



Urteil vom 26. April 2011

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter David Aschmann, Richterin Maria Amgwerd,
Gerichtsschreiberin Beatrice Grubenmann.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Markus Heer, 9501 Wil SG 1,
Beschwerdeführer,

gegen

**Departement für Inneres und Volkswirtschaft des
Kantons Thurgau**, 8510 Frauenfeld,
Vorinstanz,

Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau,
Verwaltungsgebäude, 8500 Frauenfeld,
Erstinstanz.

Gegenstand

Landwirtschaftliche Direktzahlungen.

Sachverhalt:**A.**

A._____ führt einen Landwirtschaftsbetrieb in Z._____, unter anderem mit Rindvieh- und Pferdehaltung. Im Rahmen der landwirtschaftlichen Betriebsstrukturdatenerhebung 2009 stellte der Beschwerdeführer am 5. Mai 2009 das Gesuch um Direktzahlungen für das Jahr 2009.

B.

Mit Verfügung vom 18. Dezember 2009 stellte das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau (Erstinstanz) u.a. fest, A._____ habe für das Jahr 2009 ausschliesslich ein Gesuch um Öko-Qualitätsbeiträge, Beiträge für Obstgärten nach ÖQV sowie für RAUS- und BTS-Beiträge eingereicht (Ziff. 1), sowie, die Anforderungen an den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) seien im Jahr 2009 auf seinem Betrieb nicht erfüllt (Ziff. 2). A._____ würden für das Jahr 2009 keine Direktzahlungen und Beiträge gemäss ÖQV ausgerichtet (Ziff. 3). Die Erstinstanz stellte weiter fest, das Gewässerschutzgesetz sei noch immer nicht vollumfänglich eingehalten, was eine Kürzung der Direktzahlungen um Fr. 8'000.- zur Folge hätte (Ziff. 4). Die Kosten für den Mehraufwand für die durch A._____ erschwerten ÖLN-Kontrollen von Fr. 3'795.- würden ihm auferlegt, mit allfälligen ihm zustehenden Direktzahlungen für das Jahr 2009 verrechnet oder ihm separat in Rechnung gestellt (Ziff. 5).

C.

Gegen diese Verfügung erhob A._____ am 11. Januar 2010 Beschwerde beim Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau (Vorinstanz) und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Entscheides und die Auszahlung der allgemeinen Direktzahlungen 2009, im Einzelnen den Flächenbeitrag und den Beitrag für Raufutter verzehrende Nutztiere (RGVE-Beitrag), sämtliche Ökobeiträge (inkl. ökologischer Ausgleich), die Ethobeiträge (Beiträge für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme [BTS] und Beiträge für regelmässigen Auslauf im Freien [RAUS]) sowie die Ökoqualitätsbeiträge zzgl. Verzugszins von 5% seit 31. Dezember 2009. Zur Begründung führte er an, er habe die Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises für das Jahr 2009 erfüllt. Insbesondere erfülle sein Betrieb auch im Jahr 2009 die Anforderungen des Tierschutzes. Auch sei es überspitzter Formalismus, dass die Erstinstanz ihn aufgrund seiner

Deklarationsweise von den Hauptbeitragskategorien Flächen und RGVE-Beiträgen ausschliessen wolle.

D.

Mit Entscheid vom 11. Juni 2010 wies die Vorinstanz die Beschwerde von A._____ gegen den Entscheid der Erstinstanz vom 18. Dezember 2009 ab. Zur Begründung führte sie aus, die Gesuchstellung sei nicht formell korrekt erfolgt. Überdies habe das im Bereich Direktzahlungen zuständige kantonale Landwirtschaftsamt dem Beschwerdeführer die Direktzahlungen für das Jahr 2009 zu Recht gestützt auf die ihm eingereichten Unterlagen verweigert.

E.

