



---

Abteilung II  
B-4324/2015

## Urteil vom 23. Januar 2019

---

Besetzung

Richterin Maria Amgwerd (Vorsitz),  
Richterin Vera Marantelli, Richter Pascal Richard,  
Gerichtsschreiber Roger Mallepell.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Rechtsanwalt Markus Heer,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau,**  
Erstinstanz,

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

---

Gegenstand

Kürzung der Direktzahlungen 2014.

## Sachverhalt:

### A.

**A.a** A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) bewirtschaftet einen landwirtschaftlichen Betrieb in (...). Am (...) führte (...) (nachfolgend: Kontrollstelle) auf dem Betrieb des Beschwerdeführers eine Kontrolle in den Bereichen Ökologischer Leistungsnachweis (nachfolgend: ÖLN), besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (nachfolgend: BTS) und regelmässiger Auslauf im Freien (nachfolgend: RAUS) durch. Im Kontrollbericht ÖLN vermerkte der Kontrolleur den Bereich der Aufzeichnungen als nicht erfüllt. Er notierte dazu Folgendes:

„Wiesenkalendar Nutzungen fehlen, Schlagkarte Ansaat KW fehlt  
2.10.4 Formular Betriebsfremde Dünger stimmt mit Nährstoffbilanz nicht überein, Hofdünger Lieferscheine unvollständig, 2013 keine Meldung über das Hoduflu,

Lieferungen an D. \_\_\_\_\_  
Hoduflu funktionierte nicht  
2.10.5: Nährstoffbilanz alte Version“

**A.b** Am (...) reichte der Beschwerdeführer der Kontrollstelle aufforderungsgemäss eine neu gerechnete Nährstoffbilanz für das Jahr 2013 ein (datiert mit [...], nachfolgend: Suisse-Bilanz 2013 vom [...]). Mit E-Mail vom (...) bestätigte der Kontrolleur dem Beschwerdeführer den Eingang dieser Ergänzung. Gleichzeitig hielt er fest, dass die ihm anlässlich der Kontrolle am (...) ursprünglich vorgelegte Suisse-Bilanz 2013 nicht mit einer vom Bundesamt für Landwirtschaft (nachfolgend auch: BLW) zugelassenen Programmversion gerechnet worden sei, und er die Auflage deshalb habe machen müssen. Die nachgereichte Suisse-Bilanz 2013 vom (...) beurteilte der Kontrolleur in den folgenden Punkten als nicht vollständig:

- *„von den Abnehmern von Kuhgülle unterzeichnete Lieferscheine des Jahres 2013 fehlen. Grund: die Weisung vom Amt für Umwelt für die Jahre 2012 & 2013 sieht vor, dass die Betriebe ihre Hofdüngerabgaben entweder mit gültigen Abnahmeverträgen und Lieferscheinen oder mit bestätigten Buchungen in HODUFLU ausweisen müssen.*
- *Die erfolgte Zufuhr von Zuckerrübenschnitzel des Jahres 2013 ist nicht aufgeführt.“*

Weiter stellte der Kontrolleur dem Beschwerdeführer in Aussicht, der Kontrollstelle betreffend dem ÖLN-Ergebnis den Antrag zu stellen, dass bezüglich dem festgestellten Mangel wegen Verwendung einer veralteten und nicht mehr zulässigen Suisse-Bilanz-Programmversion kein Abzug berechnet werden solle. Die Kontrollstelle werde anhand der Kontrollunterlagen und den vorliegenden Dokumenten die Kontrollergebnisse inklusive gegebenenfalls Bemessung der Abzugspunkte erstellen und dem Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau (nachfolgend: Erstinstanz) als Antrag zu stellen. Die Kontrollstelle werde den Beschwerdeführer über diesen Antrag informieren.

**A.c** Mit Schreiben vom (...) orientierte die Kontrollstelle den Beschwerdeführer über das Ergebnis der ÖLN-Kontrolle vom (...) sowie die in der Zwischenzeit vorgenommen Abklärungen.

Dem Beschwerdeführer wurde unter anderem mitgeteilt, dass die Kontrollstelle die Suisse-Bilanz 2013 des Betriebs des Beschwerdeführers nachberechnet habe. Basierend auf dieser Nachrechnung könne davon ausgegangen werden, dass der Betrieb des Beschwerdeführers die Vorgaben der Suisse-Bilanz im Jahr 2013 erfüllt habe. Zudem hätten die Abklärungen der Kontrollstelle ergeben, dass am (...) total (...) Rindergülle vom Betrieb des Beschwerdeführers zum Betrieb von G. \_\_\_\_\_ in (...) geliefert worden seien, transportiert durch D. \_\_\_\_\_. Für diese Lieferungen fehle ein Lieferschein, mit welchem der Abnehmer die Abnahme mit der Unterschrift bestätigt bzw. ein vom Amt für Umwelt genehmigter gültiger Hofdüngervertrag. Diese Lieferungen seien im Erfassungsprogramm des Bundes für Hofdüngerflüsse (nachfolgend: HODUFLU) nicht verbucht bzw. vom Abnehmer bestätigt worden. Die Kontrollstelle werde der Erstinstanz das folgende Ergebnis als Antrag zustellen:

- „Der ökologische Leistungsausweis (ÖLN) wird: erfüllt
- *Festgestellte Mängel:*
  - Pos. 2.10.3: Wiesenkalender unvollständig, Nutzungen fehlen, Schlagkarte Ansaat Kunstwiese fehlt: Abzug 5 Punkte
  - Pos. 2.10.4: Formular «Einsatz betriebsfremde Düngemittel» unvollständig und stimmt nicht mit Suisse-Bilanz 2013 und Belegen überein: Abzug 5 Punkte
  - Post. 2.10.4: Hofdüngelieferscheine / Hofdüngerverträge bzw. HODUFLU-Buchungen fehlen: Abzug 10 Punkte

- Pos. 2.10.5: Suisse-Bilanz 2013 vom (...) und vom (...) sind mangelhaft: Abzug 5 Punkte

– *Abzüge Total 25 Punkte minus 10 Punkte Toleranz = 15 Punkte netto“*

**A.d** Am (...) stellte die Kontrollstelle dem Beschwerdeführer die sog. Konformitätsbescheinigung 2014 zu und teilte ihm mit dieser die Konformitätsergebnisse betreffend die Programme ÖLN, BTS und RAUS mit.

Wie in Aussicht gestellt bestätigt die Bescheinigung zum einen, dass der Betrieb des Beschwerdeführers die Voraussetzungen hinsichtlich des Programms ÖLN im Kontrollzeitraum erfüllte. Zum anderen führt die Konformitätsbescheinigung 2014 beim ÖLN wie angekündigt einen Abzug von 15 Punkten netto auf (25 Punkte brutto minus 10 Bonuspunkte).

**A.e** In der Folge legte die Erstinstanz die dem Beschwerdeführer für das Beitragsjahr 2014 zustehenden Direktzahlungen und Einzelkulturbeiträge mit Verfügung vom (...) auf insgesamt (...) fest. Bei der Berechnung dieses Betrages nahm die Erstinstanz eine Kürzung von insgesamt Fr. 4'384.– vor. Diese Kürzung setzte sich aus einem Abzug von Fr. 400.– wegen nicht rechtzeitiger Gesuchseinreichung (Verwaltungsmassnahme) sowie einem Abzug von Fr. 3'984.– wegen Mängeln bei den Aufzeichnungen im Bereich des ÖLN zusammen. Dem Teilabzug von Fr. 3'984.– legte die Erstinstanz die Mängel und Punkteabzüge zugrunde, welche die Kontrollstelle festgestellt und dem Beschwerdeführer im Schreiben vom (...) mitgeteilt hatte (vgl. A.c). Ebenso berechnete die Erstinstanz den erwähnten Teilabzug wie beantragt unter Berücksichtigung einer Toleranz von 10 Minuspunkten, d.h. mit netto 15 Minuspunkten.

**A.f** Darauf fand auf Wunsch des Beschwerdeführers am (...) ein Gespräch zwischen der Kontrollstelle, dem Beschwerdeführer und (...) statt. Mit Schreiben vom (...) bekräftigte die Kontrollstelle gegenüber dem Beschwerdeführer, sie halte das von ihr erstellte ÖLN-Kontrollergebnis für korrekt.

**B.**

**B.a** Am (...) reichte der Beschwerdeführer beim Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau (nachfolgend: Vorinstanz) Rekurs gegen die Verfügung der Erstinstanz vom (...) ein. Der Beschwerdeführer stellte folgende Anträge:

„- Der Abzug von 10 Punkten unter der Position 2.10.4 fehlender Hofdüngerlieferschein / Hofdüngervertrag bzw. fehlende HODUFLU Buchung ist aufzuheben.

- Der Abzug unter Position 2.10.5 von 5 Punkten Betreff mangelhafter Suisse-Bilanz 2013 vom (...) und (...) ist ebenfalls zu löschen.

- Die Kürzung von Fr. 4'384.00 ist aufzuheben und unter Berücksichtigung der Streichung von 15 Strafpunkten neu zu berechnen.“

Zur Begründung machte der Beschwerdeführer geltend, er habe der Kontrollstelle die bei der ÖLN-Kontrolle fehlenden Unterlagen aufforderungsgemäss mit einer korrigierten Suisse-Bilanz eingereicht. Als ihm aufgefallen sei, dass ihm der besagte Lieferschein fehle, habe er beim Abnehmer nachgefragt, wo die automatische Bestätigung bleibe. Dieser habe ihm geantwortet, dass das EDV-System HODUFLU fehlerhaft sei und bei Düngerübernahmen über die Kantonsgrenze hinaus keine automatische Bestätigung erstellt werde. Nachdem der Beschwerdeführer mehrmals versucht habe, den Lieferschein zu erhalten, habe er sich damit begnügt, bei einer Kontrolle die Rechnung für den Nachweis der Lieferung zu zeigen. Obwohl die Abklärungen der Kontrollstelle den gleichen Sachverhalt ergeben hätten, sei ein Abzug von 10 Punkten gemacht worden. Zudem habe die Kontrollstelle die Suisse-Bilanz nachgerechnet und akzeptiert. Es sei nicht nachvollziehbar, dass ihm wegen mangelhafter Suisse-Bilanz nochmals 5 Punkte abgezogen worden seien. Dies komme einer Doppelbestrafung gleich. Das EDV-System HODUFLU habe in der Anfangszeit nicht korrekt verbucht. Er könne nicht für ein fehlerhaftes EDV-System bestraft werden. In der Anfangsphase dieses Systems seien bei fehlenden Lieferscheinen Ausnahmen gemacht worden.

