schlachtbetrieben sowie von Milch- und Lebensmittelverarbeitungsbetrieben an Schweine verfüttern, Ausnahmen vorsehen (Art. 46 Abs. 3 Bst. b LwG). Sodann müssen Bewirtschafter von Betrieben, welche die Nutztier-Höchstbestände gemäss Art. 46 LwG überschreiten, eine jährliche Abgabe entrichten (Art. 47 Abs. 1 LwG). Der Bundesrat setzt die Abgabe so fest, dass die Haltung überzähliger Tiere unwirtschaftlich ist (Art. 47 Abs. 2 LwG). Gestützt auf Art. 46 und Art. 47 LwG erliess der Bundesrat die Höchstbestandesverordnung (in der Fassung vom 7. Dezember 1998 [AS 1999 452, 2000 403], aHBV). Nach dieser müssen Betriebe, die den ökologischen Leistungsnachweis nach Art. 70 Abs. 2 LwG nicht oder nur durch Abgabe von Hofdünger an Dritte erbringen, den Höchstbestand an Mastschweinen oder Mastjagern (ab 30 kg) von 1'000 Tiere einhalten (Art. 2 Abs. 1 Bst. e aHBV). Bei Überschreitung

des Höchstbestandes schuldet der Bewirtschafter eine Abgabe von Fr. 20.- je zu viel gehaltenes Ferkel oder Jager (bis 30 kg) und von Fr. 100.- je zu viel gehaltenes Mastschwein oder Mastjager (ab 30 kg) (Art. 13 Abs. 1 Bst. c und d aHBV).

4.4 Nach Art. 70 Abs. 1 Bst. d der Direktzahlungsverordnung kürzen oder verweigern die Kantone die Beiträge unter anderem dann, wenn der Gesuchsteller die Bedingungen und Auflagen dieser Verordnung nicht einhält. Gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. c der Direktzahlungsverordnung in der Fassung vom 7. Dezember 1998 werden Bewirtschafter, deren Tierbestände die Grenzen der aHBV überschreiten, von den Direktzahlungen ausgeschlossen. Der Ausschluss von den Direktzahlungen gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. c DZV gilt nicht für die Beiträge für den ökologischen Ausgleich; diese werden trotz Überschreitung der Tierhöchstbestände ausgerichtet (Art. 43 Abs. 1 DZV).

5.

Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, im Jahr 2001 den zulässigen Höchstbestand an Mastschweinen und -jagern überschritten zu haben. Er macht indessen geltend, er habe im Jahr 2001 den gemäss der Höchstbestandesverordnung zulässigen Höchstbestand von 1000 Mastschweinen oder -jagern im Durchschnitt lediglich um 2 % überschritten. Diese Überschreitung sei in der Verfügung des Bundesamtes rechtskräftig auf 20 Tiere festgesetzt worden. Aufgrund dieser bloss geringfügigen Überschreitung seien die Direktzahlungen für das Jahr 2001 daher nur verhältnismässig zu kürzen. aArt. 70 Abs. 6 Bst. b LwG stelle keine genügende Delegationsnorm für den vom Verordnungsgeber in Art. 2 Abs. 2 Bst. c DZV vorgenommenen vollständigen Ausschluss von den Direktzahlungen dar. Diese Bestimmung beruhe nicht auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage, weshalb das Legalitätsprinzip verletzt worden sei. Die Vorinstanz habe daher zu Unrecht entschieden, dass bei der Kürzung der Direktzahlungen der rechtsanwendenden Behörde kein Ermessen zustehe und diese die Direktzahlungen nicht bloss verhältnismässig kürzen könne, sondern vollständig streichen müsse. Mit Blick auf die Überschreitung des Höchstbestandes im Jahr 2001 um 2 % erscheine die vollständige Kürzung der allgemeinen Direktzahlungen als völlig unangemessen.

5.1 Der Wortlaut der in Frage stehenden Verordnungsbestimmung ist klar und unbestritten: Danach sind Bewirtschafter, deren Tierbestände

die Grenzen der Höchstbestandesverordnung überschreiten, von den Direktzahlungen ausgeschlossen (Art. 2 Abs. 2 Bst. c DZV sowohl in der alten als auch in der geltenden Fassung).