Am 15. Juli 2010 erhebt A._____ (Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 11. Juni 2010. Zur Begründung führt er im Wesentlichen an, er habe die Auflagen des Veterinäramtes vom 14. Juli 2009 vollumfänglich umgesetzt, womit der ÖLN für das Jahr 2009 auch in Bezug auf die Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung gegeben sei. Der von der Kontrollstelle für Ökomassnahmen und Labelproduktion (KOL) in ihrem Bericht vom 24. November 2009 für alle Tierkategorien angebrachte Vorbehalt bezüglich Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung sei durch das veterinärärztliche Nachkontrollergebnis vom 13. November 2009 aufgehoben worden. Der veterinärärztliche Entscheid vom 14. Juli 2009 sei ausdrücklich bestritten, er sei bis heute nicht in Rechtskraft erwachsen. Dem Beschwerdeführer sei selbst dann, wenn davon auszugehen wäre, dass er nur während eines Teils des Kalenderjahres die Tierschutzgesetzgebung eingehalten habe, zumindest ein Teil der beantragten Beiträge auszurichten. Eine vollständige Verweigerung sei nicht zu rechtfertigen. Sodann treffe es nicht zu, dass er kein Gesuch für Flächen- und RGVE-Beiträge gestellt habe. Der Beschwerdeführer beantragt weiter, es sei ihm die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren.

F.

Die Erstinstanz lässt sich mit Stellungnahme vom 25. August 2010 vernehmen und beantragt die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer habe den Nachweis nicht erbracht, dass der gesamte Betrieb nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaftet worden sei. Insbesondere habe der Beschwerdeführer Tierschutzbestimmungen nicht eingehalten. Die im April 2009 konstatierten Mängel führten zur Verweigerung der Beiträge, unabhängig

davon, ob in einem (viel) späteren Zeitpunkt die Vorschriften erfüllt würden. Auch habe der Beschwerdeführer durch verbal und physisch gewalttätiges Verhalten die Vornahme von Kontrollen erschwert und verunmöglicht. Bereits die wiederholte Erschwerung der Kontrolle sei ein Anlass, die Direktzahlungen zu kürzen bzw. zu verweigern.

G.

Mit Eingabe vom 26. August 2010 reichte der Beschwerdeführer diverse Belege zum Nachweis seiner prozessualen Bedürftigkeit ein.

H.

Die Vorinstanz lässt sich mit Vernehmlassung vom 31. August 2010 vernehmen und beantragt die Abweisung der Beschwerde. Im Wesentlichen führt sie aus, die Direktzahlungen seien dem Beschwerdeführer nicht aufgrund von zwei fehlenden Kreuzen im Gesuchsformular verweigert worden, sondern aufgrund der seit 2007 bestehenden, wiederholten und zum Teil schwerwiegenden sowie 2009 neu festgestellten Widerhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung, die Erschwerung und Verhinderung von Kontrollen auf dem Betrieb des Beschwerdeführers, die nur noch mit Polizeischutz durchgeführt werden könnten, und die andauernde Verletzung von Gewässerschutzvorschriften.

I.

Mit Zwischenverfügung vom 3. September 2010 wies die Instruktionsrichterin das Gesuch des Beschwerdeführers vom 15. Juli 2010 um unentgeltliche Rechtspflege ab.

J.

Mit Replik vom 20. Oktober 2010 ergänzt der Beschwerdeführer seine ursprünglichen Rechtsbegehren. Er rügt, die Vorinstanz habe es unterlassen, das Formular "Feststellung 2010: Nichteinhaltung von Bedingungen und Auflagen der Direktzahlungsverordnung oder der Ackerbaubeitragsverordnung" ins Recht zu legen.

K.

Die Erstinstanz hält mit Duplik vom 15. November 2010 an ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest. Ergänzend führt sie aus, aus dem beigelegten Schreiben des Veterinäramtes vom 1. November 2010 ergebe sich, dass der Beschwerdeführer mit Waffengewalt eine Kontrolle verhindert habe, die der Kantonstierarzt auf sein Begehren am 27.

Oktober 2009 habe durchführen wollen. Vom Bezirksamt U._____ sei gegen den Beschwerdeführer eine Strafuntersuchung wegen Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte eröffnet worden. Am (...) habe diesbezüglich eine Gerichtsverhandlung am Bezirksgericht U._____ stattgefunden.

L.