**B.b** Mit Entscheid vom 10. Juni 2015 wies die Vorinstanz den Rekurs des Beschwerdeführers ab, im Wesentlichen mit der folgenden Begründung:

Es sei unbestritten und durch die Akten ausgewiesen, dass für am (...) vom Betrieb des Beschwerdeführers durch D.\_\_\_\_\_ transportierte Rindergülle von total (...) Lieferscheine bzw. ein vom Amt für Umwelt genehmigter gültiger Hofdüngerliefervertrag fehlten. Auch im HODUFLU seien diese Lieferungen nicht verbucht worden. Der Einwand des Beschwerdeführers, er habe aufgrund der in der Anfangszeit nicht einwandfreien Funktion des HODUFLU-Programms davon ausgehen können, bei einer Kontrolle genügten die Rechnungen als Beweis, greife ins Leere. Die Kontrollstelle habe die mit dem HODUFLU-System verbundenen Vorgaben für die Jahre 2012 und 2013 allen ÖLN-Betrieben mit Schreiben vom 19. Oktober 2012 mitgeteilt. Dass das HODUFLU-System in der Anfangszeit nicht richtig funktioniert habe, treffe nicht pauschal auf das Jahr 2013 zu. Bei allfälligen kurzzeitigen Problemen oder für Personen mit wenigen EDV-Kenntnissen seien verschiedene Ansprechpersonen zur Verfügung gestanden. Insgesamt wäre der Beschwerdeführer nach der Auffassung der Vorinstanz durchaus in der Lage gewesen, sämtliche Hofdüngerabgaben im Jahr 2013 im Sinne der amtlichen Vorgaben mit genehmigten Hofdüngerverträgen bzw. Hofdüngerscheinen oder mit HODUFLU-Buchungen zu belegen, was er jedoch nicht getan habe. Der diesbezügliche Abzug von 10 Punkten sei nicht zu beanstanden.

Weiter sei erstellt, dass die anlässlich der ÖLN-Kontrolle vom (...) vorgelegte Suisse-Bilanz 2013 unvollständig gewesen und für die Berechnung eine veraltete Programmversion verwendet worden sei. Auch die vom Beschwerdeführer nachgereichte Suisse-Bilanz 2013 vom (...) sei mangelhaft gewesen, weshalb die Kontrollstelle weitere Abklärungen und eine neue Berechnung vorgenommen habe. Der Abzug von 5 Punkten für die mangelhafte Suisse-Bilanz stelle keine Doppelbestrafung dar. Die vom Beschwerdeführer an der Kontrolle vom (...) vorgelegte alte Version der Suisse-Bilanz habe nicht überprüft werden können und sei somit unbrauchbar gewesen. Die nachgereichte Suisse-Bilanz 2013 vom (...) sei immer noch mangelhaft gewesen, worauf die Kontrollstelle weitere Abklärungen vorgenommen und die Suisse-Bilanz 2013 vom (...) nach einer Nachberechnung akzeptiert habe. Dem Beschwerdeführer seien wegen der mangelhaften Suisse-Bilanz 2013 nur 5 Punkte abgezogen worden, obschon ein fehlendes, falsches oder unbrauchbares Dokument einen Abzug von 10 Punkten zur Folge habe. Zudem sei die an der Kontrolle vom (...) vorgelegte unbrauchbare Suisse-Bilanz nicht sanktioniert worden. Von einer Doppelbestrafung könne keine Rede sein.

**C.**

**C.a** Am 13. Juli 2015 erhob der Beschwerdeführer Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er stellt die folgenden Rechtsbegehren:

- „1. Es sei der angefochtene Entscheid vom 10. Juni 2015 aufzuheben und dem Beschwerdeführer Direktzahlungen und Einzelkulturbeiträge ungekürzt auszurichten und die mit Verfügung des Landwirtschaftsamtes des Kantons Thurgau zurückbehaltenen Kürzungen im Betrage von CHF 4 384 zzgl. Zins von 5% ab 31. Dezember 2014 nachzuzahlen;
2. Es sei auf jegliche Kürzungen der Direktbeiträge, namentlich wegen angeblicher Mängel im Bereich der Aufzeichnungen zu verzichten;
3. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vor- bzw. an die Erstinstanz zurückzuweisen;
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.“

**C.b** Die Vorinstanz liess sich am 8. September 2015 und die Erstinstanz am 11. September 2015 vernehmen. Beide beantragen die Abweisung der Beschwerde.

**C.c** Der Beschwerdeführer replizierte am 2. November 2015 und hielt an den Rechtsbegehren gemäss Beschwerde fest.

**C.d** Die Erstinstanz und die Vorinstanz äusserten sich hierzu mit Duplik vom 19. und 20. November 2015. Sie beantragen je weiterhin die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde.

**C.e** Mit Eingabe vom 25. November 2016 nahm das Bundesamt für Landwirtschaft aufforderungsgemäss als Fachbehörde Stellung.

**C.f** Auf die Vorbringen der Parteien sowie die Akten wird soweit erforderlich in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

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

### **1.**

Der angefochtene Rekursentscheid der Vorinstanz vom 10. Juni 2015 ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid (§ 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau vom 23. Februar 1981 [Rechtsbuch Kanton Thurgau 170.1]), der in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes erging. Er stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht, das gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist nach Art. 33 Bst. i VGG und Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig, zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift.

Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Er hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG).

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

### **2.**

**2.1** Gemäss Art. 104 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung (Bst. a), zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft (Bst. b) sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes (Bst. c) leistet. In Ergänzung zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe (Art. 104 Abs. 2 BV). Namentlich hat er die Befugnis und Aufgabe, das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines an-

gemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises zu ergänzen (Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV; vgl. BVGE 2009/39 E. 5).

**2.2** Vorliegend strittig ist die Kürzung von Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2014, weshalb die damals geltenden Rechtssätze anzuwenden sind (vgl. Urteil des BGer 2C\_833/2014 vom 29. Mai 2015 E. 2.1, m.H. u.a. auf BGE 126 II 522 E. 3b/aa; Urteil des BVGer B-1571/2015 vom 31. August 2015 E. 2.2; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 24 Rz. 9, m.w.H.). Die Direktzahlungskürzung 2014 setzt sich zusammen aus einer Kürzung um Fr. 3'984.– wegen Mängeln bei den Aufzeichnungen im Bereich des ÖLN sowie einer Kürzung um Fr. 400.– wegen nicht rechtzeitiger Gesuchseinreichung (vgl. im Sachverhalt unter A.e).

**2.3** Auf den 1. Januar 2014 traten die Änderungen vom 22. März 2013 des LwG betreffend den 3. Titel über die Direktzahlungen in Kraft sowie die totalrevidierte Verordnung vom 23. Oktober 2013 über die Direktzahlungen (DZV, SR 910.13). Art. 70 Abs. 1 LwG in der Fassung vom 1. Januar 2014 sieht vor, dass Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen Direktzahlungen ausgerichtet werden. Gemäss Art. 170 Abs. 1 LwG können die Beiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das LwG, seine Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt. Die Kürzung oder Verweigerung gilt dabei mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bestimmungen verletzt hat (Art. 170 Abs. 2 LwG). Art. 170 Abs. 3 LwG ermächtigt den Bundesrat, die notwendigen Verordnungsbestimmungen für Kürzungen bei Verletzung von Vorschriften im Bereich der Direktzahlungen und des Pflanzenbaus zu erlassen.

Für die Berechnung der Nährstoffbilanz sind die Daten des Kalenderjahres massgebend, das dem Beitragsjahr vorausgeht. Die Nährstoffbilanz muss jährlich berechnet werden. Bei der Kontrolle ist die abgeschlossene Nährstoffbilanz des Vorjahres massgebend (Ziff. 2.1.2 Anhang 1 DZV). Der Nachweis zur Erfüllung des ÖLN im Jahr 2014 richtet sich gemäss der Übergangsbestimmung von Art. 115 DZV nach den Bestimmungen der DZV 1998 (vgl. Art. 115 Abs. 11 DZV, mit Ausnahme der Bestimmung nach Ziff. 2.1 Abs. 1 des Anhangs). Art. 70 Abs. 1 Bst. d DZV 1998 hält fest, dass die Kantone die Beiträge gemäss der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz zur Kürzung der Direktzahlungen vom 27. Januar 2005

(Fassung vom 12. September 2008, nachfolgend: Kürzungsrichtlinie) kürzen oder verweigern, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bedingungen und Auflagen dieser Verordnung und weitere, die ihm oder ihr auferlegt wurden, nicht einhält. Auf die Bestimmungen der Kürzungsrichtlinie verweist sodann auch Art. 105 Abs. 1 DZV (mit zusätzlichem Verweis auf Anhang 8 der Verordnung).

**2.4** Für die nachfolgende Beurteilung der Kürzung um den Teilbetrag von Fr. 3'984.–, welche aufgrund angeblicher Mängel bei den Aufzeichnungen im Bereich des ÖLN erfolgte, sind aufgrund der genannten Übergangsbestimmung die im Jahr 2013 geltenden Vorschriften der DZV 1998 anwendbar. Demgegenüber ist für die Beurteilung der Kürzung um Fr. 400.– wegen nicht rechtzeitiger Gesuchseinreichung – welche ausschliesslich das Jahr 2014 betrifft (vgl. im Sachverhalt unter A.e sowie nachfolgend E. 5.3) – auf die im Jahr 2014 geltenden Normen abzustellen.

### 3.

Mit der Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Die Rüge der Unangemessenheit ist unzulässig, wenn – wie im vorliegenden Fall – eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 Bst. c VwVG).