5.2 Die Frage, ob diese Bestimmung auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruhe, wurde bereits höchststrichterlich entschieden. Das Bundesgericht führte dazu in seinem Urteil vom 16. August 2005 aus, dass nach aArt. 70 Abs. 1 LwG nur der bodenbewirtschaftende bäuerliche Betrieb Anspruch auf allgemeine Direktzahlungen habe. Der Gesetzgeber habe damit nicht nur den Verfassungsauftrag von Art. 104 BV umgesetzt, sondern auch die damit übereinstimmende Konzeption des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 nach der Teilrevision vom 9. Oktober 1992 übernommen, gemäss dem die Direktzahlungen mit Bedingungen und Auflagen verknüpft wurden, welche insbesondere den Kreis der Bezüger auf bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe beschränken sollten (Urteil des Bundesgerichts 2A.40/2005 vom 16. August 2005 E. 5.1). Aus den Materialien ergebe sich, dass das Landwirtschaftsrecht seit 1989 Betriebe, welche die Höchstbestandesvorschriften missachteten, als nicht bäuerlich einstufte. Das Landwirtschaftsgesetz beruhe auf dieser Konzeption. Die Delegationsnorm von aArt. 70 Abs. 1 LwG überlasse es weitgehend dem Bundesrat, den unbestimmten Begriff "bäuerlich" in den Ausführungsbestimmungen zu konkretisieren bzw. die Ausgrenzung nichtbäuerlicher Betriebe von Direktzahlungen zu normieren. Während Art. 70 Abs. 4 LwG zwingende Voraussetzungen bzw. Auflagen für die Beanspruchung von Direktzahlungen aufzähle, lasse aArt. 70 Abs. 6 Bst. b LwG dem Bundesrat einen grossen Spielraum, ob und gegebenenfalls welche weiteren Auflagen er in den Ausführungsbestimmungen an die Ausrichtung von Direktzahlungen sowie welche Folgen er an die Verletzung der Auflagen knüpfen wolle. Die Ermächtigung im Gesetz schliesse mangels einschränkender Regelung und gegenteiligem, klar zum Ausdruck gebrachtem Willen des Gesetzgebers auch die Befugnis mit ein, generell den Ausschluss der Beitragsberechtigung im Falle der Verletzung bestimmter Auflagen vorzusehen. Der Bundesrat habe, indem er in Art. 2 Abs. 2 Bst. c DZV verankerte, dass Bewirtschafteter, deren Tierbestände die Grenzen der Höchstbestandesverordnung überschritten, keine Direktzahlungen erhalten, solchen Betrieben sinngemäss die Eigenschaft als "bäuerlich" abgesprochen. Diese Bestimmung diene der Festigung bäuerlicher Betriebe und der Verhinderung von Tierfabriken und könne sich somit auf sachliche Gründe stützen. Angesichts des ihm durch aArt. 70

Abs. 1 und Abs. 6 Bst. b LwG eingeräumten, sehr weiten Ermessensspielraums für die Regelung weiterer Beitragsschranken auf Verordnungsebene liege dies im Rahmen der Delegation. Ob es mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar sei, Bewirtschafter, welche die Tierhöchstbestände nur geringfügig oder nur für kurze Zeit überschritten, für das betroffene Jahr vollständig von Direktzahlungen auszuschliessen, liess das Bundesgericht in jenem Urteil ausdrücklich offen, da der Beschwerdeführer im beurteilten Fall die Tierhöchstbestände um 40 Prozent überschritten hatte (Urteil des Bundesgerichts 2A.40/2005 vom 16. August 2005 E. 6.1-6.3).

5.3 Anders als der Beschwerdeführer erachtet auch das Bundesverwaltungsgericht dieses sorgfältig begründete Urteil des Bundesgerichts als einleuchtend und verbindlich. Ein Grund, von dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung abzuweichen, ist daher nicht ersichtlich.

6.

Der Beschwerdeführer macht geltend, in seinem Fall liege eine nur geringfügige Überschreitung vor, denn er habe im Jahr 2001 den gemäss der Höchstbestandesverordnung zulässigen Höchstbestand von 1000 Mastschweinen oder -jagern im Durchschnitt lediglich um 2 % überschritten. Diese Überschreitung sei in der Verfügung des Bundesamts rechtskräftig auf 20 Tiere festgesetzt worden.