Mit Duplik vom 18. November 2010 hält die Vorinstanz an ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest. Sie hält fest, dass die in der Replik enthaltenen Einwände in Ziff. II.A.9 (S. 6-15) inhaltlich denjenigen Einwänden entsprächen, die der Beschwerdeführer in den Rechtsschriften im Tierschutzverfahren beim kantonalen Verwaltungsgericht als auch beim Bundesgericht vorgebracht habe. Der Verwaltungsgerichtsentscheid des Kantons Thurgau vom (...) gebe die Rechtsauffassung der Erstinstanz vollumfänglich wieder, weshalb sie auf diesen verweise. Den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom (...) betreffend Wiederhandlung gegen Tierschutzvorschriften habe der Beschwerdeführer mit Beschwerde vom 23. September 2010 beim Bundesgericht angefochten.

M.

Auf die Begründung der Anträge des Beschwerdeführers und der Vorinstanzen wird, soweit notwendig, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Der angefochtene Beschwerdeentscheid vom 11. Juni 2010 stützt sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes. Er 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 u.a. Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonalen 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]). Das Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Thurgau bestimmt, dass Entscheide der Departemente mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können, sofern dies das Bundesrecht zulässt (vgl. § 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Februar 1981 des Kantons Thurgau [RB-Nr. 170.1]). Vorliegend sieht Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) vor, dass gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen, die - wie im vorliegenden Fall - in Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Ausgenommen sind einzig

kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, die mit Beiträgen unterstützt werden. Eine derartige Ausnahme liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Beschwerdeentscheids durch diesen berührt und hat daher ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Er ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert.

Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor.

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Der Beschwerdeführer rügt vorab eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör durch die Vorinstanz. Er erblickt diese darin, dass ihm in die von der Vorinstanz als Grundlage für ihren Entscheid genannten Akten – die komplette Gesuchsformularsammlung betreffend die Direktzahlungen 2009 (Formulare A, B, P und K), eine Aktennotiz der Kontrollstelle für Ökomassnahmen und Labelproduktion (KOL) vom 24. November 2009, den Entscheid des Veterinäramtes vom 14. Juli 2009 und eine Meldung dieses Amtes über eine am 27. Oktober 2009 beabsichtigte Kontrolle des Betriebs des Beschwerdeführers, sowie einen Bericht des Amtes für Umwelt vom 3. Dezember 2009 – nur teilweise Einsicht gewährt worden sei. Die Vorinstanz erwähne weitere Belege (Korrespondenzen mit dem Veterinäramt und der Polizei), die ihm nie eröffnet worden seien. Es sei auch zu bezweifeln, ob damit alle relevanten Akten aufgelistet seien.

2.1. Der Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. Art. 29 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) gewährleistet eine ganze Reihe von Verfahrensgarantien. Insbesondere erfasst der Gehörsanspruch das Recht auf Akteneinsicht. Dem Einsichtsrecht der Parteien unterliegen alle Unterlagen, welche grundsätzlich geeignet sind, als Beweismittel zu dienen bzw. die für die entscheidende Instanz entscheidrelevant sind oder sein könnten (vgl. STEPHAN C. BRUNNER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Bern 2008, Rz. 33 ff. zu Art. 26 mit weiteren Hinweisen). Dazu gehören eine ganze Reihe von Verfahrensgarantien, insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE [HYPERLINK "http://links.weblaw.ch/BGE-127-I-54"](http://links.weblaw.ch/BGE-127-I-54) 127 I 54 E. 2b, BGE [HYPERLINK "http://links.weblaw.ch/BGE-126-I-15"](http://links.weblaw.ch/BGE-126-I-15) 126 I 15 E. 2a/aa, BGE [HYPERLINK "http://links.weblaw.ch/BGE-122-I-53"](http://links.weblaw.ch/BGE-122-I-53) 122 I 53 E. 4a, je mit weiteren Hinweisen).

2.2. Vorliegend ergibt sich indessen aus den Akten, dass der Beschwerdeführer die von ihm erwähnten

Akten entweder selbst ausgefüllt und unterzeichnet (Gesuchsformulare) oder selbst bei der Vorinstanz eingereicht (Aktennotiz der KOL vom 24. November 2009) hat oder dass er die Akten zu Stellungnahme zugestellt erhielt (Auszug der Gesuchsformulare; Bericht des Amtes für Umwelt vom 3. Dezember 2009) bzw. dass sie ihm eröffnet wurden (Entscheid des Veterinärarnes vom 14. Juli 2009).