### 4.

Nachfolgend wird zuerst die Rechtmässigkeit der Kürzung um den Teilbetrag von Fr. 3'984.– wegen Mängeln bei den Aufzeichnungen im Bereich des ÖLN geprüft.

**4.1** Die Vorinstanzen begründen die Kürzung im Teilbetrag von Fr. 3'984.– mit den folgenden vier – gestützt auf die vorstehend erwähnte Kürzungsrichtlinie vorgenommenen – Punkteabzügen von insgesamt 25 Punkten brutto bzw. 15 Punkten netto (unter Berücksichtigung einer Toleranz von 10 Minuspunkten):

- Pos. 2.10.3: Wiesenkalender unvollständig, Nutzungen fehlen, Schlagkarte Ansaat Kunstwiese fehlt: Abzug 5 Punkte
- Pos. 2.10.4: Formular „Einsatz betriebsfremde Düngemittel“ unvollständig und stimmt nicht mit Suisse-Bilanz 2013 und Belegen überein: Abzug 5 Punkte

- Post. 2.10.4: Hofdüngelieferscheine / Hofdüngerverträge bzw. HODUFLU-Buchungen fehlen: Abzug 10 Punkte
- Pos. 2.10.5: Suisse-Bilanz 2013 vom (...) und vom (...) sind mangelhaft: Abzug 5 Punkte

**4.2** Als erstes wird der Abzug von 10 Punkten infolge fehlender Hofdüngelieferscheine / Hofdüngerverträge bzw. HODUFLU-Buchungen geprüft. Dieser Abzug steht im Zusammenhang mit der Lieferung von (...) Rindergülle am (...) vom Betrieb des Beschwerdeführers zum Betrieb von G. \_\_\_\_\_ in (...), transportiert durch D. \_\_\_\_\_.

**4.2.1** Der Beschwerdeführer räumt ein, dass er für diese Gülle-Lieferungen nur über eine Rechnung des Auftragnehmers bzw. Abnehmers verfügt (vgl. Beilage 3 des Beschwerdeführers). Auf dieser Rechnung sei die weggeführte Gülle mit Menge und Datum nachvollziehbar deklariert, womit die Nährstoffverschiebung ausreichend genau habe dokumentiert werden können. Der Kontrolleur sei vom Beschwerdeführer bereits anlässlich der Kontrolle dokumentiert worden. Zudem habe das Thurgauer Amt für Umwelt dem Beschwerdeführer mit E-Mail vom (...) bestätigt, dass für die Kontrolle des Hofdüngerpools (von) D. \_\_\_\_\_ grundsätzlich der Kanton (...) zuständig sei und bezüglich Hofdüngerabgaben durch D. \_\_\_\_\_ auch im HODUFLU nicht erfasste Hofdüngelieferscheine anerkannt würden (vgl. Beilage 5 des Beschwerdeführers). Für D. \_\_\_\_\_ habe eine Ausnahmebestimmung bestanden. Da die Abnehmerin gemäss eigenen Aussagen überdies erst ab (...) alle Hof- und Recyclingdüngelieferungen im HODUFLU eintrage, habe der Beschwerdeführer davon ausgehen dürfen, für den ÖLN auf HODUFLU-Buchungen verzichten zu können.

HODUFLU als Informatikprogramm des Bundes sei auch im Kanton Thurgau erst per 1. Januar 2014 verbindlich eingeführt worden (mit Hinweis auf ein Schreiben des Amts für Umwelt vom [...]). Erst ab diesem Datum müssten die Weg- und Zufuhren von Hof- und Recyclingdünger via HODUFLU erfasst und bestätigt werden. Darüber hinaus sei ein störungsfreier Betrieb des HODUFLU im Kalenderjahr 2013 nicht gewährleistet gewesen. Der Beschwerdeführer habe mehrfach erfolglos versucht, Daten ins HODUFLU-Programm einzutragen, was jedoch aufgrund von Störungen nicht möglich gewesen sei. Die Frage bleibe unbeantwortet, wie der Beschwerdeführer das ihn persönlich betreffende Informatikproblem denn hätte lösen sollen. Eine Verantwortung des Beschwerdeführers sei hierfür nicht ersichtlich.

Weiter weist der Beschwerdeführer darauf hin, dass D.\_\_\_\_\_ nicht nur Nährstofftransporte für ihn ausführe, sondern ihm auch einen Hofdüngerlagerraum über (...) vermiete (vgl. Beilage 2 des Beschwerdeführers). Dieses gemietete Hofdüngerlager habe die Einhaltung einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz jederzeit sichergestellt. Der Mietvertrag für Hofdünger und Güllelager, über welchen der Beschwerdeführer für das Jahr 2013 verfüge, dokumentiere die Transaktionen zwischen ihm und D.\_\_\_\_\_ quantitativ vollumfänglich. Auch eine Zufuhr von (...) Schweinegülle vom Abgeber F.\_\_\_\_\_ sei mit einem Hofdüngerlieferschein von E.\_\_\_\_\_ vom (...) ausgewiesen. Die Kürzung der Beanstandung mit 10 Punkten sei weder sachgerecht noch verhältnismässig und stelle gegenüber dem Beschwerdeführer einen überspitzten Formalismus dar.

**4.2.2** Die Erstinstanz entgegnet, dass für das Jahr 2013 die Pflicht bestanden habe, Hofdüngerabgaben entweder mit bestätigten HODUFLU-Buchungen zu belegen oder diese im Rahmen von amtlich genehmigten Hofdüngerverträgen zu tätigen. Der Betrieb des Beschwerdeführers habe für das Jahr 2013 bei der Hofdüngerabgabe keine der beiden Varianten umgesetzt. Die für die Thurgauer Betriebe geltenden Regelungen für 2012 und 2013 seien im Brief der Kontrollstelle vom 19. Oktober 2012 an die Betriebsleiter aufgeführt worden.

Die Pflicht Hofdüngerabgaben im HODUFLU zu verbuchen bzw. amtlich genehmigte Hofdüngerverträge abzuschliessen, habe trotz vereinzelt aufgetretenen Störungen bestanden. Kurzzeitige Störungen in einem EDV-System könnten vorkommen. Solche Störungen würden den Anwender jedoch nicht von seinen Verpflichtungen zur Deklaration entbinden. Die anderen Betriebsleiter seien auf jeden Fall in der Lage gewesen, die Aufzeichnungen korrekt und vollständig im HODUFLU zu erfassen. Dies zeige, dass das EDV-Problem des Beschwerdeführers nur punktueller Natur gewesen sei und sich leicht hätte lösen lassen. Rechnungen und private Lieferscheine ersetzten keine bestätigten HODUFLU Buchungen oder amtlich genehmigte Hofdüngerverträge. Eine Befreiung von der HODUFLU-Deklaration für Betriebe, welche Hofdünger an D.\_\_\_\_\_ lieferten, habe nie bestanden.

Gemäss Abklärungen beim Amt für Umwelt seien für das Jahr 2013 sodann auch dann Hofdüngerlieferscheine / Hofdüngerverträge bzw. HODUFLU-Buchungen notwendig, wenn zwischen dem Hofdüngerabgeber und dem Hofdüngerabnehmer ein Hofdüngerlagervertrag abgeschlossen worden

sei. Zudem sei darauf hinzuweisen, dass die Nährstoffgehalte der vom Betrieb des Beschwerdeführers abgegebenen Hofdünger nicht dieselben gewesen seien, wie die von Drittbetrieben bzw. Firmen übernommenen. Insbesondere aus diesem Sachverhalt mache es Sinn, die gesetzlich nicht korrekt erfolgte Hofdüngerabgabe des Betriebes als Mangel zu beanstanden. Die Festlegung von 10 Punkten Abzug für fehlende Dokumente d.h. Hofdüngerverträge bzw. fehlende HODUFLU-Buchungen sei in Anwendung der Kürzungsrichtlinie korrekt.

**4.2.3** Sodann weist das BLW in seiner Stellungnahme als Fachbehörde darauf hin, dass der Kanton Thurgau das zentrale Informationssystem HODUFLU als Pilotprojekt bereits per Anfang 2012 eingeführt habe. Für das hier massgebende Jahr 2013 habe das Amt für Umwelt des Kantons Thurgau festgehalten, dass es zwei Möglichkeiten der Erfassung der Hofdüngerflüsse vorsehe. Erstens könnten die Hofdüngerverschiebungen wie bis anhin mit Hofdüngerabnahmeverträgen – welche vom Amt für Umwelt zu genehmigen seien - geregelt werden. Die Abgabe sei bei dieser ersten Möglichkeit zudem mit einem Lieferschein zu erfassen, welcher bei Bedarf bei einer Kontrolle vorzuweisen sei.

Zweitens setze die Benutzung von HODUFLU voraus, dass die Abgabe laufend im System eingetragen werde. Grundsätzlich müsse der Eintrag innerhalb von 30 Tagen nach der Lieferung erfolgen. Dass das HODUFLU-Programm zeitweise nicht wie gewünscht funktioniert habe, sei unbestritten. Der Beschwerdeführer vermöge jedoch nicht zu belegen, dass der Eintrag während des Jahres 2013 nie habe gemacht werden können. Da die Güllielieferungen laut Rechnung [von] D.\_\_\_\_\_ am (...) erfolgt seien, sei genügend Zeit bis Ende 2013 verblieben, um die Güllielieferungen in HODUFLU zu verbuchen. Zudem seien auch Beratungsdienste zur Verfügung gestanden, deren Hilfe in der Einführungsphase des neuen Systems hätte in Anspruch genommen werden können. Der vom Beschwerdeführer angeführte Mietvertrag für Hofdünger-Lageranlage sage nichts aus über allfällige Güllielieferungen und könne den Eintrag in HODUFLU oder einen genehmigten Hofdüngerabnahmevertrag nicht ersetzen.