Die Erstinstanz hält demgegenüber fest, die Abgabe richte sich nach dem Tierbestand am Tag der Kontrolle, weshalb vorliegend der Bestand am Stichtag 2. Mai 2001 massgebend gewesen sei. Gemäss der Import-Export-Bilanz habe der effektive Tierbestand am Stichtag 1178 Mastschweine netto betragen. Dieser Bestand von 1178 Tieren sei vom Beschwerdeführer mit der Abgabeverfügung des Bundesamts akzeptiert worden, was bedeute, dass der Tierhöchstbestand um 17,8 % überschritten worden sei. Weil vorliegend die Tierhöchstbestände weder nur geringfügig noch nur für kurze Zeit überschritten worden seien, sei nicht zu prüfen, ob die Verweigerung der Direktzahlung mit Ausnahme der Ökobeiträge verhältnismässig gewesen sei.

Die Vorinstanz hielt fest, die Tierbestände seien – wie vom Bundesamt praktiziert – anhand eines Durchschnittswerts festzustellen. Diesen habe das Bundesamt anhand der vom Beschwerdeführer selber ge-

fürten Import-Export-Bilanz berechnet. Die darin angegebenen Tierbestände an den einzelnen Tagen würden unter Berücksichtigung der Zu- und Verkäufe sowie der Abgänge addiert und die entsprechende Summe durch 365 Tage dividiert, was einen durchschnittlichen Bestand von rund 1140 Tieren ergebe. Diese effektive durchschnittliche Überschreitung um vierzehn Prozent könne nicht als bloss geringfügig betrachtet werden. Selbst wenn die Prüfung der Verhältnismässigkeit offen stünde, könne diesfalls keine blossе Kürzung, sondern müsse eine vollständige Streichung vorgenommen werden.

Das Bundesamt räumte ein, es treffe zu, dass die von ihm mit Verfügung vom 4. Juli 2002 erhobene Abgabe aus "besonderen Umständen" reduziert worden sei. Diese Praxis sei in der Folge von der Vorgängerorganisation des Bundesverwaltungsgerichts gerügt worden, da dem Bundesamt von Gesetzes wegen kein Ermessensspielraum zustehe. Dies ändere nichts an der Tatsache, dass der Beschwerdeführer die erlaubte Tierzahl um ca. 10 % überschritten habe, was nicht als geringfügig eingestuft werden könne. Angesichts der 10%-igen Überschreitung könne offen bleiben, ob bei geringfügiger Überschreitung des Tierbestandes oder bei einer Überschreitung nur für kurze Zeit anstelle des gänzlichen Ausschlusses die Beiträge gekürzt werden können.

6.1 Nur das Dispositiv eines Urteils oder einer Verfügung kann in materielle Rechtskraft erwachsen; Feststellungen, welche nur in den Erwägungen getroffen werden, können an dieser Rechtskraftwirkung nur teilhaben, soweit im Dispositiv darauf verwiesen wird (vgl. BGE 113 V 159 E. 1c).

Das Dispositiv der in Rechtskraft erwachsenen Abgabeverfügung des Bundesamts vom 4. Juli 2002 äussert sich nur über die Höhe der Abgabe; es enthält keine Feststellung, um wie viele Tiere der Beschwerdeführer den zulässigen Höchstbestand überschritten hatte. Der Einwand des Beschwerdeführers, die Überschreitung sei in der Verfügung des Bundesamts rechtskräftig und daher auch für dieses Verfahren verbindlich auf 20 Tiere festgesetzt worden, ist daher unzutreffend.

6.2 Die Höchstbestandesverordnung in der hier anwendbaren Fassung vom 7. Dezember 1998 sieht in Bezug auf die bei Überschreitung der Höchstbestände geschuldete Abgabe vor, dass

sich diese nach dem Tierbestand am Tag der Kontrolle richte (Art. 13 Abs. 2 aHBV). In einem Fall, in welchem streitig war, ob die nach Art. 47 LwG i.V.m. Art. 17 Abs. 2 HBV (in der Fassung vom 26. November 2003) geschuldete Abgabe infolge einer Überschreitung des Höchstbestandes anhand des Bestandes an einem konkreten Tag oder anhand eines jährlichen Durchschnittswerts zu ermitteln sei, hielt das Bundesverwaltungsgericht fest, nach dem eindeutigen Wortlaut von Art. 17 Abs. 2 HBV sei der Bestand am Kontrolltag massgebend, nicht der durchschnittliche Bestand. Im Falle von an mehreren Kontrolltagen erhobenen Daten sei auf den höchsten ermittelten Bestand abzustellen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-1295/2007 vom 6. September 2007 E. 6. und 7 [Bestätigung der Rechtsprechung der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements]).