Nachdem die Instruktionsrichterin des Bundesverwaltungsgerichts mit Zwischenverfügung vom 3. September 2010 dem Beschwerdeführer das Recht auf Einsichtnahme in die gesamten Vorakten, welche durch die Vorinstanzen eingereicht worden waren, am Sitz des Gerichts zugestanden hatte, teilte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers telefonisch mit, dass er bereits über Kopien sämtlicher Aktenstücke verfüge. Zwar hält der Beschwerdeführer in seiner Replik weiterhin an seinem Antrag auf Akteneinsicht fest und macht diesbezüglich geltend, die Vorinstanzen hätten sich noch auf weitere Akten abgestützt, in die sie ihm keine Einsicht gewährt hätten und welche sie auch dem Bundesverwaltungsgericht nicht eingereicht hätten. So macht er beispielsweise geltend, das Formular "Feststellung 2010: Nichteinhaltung von Bedingungen und Auflagen der Direktzahlungsverordnung oder der Ackerbaubeitragsverordnung" dürfte bereits 2009 existiert haben und sei bestimmt entscheidrelevant. Durch die Erstinstanz wird indessen ausdrücklich bestritten, dass für das Jahr 2009 in Bezug auf den Betrieb des Beschwerdeführers ein solches Formular vorgelegen hatte. Bezüglich der übrigen Aktenstücke, deren Existenz der Beschwerdeführer behauptet, wie beispielsweise die Formulare Tiererhebung, Parzellenverzeichnis und Kulturenverzeichnis, ist nicht ersichtlich, inwiefern sie im konkreten Fall entscheidrelevant sein sollten.

Insgesamt ergibt sich somit, dass der Beschwerdeführer Kenntnis von den für die Erstinstanz und die Vorinstanz als Grundlage des Entscheids dienenden Akten und den darin enthaltenen Feststellungen hatte, und zwar bis spätestens am 22. Februar 2010 und damit vor der Einreichung seiner Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht am 15. Juli 2010. Eine Verletzung des Anspruchs des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör ist unter diesen Umständen nicht erkennbar.

3.

Der hier zu beurteilende Sachverhalt ereignete sich im Jahr 2009, weshalb grundsätzlich diejenigen Rechtssätze Anwendung finden, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung hatten. Der Gesetzgeber kann eine davon abweichende Regelung treffen, was er indessen im vorliegenden Fall - soweit hier interessierend - nicht getan hat (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgericht B-3405/2007 vom 3. Juli 2008 E. 2.2.2 mit Hinweisen). Die im vorliegenden Fall anzuwendenden Bestimmungen wurden von keinen entscheidrelevanten Rechtsänderungen betroffen.

4.

Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden – gestützt auf Art. 104 Abs. 2 BV – die Art. 70 ff. des LwG sowie die aufgrund dessen vom Bundesrat erlassene Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR 910.13). Zwecks Förderung der Landwirtschaft richtet danach der Bund bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen, insbesondere unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN), Bewirtschaftern und

Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben Direktzahlungen in Form von Beiträgen aus (vgl. Art. 70 Abs. 1 LwG).

Direktzahlungen umfassen allgemeine Direktzahlungen, Ökobeiträge und Ethobeiträge (Art. 1 Abs. 1 DZV). Als allgemeine Direktzahlungen gelten auch Flächenbeiträge (Art. 1 Abs. 2 Bst. a DZV) und Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere (Art. 1 Abs. 2 Bst. b DZV). Beiträge für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS) und Beiträge für regelmässigen Auslauf im Freien (RAUS) zählen zu den Ethobeiträgen (Art. 1 Abs. 4 Bst. a und b DZV).

Direktzahlungen werden nur auf schriftliches Gesuch hin ausgerichtet (Art. 63 DZV). Dieses Gesuch hat neben den Betriebsstrukturdaten auch Angaben zu den beanspruchten Direktzahlungsarten sowie den ökologischen Leistungsausweis zu enthalten (vgl. Art. 64 Abs. 1 DZV). Der Kanton stellt die Beitragsberechtigung des Gesuchstellers fest und setzt den Beitrag auf Grund der Verhältnisse am Stichtag fest (Art. 67 Abs. 1 DZV). Die Kantone können Organisationen, die für ein sachgemässe und unabhängige Kontrolle Gewähr bieten, zum Vollzug beziehen (Art. 66 Abs. 1 DZV).

5.