**4.2.4** Der Anhang der DZV 1998 – welcher die technischen Regeln des ÖLN aufführt (Art. 14 DZV 1998) – schreibt in Ziffer 1.2 vor, dass der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin regelmässig Aufzeichnungen über die Bewirtschaftung des Betriebs macht. Die Aufzeichnungen müssen die relevanten Betriebsabläufe nachvollziehbar darstellen und insbesondere die zur Berechnung der Nährstoffbilanz notwendigen Unterlagen enthalten

(Anhang Ziffer 1.2 Bst. c DZV 1998). Das BLW kann gestützt auf Art. 72 Abs. 4 DZV 1998 Vorgaben zur Ausgestaltung der Kontrolldokumente und Aufzeichnungen machen.

Wie das BLW bestätigt, führte der Kanton Thurgau zur Aufzeichnung der Nährstoffverschiebungen per Anfang 2012 das Erfassungsprogramm HODUFLU als Pilotprojekt ein. Per 1. Januar 2014 wurde das Erfassungsprogramm im Kanton Thurgau sowie den anderen Kantonen verbindlich eingeführt. Seit diesem Datum müssen alle Weg- und Zufuhren von Hof- und Recyclingdünger via HODUFLU erfasst und bestätigt werden (vgl. Art. 165f LwG [AS 2013 3463 3863]; Art. 14 ff. und Art. 32 Abs. 1 der Verordnung über Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 [ISLV, SR 919.117.71]; Informationsschreiben des Amts für Umwelt des Kantons Thurgau an die Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter vom 25. September 2013 [Beilage 9 des Beschwerdeführers]).

Im vorliegend relevanten Übergangsjahr 2013 konnten die Landwirtschaftsbetriebe im Kanton Thurgau demgegenüber noch frei wählen, die Nährstoffverschiebungen auf die bisherige Weise aufzuzeichnen oder diese bereits elektronisch im zentralen Informationssystem HODUFLU zu erfassen.

**4.2.5** Mit Informationsschreiben vom 19. Oktober 2012 informierte die Kontrollstelle die von ihr kontrollierten ÖLN-Betriebe – und damit auch den Beschwerdeführer – wie folgt über die entsprechende Übergangsregelung (vgl. Beilage 5 zur Stellungnahme der Erstinstanz zum Rekurs vom 28. November 2014):

„Für die Regelung von Hofdüngerabgaben bestehen ab Januar 2012 folgende zwei Möglichkeiten:

- *Ohne HODUFLU: Die gesamten Hofdüngerabgaben erfolgen ausschliesslich mittels Hofdüngerabnahmeverträgen. Diese sind wie bis anhin dem Amt für Umwelt zur Genehmigung einzureichen (kostenpflichtig nach Aufwand). Die jeweiligen Abgaben sind mit Lieferscheinen zu erfassen. Diese sind vom Abnehmer zu unterschreiben und bei Kontrollen vorzulegen.*
- *Mit HODUFLU: Die gesamten Hofdüngerabgaben erfolgen ausschliesslich über HODUFLU. Die Abgaben sind im HODUFLU laufend einzutragen. Ein Eintrag löst automatisch beim Abnehmer ein E-Mail bzw. ein SMS aus. Eine Lieferung gilt als erfolgt, wenn der Abnehmer die Meldung via E-Mail oder per SMS bestätigt hat.“*

Weiter wies die Kontrollstelle im Informationsschreiben vom 19. Oktober 2012 darauf hin, dass Hofdüngerabnahmeverträge bei Hofdüngerlieferungen innerhalb des Kantons Thurgau nicht mehr nötig seien. Bei Hofdüngerlieferungen in andere Kantone – wie vorliegend in den Kanton (...) – bestehe die Vertragspflicht hingegen fort. Lieferungen müssten bei der Wahl der Option „mit HODUFLU“ laufend, jedoch spätestens 30 Tage nach erfolgter Lieferung in HODUFLU erfasst werden. Damit eine Lieferung angerechnet werden könne, müsse diese bis spätestens 31. Dezember des laufenden Jahres durch den Abnehmer bestätigt werden.

**4.2.6** Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer über die beiden zuvor genannten Möglichkeiten zur rechtsgenügenden Aufzeichnung der Nährstoffverschiebungen im Übergangsjahr 2013 orientiert war. Weiter lassen die Ausführungen des Beschwerdeführers und die Akten darauf schliessen, dass der Beschwerdeführer der Aufzeichnungspflicht im Zusammenhang mit der Abgabe der Rindergülle an den Betrieb von G.\_\_\_\_\_ in (...) ursprünglich durch die Aufzeichnungsalternative „mit HODUFLU“ nachkommen wollte. Aufgrund der geltend gemachten Funktionsstörungen des HODUFLU-Programms setzte der Beschwerdeführer diese Aufzeichnungsalternative allerdings letztlich nicht um. Unbestrittenermassen verzichtete er in der Folge auch darauf, von der zweiten Möglichkeit zur Erfüllung der Aufzeichnungspflicht Gebrauch zu machen – also die Hofdüngerabgaben im Sinne der Aufzeichnungsalternative „ohne HODUFLU“ wie bisher mit einem amtlich genehmigten Hofdüngerabnahmevertrag sowie vom Abnehmer unterschriebenen Lieferscheinen zu deklarieren. Wie der Beschwerdeführer einräumt, begnügte er sich stattdessen damit, bei der ÖLN-Kontrolle die vorliegende Rechnung der beauftragten Transportfirma vorzuweisen. Somit liegt als Kontrolldokument hinsichtlich der Lieferung von (...) Rindergülle am (...) vom Betrieb des Beschwerdeführers zum Betrieb von G.\_\_\_\_\_ in (...) anerkanntermassen einzig die Rechnung der beauftragten Transportfirma vom (...) vor (vgl. Beilage 3 des Beschwerdeführers).

**4.2.7** Dass das zentrale Informationssystem HODUFLU im Jahr 2013 zeitweise nicht wie gewünscht funktionierte, ist unbestritten. Dem BLW bzw. den Vorinstanzen ist jedoch zuzustimmen, dass der Beschwerdeführer die Umsetzung der ursprünglich gewählten Aufzeichnungsalternative „mit HODUFLU“ vorschnell wieder aufgegeben hat. Wie das BLW zu Recht betont, erfolgten die Güllelieferungen bereits im (...), womit bis Ende des Jahres ausreichend Zeit verblieben wäre, um die angebotenen Beratungsdienste in Anspruch zu nehmen und zusammen mit diesen eine Lösung zu finden.

Hinweise, dass der Beschwerdeführer Kontakt zu den zuständigen Ansprechpersonen gesucht hat, liegen jedoch nicht vor und werden auch nicht geltend gemacht.

**4.2.8** Unabhängig davon hätte der Beschwerdeführer bei tatsächlich unüberwindbaren technischen Problemen weiterhin von der Möglichkeit Gebrauch machen können und müssen, die Nährstoffverschiebungen auf die bisherige Weise „ohne HODUFLU“ zu deklarieren. Entgegen seinem Dafürhalten durfte er nicht davon ausgehen, aufgrund der zeitweise nicht einwandfreien Funktion des HODUFLU-Programms genüge statt der ursprünglich gewählten HODUFLU-Buchung das blosses Vorweisen der Rechnung der Transportfirma. Diese Rechnung führt zwar Datum, Menge und Empfänger der beiden Güllielieferungen auf. Den Vorinstanzen ist aber zuzustimmen, dass das vorliegende Dokument weder eine korrekte Buchung im HODUFLU noch eine Aufzeichnung mit einem amtlich genehmigten Hofdüngerliefervertrag in Verbindung mit vom Abnehmer unterschriebenen Lieferscheinen ersetzen kann. Dabei gilt es namentlich zu beachten, dass die beiden im Jahr 2013 zur Verfügung stehenden Aufzeichnungsalternativen nicht nur eine verlässliche und einheitliche Erfassung der Nährstoffverschiebungen gewährleisten, sondern vor allem auch einen geringen Kontrollaufwand bei den ÖLN-Kontrollen sicherstellen, was ein gewisses schematisches Vorgehen bedingt.

Ebenso ist nicht einzusehen, inwiefern sich der ins Recht gelegte Mietvertrag für Hofdünger-Lageranlagen vom (...) oder der Hofdüngerlieferschein vom (...) zur rechtsgenügenden Aufzeichnung der vorliegend relevanten Hofdüngerabgaben im (...) eignen sollen (vgl. Beilagen 2 und 11 des Beschwerdeführers). Soweit der Beschwerdeführer damit mit einer im Ergebnis ausgeglichenen Nährstoffbilanz argumentiert, ist ihm entgegen zu halten, dass dies vorliegend nicht strittig ist. Im Streit liegt vielmehr allein der Punkteabzug infolge mangelhafter Erfüllung der Aufzeichnungspflicht, welche ein eigenständiges Objekt der ÖLN-Kontrolle darstellt. Auch die angerufene E-Mail des Thurgauer Amtes für Umwelt vom (...) vermag den Beschwerdeführer nicht zu entlasten (vgl. Beilage 5 des Beschwerdeführers). Diese E-Mail betrifft vorliegend nicht interessierende „Hofdüngerlieferungen durch D. \_\_\_\_\_ (...) an Thurgauer Betriebe im 2014“. Sie äussert sich damit weder zur Aufzeichnungspflicht des Beschwerdeführers im vorliegend relevanten Übergangsjahr 2013 noch zur vorliegend strittigen Aufzeichnung der Hofdüngerabgaben des Beschwerdeführers an den abnehmenden Betrieb im Kanton (...). Eine Befreiung des Beschwerdeführers

von der Pflicht, die durch D. \_\_\_\_\_ im (...) transportierte Rindergülle entweder im HODUFLU zu verbuchen oder wie bisher mit einem amtlich genehmigten Hofdüngerabnahmevertrag sowie vom Abnehmer unterschriebenen Lieferscheinen zu deklarieren, lässt sich weder dieser E-Mail noch den übrigen Akten entnehmen.