Vorliegend ist an sich nicht die dem Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der Überschreitung des Höchstbestandes mit Verfügung vom 4. Juli 2002 auferlegte Abgabe von Fr. 1'200.- streitig, sondern der von der Erstinstanz verfügte und von der Vorinstanz bestätigte vollständige Ausschluss des Beschwerdeführers von den Direktzahlungen für das Jahr 2001 (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. c DZV). Insofern fragt es sich, ob nicht aArt. 67 Abs. 1 DZV anwendbar ist, wonach auf die Verhältnisse am Stichtag abzustellen ist.

Diese Frage kann indessen offen gelassen werden, da nach der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts bei Betrieben, in denen keine eigentliche Kontrolle auf dem Betrieb selbst durchgeführt, sondern die Überschreitung aufgrund der Unterlagen festgestellt wird, auch für die Ermittlung einer allfälligen Höchstbestandesabgabe auf den Stichtag abgestellt werden kann (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-5092/2007 vom 21. Juli 2009 E. 4.3 und B-4218/2008 vom 5. November 2008 E. 4).

Der Auffassung der Erstinstanz, wonach auf den Bestand abzustellen sei, wie er sich aus der Import-Export-Bilanz des Beschwerdeführers für den Stichtag ergebe, ist daher nicht zu beanstanden.

6.3 Gemäss dieser Import-Export-Bilanz betrug der effektive Tierbestand des Beschwerdeführers am Stichtag unbestrittenermassen 1178 Mastschweine. Der zulässige Höchstbestand von 1000 Mast-

schweinen wurde damit um 17,8 % überschritten. Von einer nur geringfügigen Überschreitung kann daher keine Rede sein.

6.4 Auch wenn die vom Bundesamt und der Vorinstanz angewandte Durchschnittsberechnung nach dem Gesagten keine verordnungskonforme Ermittlung einer allfälligen Überschreitung der Höchstbestände darstellt, stellt sie doch eine hilfreiche Alternativberechnung dar, um zu überprüfen, ob die Überschreitung nicht allenfalls nur versehentlich erfolgte und kurze Zeit gedauert hat, so dass Anlass bestehen könnte, im Sinn der dargelegten bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu prüfen, ob der vollständige Ausschluss von den Direktzahlungen im konkreten Fall unverhältnismässig sei. Zu denken ist diesbezüglich insbesondere an Fälle, in denen der zulässige Höchstbestand aus entschuldigen Gründen, trotz korrekter Planung durch den Bewirtschafter, kurzfristig und vorübergehend überschritten wird.

Das Bundesamt ermittelte den durchschnittlichen Tierbestand aufgrund der jeweiligen Zukaufs-, Verkaufs- und Abgangsdaten der einzelnen Tierposten in der vom Beschwerdeführer am 16. April 2002 unterzeichneten Import-Export-Bilanz für das Jahr 2001 und errechnete im Ergebnis einen durchschnittlichen Bestand von 1104 Tieren. In der Abgabeverfügung des Bundesamts vom 4. Juli 2002 wurde der vom Beschwerdeführer durchschnittlich gehaltene Schweinebestand in der Folge mit "gut 1100 Stück" angegeben. Von einer nur geringfügigen und während kurzer Zeit bestehenden Überschreitung kann daher im vorliegenden Fall keine Rede sein.

7.

Der Beschwerdeführer macht geltend, er hätte eigentlich schon im Jahr 2001 unbestrittenermassen Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegewilligung gehabt, weil sein Fütterungsregime bereits damals auf die Verwertung von Nebenprodukten ausgerichtet gewesen sei. Eine rückwirkende Erteilung der Ausnahmegewilligung für das Jahr 2001 sei lediglich aus formellen Gründen nicht möglich gewesen. Insofern habe er nur in formeller Hinsicht, nicht aber in materieller Hinsicht gegen die Höchstbestandesverordnung verstossen.