Die Erstinstanz verweigerte dem Beschwerdeführer die beantragten Direktzahlungsbeiträge für das Jahr 2009 mit der Begründung, dass er die Anforderungen an den ökologischen Leistungsnachweis auf seinem Betrieb nicht erfüllt habe, insbesondere nicht bezüglich der Tierschutz- und der Gewässerschutzbestimmungen.

Der Beschwerdeführer kritisiert, es treffe nicht zu, dass auf seinem Betrieb im Jahre 2009 gegen Tierschutzvorschriften verstossen worden sei. Die Vorinstanz sei in diesem Zusammenhang von einer unrichtigen Sachverhaltsfeststellung ausgegangen. Die Erstinstanz habe nicht substantiiert, wie sie auf über 110 Abzugspunkte komme. Die Auflagen des Veterinäramtes vom 14. Juli 2009 seien vollumfänglich umgesetzt worden, was anlässlich der Nachkontrolle des Tierschutzbeauftragten vom 13. November 2009 bestätigt worden sei. Der ÖLN für das Jahr 2009 sei damit durch den Kontrollbericht der KOL vom 24. November 2009 nach der Betriebskontrolle vom 2. Oktober 2009 sowie – in Bezug auf die Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung – durch den Bericht der Nachkontrolle vom 13. November 2009 erbracht. Daher seien ihm die betreffenden Direktzahlungen zu gewähren. Eventualiter macht der Beschwerdeführer geltend, selbst wenn er die Tierschutzgesetzgebung nur während eines Teils des Kalenderjahres eingehalten habe, stünde ihm zumindest ein Teil der beantragten Beiträge zu. Die vollständige Verweigerung sei ermessensmissbräuchlich und stelle eine Verletzung von Bundesrecht dar. Zudem solle gemäss Art. 170 Abs. 2 LwG eine Kürzung oder Verweigerungen von Direktzahlungen grundsätzlich in denjenigen Jahren zum Tragen kommen, in welchen der Gesuchsteller die Bestimmungen verletzt habe. Die Vorinstanzen stellten aber seit zweieinhalb Jahren immer wieder auf den bundesgerichtlich beurteilten Sachverhalt vom 26. Februar 2010 ab, der seinerseits bereits Anlass zu administrativen Kürzungen gewesen sei und für das Landwirtschaftsjahr nicht relevant sei. Diese fortgesetzte Verweigerung von beantragten Direktbeiträgen über mehrere Jahre stelle daher eine unverhältnismässige, den Grundsatz der Rechtsgleichheit und Bundesrecht verletzende Massnahme dar.

5.1. Die Direktzahlungsverordnung bestimmt, dass Bewirtschafter, welche Direktzahlungen beantragen, der kantonalen Behörde den Nachweis erbringen müssen, dass sie den gesamten Betrieb nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaften (Art. 16 Abs. 1 DZV). Der ökologische Leistungsnachweis umfasst insbesondere auch eine tiergerechte Haltung der Nutztiere (Art. 70 Abs. 2 Bst. a LwG). Die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung ist Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen (Art. 70 Abs. 4 LwG, Art. 5 DZV).

Die Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller das Landwirtschaftsgesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG). Die Beiträge werden gekürzt oder verweigert, wenn der Gesuchsteller u.a. die Bedingungen und Auflagen der Direktzahlungsverordnung und weitere, die ihm auferlegt wurden, nicht einhält (Art. 70 Abs. 1 Bst. d DZV) oder wenn er die Kontrollen erschwert (Art. 70 Abs. 1 Bst. b DZV). Die Kürzung oder Verweigerung gilt mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bestimmungen verletzt hat (Art. 170 Abs. 2 LwG).

5.2. Im vorliegenden Fall ist aktenmässig erstellt, dass die Kontrollstelle für Ökomassnahmen und Labelproduktion (KOL) in ihrem Kontrollbericht vom 24. November 2009 nach der Betriebskontrolle vom 2. Oktober 2009 einen ausdrücklichen Vorbehalt bezüglich der Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung anbrachte und diesbezüglich auf die Feststellungen und Erkenntnisse des Veterinäramts verwies. Die KOL führte diesbezüglich aus, dass das Kontrollergebnis zu diesem Zeitpunkt nicht abgeschlossen werden könne, sondern lediglich ein Teilergebnis abgeliefert werde. Für die Frage, ob der Beschwerdeführer auch in Bezug auf die Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung den ÖLN für das Jahr 2009 erbracht hat, sagt dieser Kontrollbericht daher nichts aus.