**4.2.9** Die Vorinstanzen stellen sich somit zu Recht auf den Standpunkt, dass der Beschwerdeführer die im Informationsschreiben vom 19. Oktober 2012 mitgeteilte Regelung zur Aufzeichnung der Nährstoffverschiebungen im Übergangsjahr 2013 nicht erfüllt hat. Hierfür fehlen eine HODUFLU-Buchung gemäss Aufzeichnungsvariante „mit HODUFLU“ bzw. ein amtlich genehmigter Hofdüngerabnahmevertrag sowie vom Abnehmer unterschriebene Lieferscheine gemäss der Aufzeichnungsalternative „ohne HODUFLU“. Die mit dem genannten Informationsschreiben kommunizierten Vorgaben zur Aufzeichnung der Nährstoffverschiebungen im Übergangsjahr 2013 sind nicht zu beanstanden. Sie konkretisieren auf sachgerechte und den Landwirtschaftsbetrieben durchaus zumutbare Weise die von der eidgenössischen Landwirtschaftsgesetzgebung vorgeschriebene allgemeine Aufzeichnungspflicht. Entgegen dem Beschwerdeführer erscheint es in Anbetracht aller Umstände weder überspitzt formalistisch noch unverhältnismässig, dass die Vorinstanzen vorliegend auf der Erfüllung zumindest einer der beiden kommunizierten Aufzeichnungsalternativen beharren und die vom Beschwerdeführer selbstgewählte weitere „Aufzeichnungsvariante“ allein mit der Rechnung der Lieferfirma als mangelhaft ablehnen.

**4.2.10** Die Kürzungsrichtlinie (zitiert in E. 2.3) strebt einen einheitlichen Vollzug der Kürzungen und Verweigerungen von Beiträgen gemäss der Direktzahlungsverordnung durch die kantonalen Stellen an. Mangelhafte Aufzeichnungen in der Form von fehlenden, falschen oder unbrauchbaren Dokumenten sind gemäss Kürzungsrichtlinie mit einem Abzug von 10 Punkten pro Dokument und maximal 40 Minuspunkten zu sanktionieren.

Die Vorinstanzen sanktionierten die fehlende HODUFLU-Buchung bzw. den fehlenden amtlich genehmigten Hofdüngerabnahmevertrag und die fehlenden unterschriebenen Lieferscheine mit einem Abzug von 10 Punkten. Dies entspricht einem Abzug für ein fehlendes Dokument gemäss der genannten Regelung der Kürzungsrichtlinie, was ebenso sachgerecht wie verhältnismässig erscheint. In der auf die Kürzungsrichtlinie gestützten Bemessung des vorliegenden Verstosses gegen die Aufzeichnungspflicht mit 10 Minuspunkten kann weder eine Verletzung von Bundesrecht erblickt

werden, noch ist den Vorinstanzen diesbezüglich eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts vorzuwerfen. Sollte der Beschwerdeführer mit seinen Rügen die Angemessenheit des vorinstanzlichen Entscheides in Frage stellen, wäre darauf nicht einzutreten. Denn die Rüge der Unangemessenheit ist unzulässig, wenn wie im vorliegenden Fall eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz entschieden hat (Art. 49 Bst. c VwVG).

**4.2.11** Zusammenfassend sind die gegen den Abzug von 10 Punkten infolge fehlender Hofdüngelieferscheine / Hofdüngerverträge bzw. HO-DUFLU-Buchungen gerichteten Rügen des Beschwerdeführers unbegründet. Der Punkteabzug erfolgte zu Recht.

**4.3** Zu prüfen ist weiter der Abzug von 5 Punkten infolge mangelhafter Suisse-Bilanz 2013 vom (...) und 20. Juni 2014.

**4.3.1** Gemäss Art. 6 Abs. 1 der DZV 1998 sind zur Erfüllung des ÖLN die Nährstoffkreisläufe möglichst zu schliessen und die Zahl der Nutztiere ist dem Standort anzupassen. Anhand einer Nährstoffbilanz ist zu zeigen, dass kein überschüssiger Phosphor und Stickstoff ausgebracht wird (Art. 6 Abs. 2 DZV 1998). Bei der vorliegend von den Vorinstanzen als mangelhaft beanstandeten Suisse-Bilanz handelt es sich um die vom BLW vorgeschriebene Referenzmethode für die Berechnung des Nährstoffhaushalts. Sie erlaubt es unter anderem, rasch einen Überblick über den auf ein Jahr bezogenen Nährstoffhaushalt im Gesamtbetrieb bzw. in Betriebsteilen zu bekommen und eine allfällige Unausgewogenheit aufzuzeigen. Mit der Suisse-Bilanz kann namentlich das Ausmass einer allfälligen Nährstoff-übersversorgung des Betriebs festgestellt und die nötige Hofdüngerabgabe bzw. Reduktion der Düngierzufuhr oder des Tierbestands ausgerechnet werden (vgl. zum Ganzen Anhang Ziffer 2.1 Abs. 1 DZV 1998 und Ziffern 2.1 und 1.4 der Wegleitung Suisse-Bilanz in der Auflage 1.14 vom Mai 2018, abrufbar unter: <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/direktzahlungen/oekologischer-leistungsnachweis/ausgeglichene-duengerbilanz.html>, abgerufen am 16. Januar 2019).

**4.3.2** Die Vorinstanzen begründen den Abzug von 5 Punkten zum Einen mit der Beanstandung im Kontrollbericht der ÖLN-Kontrolle vom (...), wonach die vom Beschwerdeführer ursprünglich vorgelegte Suisse-Bilanz 2013 mit einer veralteten Programmversion gerechnet war (vgl. im Sachverhalt unter A.a [„2.10.5: Nährstoffbilanz alte Version“]). Zum Anderen er-

folgte der Punkteabzug, weil die vom Beschwerdeführer aufforderungsgemäss nachgereichte Suisse-Bilanz vom (...) zwar neu mit der aktuellen Programmversion gerechnet war, aber vom Kontrolleur nach wie vor als nicht vollständig beanstandet wurde; dies in den beiden folgenden Punkten (vgl. im Sachverhalt unter A.b):

- *„von den Abnehmern von Kuhgülle unterzeichnete Lieferscheine des Jahres 2013 fehlen. Grund: die Weisung vom Amt für Umwelt für die Jahre 2012 & 2013 sieht vor, dass die Betriebe Ihre Hofdüngerabgaben entweder mit gültigen Abnahmeverträgen und Lieferscheinen oder mit bestätigten Buchungen in HODUFLU ausweisen müssen.*
- *Die erfolgte Zufuhr von Zuckerrübenschnitzel des Jahres 2013 ist nicht aufgeführt.“*

Die fortbestehenden Beanstandungen veranlassten die Erstinstanz zu weiteren Sachverhaltsabklärungen sowie einer eigenen Neuberechnung der Suisse-Bilanz des Betriebs des Beschwerdeführers. Hinsichtlich der beanstandeten nicht aufgeführten Zufuhr von Zuckerrübenschnitzeln beruhte die Neuberechnung auf einer Schätzung, weil die angefragte Zuckerfabrik die gewünschten Auskünfte über den Betrieb des Beschwerdeführers nicht erteilte. Unbesehen davon erachtete die Erstinstanz die Suisse-Bilanz 2013 im Ergebnis als erfüllt (vgl. im Sachverhalt unter A.c sowie Beilage 5 zur Vernehmlassung der Erstinstanz [Aktennotiz betreffend Auswertung des ÖLN-Ergebnisses, S. 2]).

**4.3.3** Der Beschwerdeführer bringt vor, die Nachprüfung der Suisse-Bilanz 2013 vom (...) durch die Erstinstanz habe gezeigt, dass die ÖLN-Toleranzen eingehalten worden seien, was einer Bestätigung der eingereichten Suisse-Bilanzen mit materiell richtigem Ergebnis entspreche. Die Kürzung sei vor allem auch deshalb nicht sachgerecht, weil die Unrichtigkeit der Suisse-Bilanz 2013 auch wegen den nicht vorliegenden HODUFLU Einträgen als fehlerhaft bzw. unvollständig beanstandet worden sei. Dies stelle eine überschüssende Kausalität mit verbotener Doppelbestrafung dar. Zudem sei dem Beschwerdeführer vom Kontrolleur in Aussicht gestellt worden, wegen der Verwendung einer nicht mehr ganz aktuellen Suisse-Bilanz keine Abzüge zu erleiden.

**4.3.4** Dieser Argumentation kann insofern zugestimmt werden, als richtig ist, dass die zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen und die eigene Neuberechnung der Suisse-Bilanz die Erstinstanz zur Schlussfolgerung bewogen

haben, dass die Nährstoffbilanz des Betriebs des Beschwerdeführers im Kontrollzeitraum ausgeglichen war. Dass die Vorgaben der Suisse-Bilanz somit aus nachträglicher Sicht erfüllt waren, ändert jedoch nichts daran, dass die anlässlich der ÖLN-Kontrolle vom Beschwerdeführer präsentierte Suisse-Bilanz 2013 mit einer veralteten Programmversion erstellt worden war. Da dies eine verlässliche Kontrolle des Nährstoffhaushalts zum gegebenen Zeitpunkt verunmöglichte, erwägt die Vorinstanz im angefochtenen Rekursentscheid korrekt, dass die vom Beschwerdeführer am Kontrolltermin vorgelegte Suisse-Bilanz nicht überprüft werden konnte und somit letztlich unbrauchbar war.

Darüber hinaus ist grundsätzlich auch nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz auch die nachgereichte Suisse-Bilanz 2013 vom (...) als weiterhin mangelhaft beanstandet hat. So blieb im vorliegenden Beschwerdeverfahren unbestritten bzw. ist nicht anzuzweifeln, dass der Beschwerdeführer die Zufuhr von Zuckerrübenschnitzeln im Jahr 2013 in der nachgereichten Suisse-Bilanz nicht aufgeführt hatte. Dies zwang die Erstinstanz zu zusätzlichen Abklärungen, was zeigt, dass auch die nachgereichte Suisse-Bilanz 2013 vom (...) den ihr zugedachten Zweck als Kontrollinstrument nicht zu erfüllen vermochte.