Der Beschwerdeführer hat zwar im vorinstanzlichen Verfahren eine Berechnung ins Recht gelegt, wonach er im Jahr 2000 Schlacht-, Metzgerei- oder andere Nahrungsmittelnebenprodukte im Umfang von 57.6 % verwertet und damit eine der Voraussetzungen für die Erteilung

einer allfälligen Ausnahmegewilligung erfüllt habe. Wie die Vorinstanzen indessen zu Recht darlegen, verleiht der Umstand, dass ein Bewirtschafter auf seinem Betrieb Nebenprodukte aus der Nahrungsmittelverarbeitung verfüttert, nicht unmittelbar das Recht, den in der Höchstbestandesverordnung festgelegten Höchstbestand zu überschreiten. Auf das in der Verordnung vorgesehene vorgängige Gesuchsverfahren (Art. 5 und Art. 6 Abs. 1 aHBV) kann nicht einfach verzichtet werden (vgl. Beschwerdeentscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 7. April 2004 6H/2002-2 E. 6.1). Es ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer für das Jahr 2001 kein derartiges Gesuch eingereicht hat.

Das Argument des Beschwerdeführers vermag demnach nicht zu überzeugen.

8.

Der Beschwerdeführer macht geltend, er sei sich im Jahr 2001 als Neueinsteiger der Problematik der Überschreitung der Höchstbestände in Bezug auf deren Auswirkungen auf seinen Anspruch auf Direktzahlungen nicht bewusst gewesen, ansonsten er sicherlich schon im Jahr 2001 um eine Ausnahmegewilligung ersucht hätte.

Der Beschwerdeführer vermag indessen daraus, dass er sich angeblich der Problematik der Überschreitung der Höchstbestände nicht bewusst war, nichts zu seinen Gunsten abzuleiten. Ein allgemeiner Grundsatz besagt, dass niemand Vorteile aus seiner eigenen Rechtsunkenntnis ableiten kann (vgl. BGE 124 V 215 E. 2b/aa). Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, handelt es sich bei den Direktzahlungen um ein freiwilliges Förderprogramm, in dessen Rahmen der Bewirtschafter eines Betriebs selbst ein Gesuch um Ausrichtung der Beiträge zu stellen und dafür besorgt zu sein hat, dass er die Beitragsvoraussetzungen kennt und erfüllt.

9.

Der Beschwerdeführer rügt weiter, es seien ihm für das Beitragsjahr 2001 sämtliche Direktzahlungen gestrichen worden, obwohl er zumindest Anspruch auf die Beiträge für den ökologischen Ausgleich im Umfang von Fr. 10'301.- (inklusive Verzugszins von 5 %) habe.

Die Vorinstanz bestreitet nicht, dass die Beiträge für den ökologischen Ausgleich dem Beschwerdeführer auszurichten bzw. zu verzinsen seien.

Der Ausschluss von den Direktzahlungen gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. c DZV gilt nicht für die Beiträge für den ökologischen Ausgleich. Diese Art der Beiträge wird auch bei einer Überschreitung der Tierhöchstbestände ausgerichtet (vgl. Art. 43 Abs. 1 DZV). Entgegen der Annahme des Beschwerdeführers, ist gemäss dem klaren Wortlaut der Direktzahlungsverordnung aber ausschliesslich der Beitrag für ökologischen Ausgleich von Fr. 1'629.-, nicht auch der in der Direktzahlungsabrechnung erwähnte Beitrag für Extensoproduktion in der Höhe von Fr. 8'672.-, geschuldet. Demnach betrug der dem Beschwerdeführer auszurichtende Betrag nicht Fr. 10'301.-, sondern bloss Fr. 1'629.-. Die Summe von Fr. 1'629.- wurde dem Beschwerdeführer inklusive Zins zu 5 % seit 1. Januar 2003 bereits überwiesen und ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens (vgl. E. 1.2 hievor). Die diesbezügliche Rüge des Beschwerdeführers ist deshalb unbegründet.

10.

Die Erstinstanz leistete im Juli 2001 eine Akontozahlung für das Jahr 2001 im Betrag von Fr. 13'359.-. Mit Verfügung vom 18. Februar 2003 forderte sie diesen Betrag zurück und verrechnete ihn mit den Direktzahlungen des Folgejahrs 2002.