Einschränkend ist immerhin zu beachten, dass es bei der zweiten beanstandeten Unvollständigkeit der nachgereichten Suisse-Bilanz 2013 vom (...) – also bei den fehlenden, von den Abnehmern von Kuhgülle unterzeichneten Lieferscheinen – um die bereits behandelte und mit 10 Minuspunkten geahndete (vgl. E. 4.2) mangelhafte Aufzeichnung der Lieferung von (...) Rindergülle zum Betrieb von G.\_\_\_\_\_ in (...) im (...) gehen muss (vgl. insbesondere den in E. 4.3.2 aufgeführten Hinweis auf die 2012 und 2013 geltende Übergangsregelung für die Aufzeichnung von Hofdüngerabgaben). Diese Teilbeanstandung durfte somit nicht zu einem zusätzlichen Punkteabzug führen. Der Beschwerdeführer übersieht allerdings, dass der vorliegend strittige Abzug von 5 Punkten zusätzlich auch wegen der Einreichung der letztlich unbrauchbaren Suisse-Bilanz unter Verwendung einer veralteten Programmversion sowie der unterlassenen Erfassung der Zufuhr von Zuckerrübenschnitzeln erfolgte. Hierbei handelt es sich um gesonderte Verstösse gegen die Aufzeichnungspflicht, deren zusätzliche Ahndung nicht als unzulässige Doppelbestrafung bezeichnet werden kann.

**4.3.5** Die Kürzungsrichtlinie (zitiert in E. 2.3) sieht für Mängel bei den Aufzeichnungen in der Form von unvollständigen Dokumenten einen Abzug

von 5 Punkten pro Dokument und maximal 20 Minuspunkte vor. Ein fehlendes, falsches oder unbrauchbares Dokument wird gemäss Kürzungsrichtlinie mit einem Abzug von 10 Punkten pro Dokument und maximal 40 Minuspunkten geahndet. Bei mehreren unvollständigen, fehlenden oder unbrauchbaren Dokumenten sind die Abzüge laut Kürzungsrichtlinie zu kumulieren. Als unbrauchbar bezeichnet die Kürzungsrichtlinie Dokumente, mit denen nicht kontrolliert werden kann (vgl. Abschnitt C Ziffer 1.2. der Kürzungsrichtlinie).

Der wegen den Mängeln der Suisse-Bilanz 2013 vorgenommene Abzug von 5 Punkten schöpft diesen Bemessungsspielraum nur teilweise aus. Insbesondere weist die Vorinstanz im angefochtenen Rekursentscheid zu Recht darauf hin, dass dem Beschwerdeführer nur 5 Punkte abgezogen wurden, obschon ein fehlendes, falsches oder unbrauchbares Dokument gemäss Kürzungsrichtlinie grundsätzlich einen Abzug von mindestens 10 Punkten zur Folge hätte. Eine Rechtsverletzung der Vorinstanz lässt sich auch nicht aus der angerufenen Äusserung des Kontrolleurs ableiten, er werde der Kontrollstelle beantragen, dass bezüglich dem Mangel wegen Verwendung einer veralteten Programmversion kein Abzug berechnet werden solle (vgl. im Sachverhalt unter A.b). Der Kontrolleur stellt in der zurückhaltenden Äusserung einzig die Stellung eines eigenen Antrags an die Kontrollstelle in Aussicht, und dies zudem einzig hinsichtlich des Mangels der Verwendung einer veralteten Programmversion. Der Hinweis stellt offenkundig keine vertrauensbegründende Zusicherung der Erstinstanz als zuständige Entscheidbehörde dar. Sodann besteht angesichts der zwei bisher noch nicht geahndeten Mängel (veraltete Programmversion, Zufuhr von Zuckerrübenschnitzel 2013 nicht aufgeführt) auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass die mangelhafte Aufzeichnung der Hofdüngerabgaben im (...) zu keinem zusätzlichen Punkteabzug führen darf (vgl. E. 4.3.4), keine Veranlassung, den Abzug von 5 Punkten als unrechtmässig zu beanstanden.

**4.3.6** Zusammenfassend erfolgte der Abzug von 5 Punkten infolge mangelhafter Suisse-Bilanz 2013 vom (...) und (...) zu Recht. Die gegen diesen Punkteabzug gerichteten Rügen des Beschwerdeführers sind unbegründet.

**4.4** Der Beschwerdeführer beschränkte sich im Rekursverfahren vor der Vorinstanz darauf, die Rechtmässigkeit der beiden vorstehend beurteilten Punkteabzüge zu bestreiten (vgl. im Sachverhalt unter B.a). Im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht bestreitet er nun zusätzlich und

„rein vorsorglich“ auch die beiden übrigen Punkteabzüge der Vorinstanzen, also jene mit der folgenden Bezeichnung (vgl. Beschwerde, Rz. 13):

- Pos. 2.10.3: Wiesenkalender unvollständig, Nutzungen fehlen, Schlagkarte Ansaat Kunstwiese fehlt: Abzug 5 Punkte
- Pos. 2.10.4: Formular „Einsatz betriebsfremde Düngemittel“ unvollständig und stimmt nicht mit Suisse-Bilanz 2013 und Belegen überein: Abzug 5 Punkte

Gegen dieses Vorgehen ist aus verfahrensrechtlicher Sicht grundsätzlich nichts einzuwenden: Der Streitgegenstand wird durch die beiden erst vor Bundesverwaltungsgericht vorsorglich eingebrachten neuen Begründungselemente nicht erweitert. Denn der Beschwerdeführer hatte (sinngemäss) auch bereits im Rekursverfahren die vollständige Aufhebung der Direktzahlungskürzung beantragt, womit die gesamte Direktzahlungskürzung bereits Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war (oder richtigerweise hätte sein sollen).

Der Beschwerdeführer hat es in der Folge allerdings unterlassen, die in der Beschwerdeschrift nicht weiter begründete vorsorgliche Bestreitung der beiden weiteren Punkteabzüge mit substantiierten und nachvollziehbaren Argumenten zu ergänzen. So macht der Beschwerdeführer zur bisher vollständig unbestritten gebliebenen Unvollständigkeit des Wiesenkalenders wie zur fehlenden „Schlagkarte Ansaat Kunstwiese“ auch vor Bundesverwaltungsgericht keinerlei Ausführungen. Zum Abzug von 5 Punkten aufgrund des unvollständigen Formulars „Einsatz betriebsfremde Düngemittel“ führt der Beschwerdeführer im vorliegenden Beschwerdeverfahren einzig aus, die konkrete Fehlerhaftigkeit dieses Formulars gehe weder aus den Akten noch der erstinstanzlichen Stellungnahme hervor. Es handle sich bei diesem Punkteabzug um ein nachgeschobenes Argument (vgl. Rz. 17 der Replik vom 2. November 2015).

Entgegen dieser isolierten (bzw. gänzlich fehlenden) Kritik steht fest, dass der Kontrolleur der Kontrollstelle die Mängel, welche zu den beiden zusätzlichen Punkteabzügen geführt haben, anlässlich der Kontrolle vom (...) festgestellt und im ÖLN-Kontrollbericht in ausreichend konkreter Weise einzeln vermerkt hatte (vgl. im Sachverhalt unter A.a). Im Übrigen fällt auf, dass die Vorinstanzen die beiden Beanstandungen „Wiesenkalender unvollständig, Nutzungen fehlen“ sowie „Schlagkarte Ansaat Kunstwiese fehlt“ mit einem gemeinsamen Abzug von (lediglich) 5 Punkten geahndet haben, obwohl

die beiden Beanstandungen ohne Weiteres auch als getrennte Mängel aufgefasst werden könnten (unvollständiges sowie fehlendes Dokument gemäss Kürzungsrichtlinie). Insgesamt ist somit – unabhängig von der konkreten Unvollständigkeit des Formulars „*Einsatz betriebsfremde Düngemittel*“ – nicht ersichtlich, inwiefern der weitere Punkteabzug von insgesamt 10 Punkten unrechtmässig sein soll.

**4.5** Damit sind die vorinstanzlichen Punkteabzüge von insgesamt 25 Punkten brutto bzw. 15 Punkten netto (unter Berücksichtigung einer Toleranz von 10 Minuspunkten) im Ergebnis zu bestätigen. Die konkrete Berechnung der Beitragskürzung gestützt auf diese Punkteabzüge blieb unbestritten und ist auch nicht anzuzweifeln. Die Kürzung der Direktzahlungen 2014 um den Teilbetrag von Fr. 3'984.– wegen Mängeln bei den Aufzeichnungen im Bereich des ÖLN erfolgte somit zu Recht.

## 5.

Schliesslich wersetzt sich der Beschwerdeführer im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht auch der Kürzung um den Teilbetrag von Fr. 400.– wegen nicht rechtzeitiger Gesuchseinreichung.

**5.1** Die Erstinstanz begründet diese Kürzung damit, dass sich der Beschwerdeführer bewusst geweigert habe, das sog. „Betriebsdatenblatt 2014“ zu unterzeichnen. Mit Schreiben vom (...) habe die Erstinstanz alle deklarationspflichtigen Personen im Kanton Thurgau zur jährlichen Daten-deklaration aufgefordert. Der Beschwerdeführer habe dieses Schreiben ebenfalls erhalten. Auf der dem Schreiben beigelegten Kurzanleitung sei erwähnt worden, dass Personen, welche einen Betrieb nach den ÖLN-Richtlinien bewirtschaften oder Direktzahlungen beanspruchen, das Betriebsdatenblatt zu unterzeichnen hätten. Obwohl diese Vorgabe klar, verständlich und nachvollziehbar sei, habe sich der Beschwerdeführer nicht daran gehalten. Als langjähriger Bewirtschafter eines Betriebs und als Bezüger von Direktzahlungen wisse der Beschwerdeführer, dass die Unterschrift erforderlich sei. Er habe seine Unterschrift auf dem Betriebsdatenblatt 2014 nicht unwissentlich, sondern gezielt nicht gemacht. Sein Verhalten sei querulatorisch und verursache einen unnötigen Aufwand. Mit Schreiben vom (...) habe die Erstinstanz dem Beschwerdeführer trotz der Verweigerung der Unterschrift die Möglichkeit zur nachträglichen Unterzeichnung des Betriebsdatenblattes gegeben, worauf der Beschwerdeführer das Betriebsdatenblatt doch noch unterzeichnet habe. Die Erstinstanz habe dies dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom (...) grundsätzlich bestätigt und ihm gleichzeitig die daraus resultierende Direktzahlungskürzung und die Verrechnung des Mehraufwandes mitgeteilt.

**5.2** Der Beschwerdeführer bestreitet, dass die Voraussetzungen für eine Direktzahlungskürzung wegen nicht rechtzeitiger Gesuchseinreichung gegeben sind. Die Erstinstanz anerkenne mit Schreiben vom (...) ausdrücklich, dass sie das Betriebsdatenblatt und damit das Gesuch um Ausrichtung von Direktzahlungen erhalten habe. Das Gesuch sei rechtzeitig eingereicht worden, jedoch ohne Unterschrift, weil gemäss Direktzahlungsverordnung wahrheitsgemässe Aussagen gefordert seien und diese wegen technischen Problemen im Erfassungsportal Agate nicht hätten eingetragen werden können. Das Fehlen der Unterschrift könne nicht als verspätete und zu bestrafende Gesuchseinreichung uminterpretiert werden. Dies vor allem dann nicht, wenn dem Beschwerdeführer für das Nachreichen der Unterschrift von der Erstinstanz eine Frist für das Nachreichen der Unterschrift

angesetzt werde. Der Beschwerdeführer habe nicht nur fristgerecht ein Gesuch um Erhalt von Direktzahlungen eingereicht, sondern dieses Gesuch auch innert angesetzter Nachfrist unterzeichnet. Die erstinstanzliche Ansicht widerspreche der Kürzungsrichtlinie, welche ausdrücklich nur bei verspäteter Gesuchstellung oder Anmeldung eine Verringerung der Direktzahlung vorsehe.

**5.3** Gestützt auf die Ausführungen der Parteien und die vorliegenden Akten ist von folgendem Sachverhalt auszugehen:

**5.3.1** Mit Schreiben vom (...) forderte die Erstinstanz den Beschwerdeführer zur jährlichen Tier- und Flächendeklaration mit Stichtag (...) auf. Hierzu hatte der Beschwerdeführer die seinen Betrieb betreffenden Daten unter [www.agate.ch](http://www.agate.ch) zu überprüfen und bis am (...) zu aktualisieren (vgl. Beilage 4 zur Duplik der Erstinstanz vom 19. November 2015).

**5.3.2** Gemäss der Kurzanleitung, welche dem Schreiben vom (...) beigelegt war, mussten die Daten nach der vollständigen Datenerfassung im Erfassungsprogramm zur Prüfung und Weiterverarbeitung durch die Erstinstanz freigegeben und anschliessend das Betriebsdatenblatt ausgedruckt und unterzeichnet werden. Das unterzeichnete Betriebsdatenblatt war der zuständigen Gemeindestelle bis am (...) einzureichen (vgl. Beilage 5 zur Duplik der Erstinstanz vom 19. November 2015).

**5.3.3** Mit Schreiben vom (...) bestätigte die Erstinstanz, dass sie das Betriebsdatenblatt 2014 vom Beschwerdeführer erhalten hat. Man stelle aber fest, dass der Beschwerdeführer das Formular trotz Aufforderung der zuständigen Gemeindestelle nicht handschriftlich unterzeichnet und somit die Korrektheit der Angaben nicht bestätigt habe. In der Beilage sandte die Erstinstanz das nicht unterzeichnete Betriebsdatenblatt 2014 an den Beschwerdeführer zurück und räumte ihm die Möglichkeit ein, die Unterschrift bis am (...) nachzureichen. Es handle sich dann jedoch um eine verspätete Gesuchstellung, weshalb die Direktzahlungen gemäss der geltenden Kürzungsrichtlinie zu kürzen seien (vgl. Beilage 7 zur Duplik der Erstinstanz vom 19. November 2015).

**5.3.4** Unmittelbar nach dem Erhalt dieses Schreibens wandte sich B. \_\_\_\_\_ per E-Mail an den Verantwortlichen der Erstinstanz. Sie machte ein Missverständnis geltend und wies zur Erklärung des nicht unterschriebenen Datenblattes darauf hin, dass sich ein gefälltter Baum trotz mehrma-

ligen Versuchen nicht aus der Liste habe streichen lassen. Ausserdem hätten sie eine Parzelle für bodenschonende Bewirtschaftung angemeldet, obwohl nicht klar sei, ob diese überhaupt mit den erledigten und vorgesehenen Massnahmen akzeptiert sei. Da der Gemeindestellenleiter auch nicht habe weiterhelfen können, habe [der Beschwerdeführer] das Betriebsdatenblatt so nicht als wahrheitsgetreu unterzeichnen können. Auch bei der Erstinstanz habe aus zeitlichen Gründen nicht mehr nachgefragt werden können. Selbstverständlich werde [der Beschwerdeführer] das Betriebsdatenblatt unterzeichnen und umgehend zurücksenden, natürlich nach wie vor unter dem Vorbehalt der zwei noch nicht beantworteten Fragen (vgl. Beilage 7 des Beschwerdeführers).

**5.3.5** Mit Schreiben vom (...) bestätigte die Erstinstanz, dass der Beschwerdeführer der Aufforderung zur Nachreichung der Unterschrift auf dem Betriebsdatenblatt nachgekommen ist. Die Erstinstanz betrachte das verspätet unterzeichnete Betriebsdatenblatt als nachträgliches Gesuch um Direktzahlungen. Sie werde gestützt auf die Kürzungsrichtlinie eine reduzierte Kürzung von Fr. 400.– wegen verspäteter Gesuchseinreichung umsetzen (vgl. Beilage 8 zur Duplik der Erstinstanz vom 19. November 2015).

**5.4** Die Kürzung von Direktzahlungen bei nicht rechtzeitiger Gesuchseinreichung ist in Ziffer 2.3 des Anhangs 8 der – per 1. Januar 2014 totalrevidierten und vorliegend anwendbaren (vgl. E. 2.4) – Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 geregelt. Gemäss Ziffer 2.3.1 dieses Anhangs werden die Beiträge bei verspäteter Gesuchseinreichung oder Anmeldung ausser in Fällen höherer Gewalt um 10 Prozent – mindestens um Fr. 200.– und maximal um Fr. 1'000.– – gekürzt.

Gemäss dem zuvor Ausgeführten steht fest, dass der Beschwerdeführer der Aufforderung der Erstinstanz im Schreiben vom (...) zur Deklaration der Betriebsdaten bis am (...) fristgerecht nachgekommen ist: Wie verlangt aktualisierte der Beschwerdeführer seine Betriebsdaten im Erfassungsprogramm, gab die Daten zur Prüfung und Weiterverarbeitung frei und reichte der zuständigen Gemeindestelle auch rechtzeitig einen Ausdruck des Betriebsdatenblattes ein. Bei der Einreichung des Betriebsdatenblattes ohne eigenhändige Unterschrift handelt es sich (unabhängig von den konkreten Beweggründen des Beschwerdeführers) um die (blosse) Nichtbeachtung eines Formerfordernisses. Die Argumentation der Erstinstanz missachtet dies und übersieht, dass der Beschwerdeführer das Verwaltungsverfahren vor der Erstinstanz trotz der fehlenden Unterschrift durch die ansonsten korrekte Deklaration und Einreichung der Betriebsdaten bereits damals

rechtzeitig anhängig gemacht hat. Es kann daher nicht von einer verspäteten (oder gar fehlenden) Gesuchseinreichung im Sinne der genannten Kürzungsregelung gesprochen werden. Ebenso betont der Beschwerdeführer zu Recht, dass er die eigenständige Unterschrift innerhalb der angesetzten Nachfrist nachgereicht hat. Damit hat er den Formmangel der ursprünglichen Eingabe aufforderungsgemäss behoben, womit ihm nichts mehr vorzuwerfen ist. Jedenfalls kann auch das nachgereichte unterzeichnete Betriebsdatenblatt angesichts der bereits zuvor eingetretenen Rechtshängigkeit des Verfahrens entgegen der Erstinstanz nicht als nachträgliches bzw. verspätetes Direktzahlungsgesuch bezeichnet werden.

**5.5** Zusammenfassend widersetzt sich der Beschwerdeführer der Kürzung um den Teilbetrag von Fr. 400.– wegen nicht rechtzeitiger Gesuchseinreichung zu Recht. Die Voraussetzungen für diese Direktzahlungskürzung sind nicht erfüllt, weshalb die Erstinstanz anzuweisen ist, dem Beschwerdeführer den zurückbehaltenen Betrag von Fr. 400.– zu bezahlen.

**5.6** Da der Beschwerdeführer die Nachzahlung der zurückbehaltenen Kürzungen zuzüglich einem Verzugszins von 5% ab dem 31. Dezember 2014 beantragt, bleibt zu prüfen, ob die Erstinstanz auf dem nachzuzahlenden Betrag von Fr. 400.– einen entsprechenden Verzugszins schuldet.

**5.6.1** Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer vor, das Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) sehe in Art. 24 vor, dass 60 Tage nach Fälligkeit einer Forderung, die gemäss Art. 68 Abs. 3 DZV (1998) am 31. Dezember des Beitragsjahrs eintrete, ein Verzugszins von jährlich 5 Prozent geschuldet sei. Neben dieser grammatikalischen Auslegung führe auch eine teleologische Interpretation zum selben Ergebnis. Sinn und Zweck von Art. 68 Abs. 3 DZV (1998) könnten nicht darin liegen, dass sich die Verwaltung beliebig viel Zeit mit der jährlichen Verfügung und Auszahlung der beantragten Beiträge lassen könne. Weiter lasse selbst die analoge Anwendung von Art. 30 SuG keine andere Schlussfolgerung zu.

**5.6.2** Gemäss Art. 24 SuG schuldet die Behörde einem Empfänger, dem sie eine Finanzhilfe oder Abgeltung nicht innert 60 Tage nach deren Fälligkeit bezahlt, von diesem Zeitpunkt an einen Verzugszins von jährlich 5%.