Der Beschwerdeführer kritisiert diese Rückforderung und Verrechnung als unzulässig. Nach den Bestimmungen des Subventionsgesetzes hätte die Erstinstanz, um diese Akontozahlung rechtswirksam zurückzufordern, innerhalb eines Jahres eine eigentliche Widerrufsverfügung erlassen müssen, ansonsten der Rückerstattungsanspruch verwirkt sei. Die Verfügung vom 18. Februar 2003 sei zu spät ergangen und sei auch keine Widerrufsverfügung. Eine Widerrufsverfügung, die den Anforderungen des Subventionsgesetzes entspreche, sei bis heute nicht ergangen, weshalb der Anspruch untergegangen sei. Das Schreiben vom 18. Februar 2003 sei auch keine korrekte Verrechnungserklärung und keine Zahlungsaufforderung im Sinne des Subventionsgesetzes. Auch die Verfügung vom 17. Januar 2008 genüge den Ansprüchen an eine Zahlungsaufforderung nicht. Es gehe daraus nicht schlüssig hervor, welche Beiträge für das Jahr 2001 zurück gefordert würden, ob eine Nachzahlung erfolge und weshalb sämtliche Direktzahlungen für

das Jahr 2001 zurück gefordert würden. Selbst wenn man das Schreiben der Erstinstanz vom 18. Februar 2003 als Zahlungsaufforderung ansehen würde, sei mit diesem Schreiben die Verjährung lediglich unterbrochen worden und wäre ein Jahr später mangels erneuter Unterbrechung eingetreten. Nach dem Schreiben vom 18. Februar 2003 seien während mehr als viereinhalb Jahren keine verjährungsunterbrechenden Handlungen vorgenommen worden, weshalb die Rückforderung auf alle Fälle verjährt wäre. Insgesamt sei der Rückforderungsanspruch verwirkt bzw. verjährt.

10.1 Die Voraussetzungen für eine Rückforderung von Akontozahlungen sind weder im Landwirtschaftsgesetz noch in der Direktzahlungsverordnung ausdrücklich geregelt.

Da es sich bei den Direktzahlungen um Finanzhilfen im Sinn von Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1) handelt (vgl. FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Diss. Basel 2006, S. 29-30), sind daher subsidiär die allgemeinen Vorschriften des Subventionsgesetzes anwendbar. Auch das Subventionsgesetz äussert sich nicht spezifisch zur Rückforderung von Akontozahlungen, enthält aber Vorschriften über die Rückforderung von Subventionen. Diesbezüglich sieht das Subventionsgesetz vor, dass die zuständige Behörde Finanzhilfeverfügungen zu widerrufen hat, wenn sie die Leistung in Verletzung von Rechtsvorschriften oder auf Grund eines unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalts zu Unrecht gewährt hat (Art. 30 Abs. 1 SuG). Der Anspruch auf Rückerstattung von Finanzhilfen verjährt ein Jahr, nachdem die verfügende oder den Vertrag abschliessende Behörde vom Rechtsgrund des Anspruchs Kenntnis erhalten hat, in jedem Falle aber zehn Jahre nach der Entstehung des Anspruchs (Art. 32 Abs. 2 SuG).

Bereits die Vorgängerorganisation des Bundesverwaltungsgerichts, die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, ging in ihrer ständigen und publizierten Rechtsprechung davon aus, dass der Begriff "Akontozahlung" klar darauf hindeute, dass es sich bei den unter diesem Titel erbrachten Leistungen bloss um vorläufige Zahlungen handle, bei denen der Empfänger nach Treu und Glauben davon auszugehen habe, dass die Differenz zwischen den geleisteten Akontozahlungen und dem durch die Abrechnung festgestellten effektiven Anspruch später auszugleichen sei. Dieses Ver-