**5.6.2.1** Das Bundesverwaltungsgericht hat sich zur Frage der Fälligkeit von Direktzahlungen bereits mehrfach geäußert. Noch zur alten, bis zum 31. Dezember 2013 in Kraft stehenden DZV 1998 (AS 1999 229) hielt es fest, dass die Fälligkeit von Direktzahlungen grundsätzlich erst mit der

Rechtskraft des massgeblichen Entscheids eintritt (Urteile des BVGer B-2225/2006 vom 14. August 2007 E. 9, B-3704/2009 vom 3. Februar 2010 E. 3, B-7208/2009 vom 13. April 2010 E. 8, B-1374/2012 vom 19. Dezember 2012 E. 8.1 und B-1764/2012 vom 21. Januar 2013 E. 7.1). Im Entscheid B-3704/2009 (E. 3.1 f.) führte das Bundesverwaltungsgericht (mit Verweis auf den Entscheid der früheren Rekurskommission EVD vom 22. Mai 2003 [JG/2002-10]) aus, dass der damalige Art. 68 Abs. 3 DZV 1998, wonach „[d]er Kanton [...] die Beiträge an die Gesuchsteller oder die Gesuchstellerinnen bis zum 31. Dezember des Beitragsjahres [auszahlt]“, den Gesuchstellern keinen Anspruch auf Auszahlung der Direktzahlungen bis zu diesem Zeitpunkt einräume. Systematisch richte sich die Bestimmung an die Kantone und mache diesen administrative Vorgaben über den Ablauf der Auszahlungen. Diese Gegebenheit zeige, dass der Verordnungsgeber mit der Bestimmung von Art. 68 Abs. 3 DZV 1998 nicht die Direktzahlungen am 31. Dezember des Beitragsjahres habe fällig werden lassen wollen.

**5.6.2.2** Mit der Revision der DZV trat auf den 1. Januar 2014 Art. 109 DZV in Kraft. Die Bestimmung sieht vor, dass der Kanton bis zum 10. November des Beitragsjahres die Beiträge auszahlt, mit Ausnahme der Beiträge im Sömmerungsgebiet und des Übergangsbeitrags (Abs. 2). Letztere zahlt der Kanton bis zum 20. Dezember des Beitragsjahres aus (Abs. 3). Abgesehen von den unterschiedlich festgelegten Auszahlungszeitpunkten und der differenzierten Behandlung der Beiträge im Sömmerungsgebiet und des Übergangsbeitrags entspricht die Bestimmung von Art. 109 DZV zu weiten Teilen der früheren Vorschrift von Art. 68 DZV 1998. Es ergibt sich weder aus der Systematik noch aus der Entstehungsgeschichte von Art. 109 DZV (vgl. Anhörung zur Revision der Ausführungsbestimmungen zur Agrarpolitik 2014-2017, Bericht des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung [WBF] vom 8. April 2013), dass die revidierte Verordnungsvorschrift auf einer gegenüber ihrer Vorversion geänderten Konzeption beruht. So befindet sich Art. 109 DZV nach wie vor im Kapitel „[Festsetzung der] Beiträge, Abrechnung und Auszahlung“ und richtet sich weiterhin – als administrative Vorgabe – an die Kantone. Es ist mithin davon auszugehen, dass der Verordnungsgeber mit Art. 109 DZV keinen neuen Fälligkeitstermin hat einführen wollen.

**5.6.2.3** Es ergibt sich somit, dass die Fälligkeit von Direktzahlungen auch unter der geltenden DZV grundsätzlich erst mit der Rechtskraft des massgeblichen Entscheids eintritt (vgl. in diesem Sinne auch Urteil des BVGer B-7200/2015 vom 19. November 2018 E. 4.2.3).

Da der Beschwerdeführer gegen den Entscheid der Erstinstanz und den dazugehörigen Entscheid der Vorinstanz Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben hat, wird die Forderung auf Nachzahlung der unrechtmässigen Kürzung um den Teilbetrag von Fr. 400.– wegen nicht rechtzeitiger Gesuchseinreichung erst mit der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eintreten.

**5.6.3** Ausnahmsweise ist nach der Rechtsprechung ein Verzugszins dann auszurichten, wenn die Verzögerung eines Direktzahlungsentscheids auf widerrechtlichem oder trölerischem Verhalten der Verwaltung beruht (vgl. Urteil des BVGer B-7200/2015 vom 19. November 2018 E. 4.3, m.w.H.). Vorliegend bestehen keine Anhaltspunkte, die ein widerrechtliches oder trölerisches Verhalten der Verwaltung indizieren würden.

**5.6.4** Art. 30 Abs. 3 SuG sieht für die Rückforderung zu Unrecht ausgerichteter Leistungen vor, dass die Behörde bei schuldhaftem Handeln des Empfängers einen jährlichen Zins von 5% seit der Auszahlung erhebt. Diesbezüglich hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die oben erwähnte Praxis nicht nur für die Auszahlung, sondern auch für die Rückforderung von Leistungen gilt. Deshalb vermag der Hinweis des Beschwerdeführers auf die analoge Anwendung von Art. 30 SuG nichts daran zu ändern, dass die Fälligkeit der Direktzahlungen erst mit der Rechtskraft des massgeblichen Entscheids eintritt (vgl. Urteil des BVGer B-7200/2015 vom 19. November 2018 E. 4.4; Urteil des BVGer B-3704/2009 vom 3. Februar 2010 E. 4.3 m.w.H.).

**5.6.5** Das Begehren des Beschwerdeführers auf Nachzahlung der zurückbehaltenen Kürzungen zuzüglich einem Verzugszins von 5% ab dem 31. Dezember 2014 ist demnach unbegründet. Auf dem nachzuzahlenden Betrag von Fr. 400.– ist kein Verzugszins geschuldet.

## **6.**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Unter Berücksichtigung der unrechtmässigen Kürzung um den Teilbetrag von Fr. 400.– wegen nicht rechtzeitiger Gesuchseinreichung sind dem Beschwerdeführer für das Jahr 2014 Direktzahlungen und Einzelkulturbeiträge in Höhe von Fr. (...) (statt Fr. (...), vgl. im Sachverhalt unter A.e) zuzusprechen. Die Erstinstanz ist anzuweisen, dem Beschwerdeführenden den ausstehenden Betrag von Fr. 400.– zu bezahlen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

Zur Neuverlegung der Verfahrens- und Parteikosten des vorinstanzlichen Rekursverfahrens ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

## 7.

**7.1** Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (vgl. Art. 63 Abs. 4<sup>bis</sup> VwVG; Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Bei Streitigkeiten mit Vermögensinteresse ist die Gerichtsgebühr in der Regel innerhalb des in Art. 4 VGKE vorgesehenen, durch den Streitwert determinierten Gebührenrahmens festzusetzen. Der Streitwert bestimmt sich nach den Begehren, die vor der Vorinstanz streitig geblieben sind (vgl. Art. 51 Abs. 1 Bst. a des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110] [analog]), wobei allfällige (als akzessorische Nebenrechte) geltend gemachte Zinsen für die Streitwertberechnung nicht zu berücksichtigen sind (vgl. Art. 51 Abs. 3 BGG [analog]; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 4.19; BEAT RUDIN, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, Art. 51 BGG N. 50 f. m.w.H.). Ausgehend von einem Streitwert von Fr. 4'384.– und unter Berücksichtigung des Verfahrensaufwands ist die Gerichtsgebühr im vorliegenden Fall auf Fr. 900.– festzusetzen.

**7.2** Nach Art. 63 Abs. 1 VwVG hat in der Regel die unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen. Unterliegt sie nur teilweise, werden die Kosten entsprechend ermässigt. Vorinstanzen sind von der Kostenpflicht befreit (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Der Beschwerdeführer obsiegt einzig mit Bezug auf die beantragte Nachzahlung der zurückbehaltenen Kürzung um den Teilbetrag von Fr. 400.– wegen nicht rechtzeitiger Gesuchseinreichung. Hinsichtlich der ebenfalls beantragten Nachzahlung der Kürzung im Teilbetrag von Fr. 3'984.– wegen Mängeln bei den Aufzeichnungen im Bereich des ÖLN wie hinsichtlich der verlangten Verzugszinsen unterliegt der Beschwerdeführer.

Dementsprechend sind dem Beschwerdeführer 9/10 der Verfahrenskosten, ausmachend Fr. 800.– (gerundet) aufzuerlegen. Die restlichen Verfahrenskosten von Fr. 100.– sind auf die Gerichtskasse zu nehmen (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

**7.3** Als teilweise obsiegende Partei hat der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer Anspruch auf eine (entsprechend gekürzte) Parteientschädigung für die ihm erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 2 VGKE). Die Entschädigung ist der Körperschaft aufzuerlegen, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, soweit sie, wie im vorliegenden Fall, nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann (vgl. Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Parteientschädigung aufgrund der Akten und nach Ermessen festzulegen ist (vgl. Art. 8 ff. und Art. 14 VGKE). Für das bundesverwaltungsgerichtliche Verfahren wird eine – um 9/10 reduzierte – Parteientschädigung von Fr. 200.– als angemessen erachtet, die vom Kanton Thurgau (Vorinstanz) auszurichten ist.

### **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

#### **1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid des Departements für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau vom 10. Juni 2015 wird aufgehoben. Dem Beschwerdeführer werden für das Jahr 2014 Direktzahlungen und Einzelkulturbeiträge in Höhe von Fr. (...) zugesprochen. Das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau wird angewiesen, dem Beschwerdeführenden den ausstehenden Betrag von Fr. 400.– zu bezahlen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

Zur Neuverlegung der Verfahrens- und Parteikosten des vorinstanzlichen Rekursverfahrens wird die Sache an das Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau zurückgewiesen.

#### **2.**

Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 800.– auferlegt. Nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils wird dieser Betrag dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 800.– entnommen.

#### **3.**

Der Kanton Thurgau (Vorinstanz) hat dem Beschwerdeführer für das bundesverwaltungsgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von

Fr. 200.– zu bezahlen. Dieser Betrag ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 367/2014; Gerichtsurkunde);
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Bundesamt für Landwirtschaft (Gerichtsurkunde);
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Maria Amgwerd

Roger Mallepell

**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 (Art. 42 BGG).

Versand: 29. Januar 2019