ständnis des Begriffs "Akontozahlung" aus der privatrechtlichen Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. BGE 126 III 219 E. 2b) könne ohne weiteres auch im öffentlichen Recht Geltung beanspruchen, denn es entspreche dem allgemeinen und dem rechtlichen Sprachgebrauch. Es seien keine Gründe ersichtlich dafür, dass diesem Ausdruck im öffentlichen Recht eine abweichende Bedeutung zukommen sollte. Die Einschränkungen für einen Widerruf von Subventionsverfügungen und die Rückforderung der ausgerichteten Leistungen, die in Art. 30 SuG aufgestellt würden, dienten dem Schutz des Vertrauens des Subventionsempfängers in die Rechtmässigkeit seiner Verfügung. Da dem Empfänger einer Akontozahlung dagegen bewusst sein müsse, dass die Akontozahlung unter dem grundsätzlichen Vorbehalt der späteren Direktzahlungsabrechnung stehe, könne er sich dagegen nicht auf ein derartiges schützenswertes Vertrauen berufen. Akontozahlungen stellten daher keine Subventionsverfügungen im Sinn des Subventionsgesetzes dar, die im Sinn von Art. 30 SuG und unter den in diesen Bestimmungen vorgesehenen Einschränkungen widerrufen und zurückgefordert werden müssten (vgl. Entscheid der Rekurskommission EVD vom 15. Januar 2004, auszugsweise veröffentlicht in: VPB 68.108 E. 7.2.1 und 7.2.2 mit Hinweisen).

10.2 An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten. Die Rückforderung einer geleisteten Akontozahlung stellt keine Rückforderung einer Finanzhilfe im Sinn von Art. 30 SuG dar, weshalb auch die Verwirkungsfrist von Art. 32 Abs. 2 SuG nicht zur Anwendung kommt.

10.3 In Bezug auf die Verjährungsfrage führt die Vorinstanz zutreffend aus, mit dem Schreiben vom 18. Februar 2003 liege eine Verrechnungserklärung vor. Art. 171 Abs. 2 LwG schreibe dafür keine Verfügungsform vor. Die Verrechnungserklärung einer Verwaltungsbehörde stelle nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung keine Verfügung dar, sondern sei eine Parteierklärung im Rahmen eines Verfahrens zur Geltendmachung eines öffentlichrechtlichen Anspruches auf Geldzahlung (vgl. BGE 107 III 139 E. 1 mit Hinweisen). Sowohl der Rückforderungsbetrag als auch die Direktzahlungen seien im Zeitpunkt der Verrechnungserklärung am 18. Februar 2003 fällig und verrechenbar gewesen. Mit der Ausübung des Verrechnungsrechts gingen beide Forderungen im Umfang der niedrigeren unter und hätten daher grundsätzlich nicht mehr verjähren können.

Da die allgemeine Verjährungsfrist fünf Jahre beträgt (vgl. Art. 32 Abs. 1 SuG), erfolgte die Verfügung vom 18. Februar 2003, mit der die Erstinstanz die Akontozahlung zurückforderte und die Verrechnung mit dem Anspruch auf Direktzahlungen für das Jahr 2002 erklärte, offensichtlich innerhalb dieser Frist.

11.

Bei diesem Ergebnis erweisen sich die weiteren Rügen des Beschwerdeführers als offensichtlich irrelevant. Die in der Abrechnung der Direktzahlungen 2001 vom 18. Februar 2003 aufgeführte, als Sanktion verfügte Kürzung der Direktzahlungen von Fr. 7'007.- hat neben der vollständigen Streichung der Direktzahlungen wegen der Überschreitung des zulässigen Höchstbestandes keine selbständige Auswirkung und stellt daher lediglich eine Eventualbegründung dar. Die Dauer des Verfahrens, welche der Beschwerdeführer trotz ausdrücklicher Einladung der Erstinstanz, allfällige Einwände gegen die formlose Sistierung vorzubringen, erstmals im vorinstanzlichen Verfahren rügte, wäre höchstens in Bezug auf die Frage eines allfälligen Verzugszinses zu prüfen gewesen. Diese Frage stellt sich indessen bei diesem Ergebnis nicht.

12.

Insgesamt erweist sich die Beschwerde somit als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist.

13.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dem unterliegenden Beschwerdeführer die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.

14.

Dem unterliegenden Beschwerdeführer ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und ebenso wenig den Vorinstanzen (Art. 7 Abs. 3 VGKE; vgl. MICHAEL BEUSCH, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Bern 2008, Rz 10 zu Art. 64 VwVG; MARCEL MAILLARD, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, Art. 64 Rz. 14, je mit weiteren Hinweisen).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'700.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'700.- verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Gerichtsurkunde)
- das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende RichterIn:

Die Gerichtsschreiberin:

Eva Schneeberger

Beatrice Grubenmann

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. Oktober 2010