5.3. Das Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG, SR 455) stellt die Grundsätze auf, dass wer mit Tieren umgeht, ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen und, soweit es der Verwendungszweck zulässt, für ihr Wohlergehen zu sorgen hat (Art. 4 Abs. 1 Bst. a und b TSchG). Das Gesetz sieht vor, dass die Kantone eine Fachstelle unter der Verantwortung des Kantonstierarztes errichten, die geeignet ist, den Vollzug des Tierschutzgesetzes und der gestützt darauf erlassenen Vorschriften sicherzustellen (Art. 33 TSchG). Der Bundesrat ist befugt, die Vollzugsvorschriften zu erlassen (Art. 32 Abs. 1 TSchG). Gestützt auf Art. 32 Abs. 1 TSchG erliess der Bundesrat am 23. April 2008 die Tierschutzverordnung (TSchV, SR 455.1), welche festlegt, dass die kantonalen Fachstellen von der Kantonstierärztin oder dem Kantonstierarzt geleitet werden (Art. 210 Abs. 1 TSchV). Die kantonale Fachstelle veranlasst, dass Tierhaltungen, in denen unter anderem Rinder und Pferde gehalten werden, mindestens alle vier Jahre kontrolliert werden (Art. 213 Abs. 1 Bst. a TSchG) sowie, dass die Tierhaltungen, in denen bei den Kontrollen im Vorjahr Mängel festgestellt wurden, kontrolliert werden (Art. 213 Abs. 1 Bst. c TSchV).

Im vorliegenden Fall überprüfte das Veterinäramt den Betrieb des Beschwerdeführers am 28. April 2009 im

Rahmen einer unangemeldeten Kontrolle auf seine Tierschutzkonformität. Mit Entscheid vom 14. Juli 2009 stellte das Veterinäramt in Bezug auf die Rindvieh- und Pferdehaltung fest:

"Die Minimalanforderungen für die Pferde- und Rinderhaltung auf dem Betrieb von A._____ sind noch immer nicht in allen Teilen eingehalten und bestehen teilweise noch seit den Kontrollen vom 16. März 2007 (...) bzw. vom 9. Juli 2007 (...). Neue Mängel im gleichen Sinn sind bei der Kontrolle vom 28. April 2009 dazu gekommen. Sie stellen eine wiederholte und schwere Zuwiderhandlung gegen die Tierschutzvorschriften dar."

Das Veterinäramt drohte dem Beschwerdeführer ein sofortiges, unbefristetes Tierhalteverbot im Sinne von Art. 23 Abs. 1 TSchG an, sollten bei einer weiteren Kontrolle wiederum Mängel in der Tierhaltung festgestellt werden, insbesondere wenn nicht alle Pferdeboxen den Mindestanforderungen der Tierschutzgesetzgebung entsprechen, den Pferden keine qualitativ genügende Silage zur Verfügung gestellt werden, keine Rückzugsmöglichkeiten in der Gruppenauslaufhaltung von erwachsenen Pferden zur Verfügung stehen, keine sachgemässe Abtrennung zwischen den Pferden und Maschinen und Geräten in der Maschinenhalle angebracht sein, Tiere ohne fachgerechte Pflege und Behandlung sowie ohne genügende Wasserversorgung sein sollten.

5.4. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung der Unschuldsvermutung, weil die Vorinstanzen auf diesen Entscheid des Veterinäramts abgestellt hätten, obwohl er noch nicht in Rechtskraft erwachsen sei.

Richtig ist, dass der Beschwerdeführer den Entscheid des Veterinäramtes vom 14. Juli 2009 mit Beschwerde angefochten und das abweisende Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom (...) an das Bundesgericht weitergezogen hat. Eine Kürzung oder Verweigerung von Direktzahlungen wegen Nichteinhaltung von Vorschriften des Tierschutzgesetzes setzt indessen, im Gegensatz zu einer Kürzung wegen Nichteinhaltung von landwirtschaftsrelevanten Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes, keinen rechtskräftigen Entscheid voraus; die Bestimmung von Art. 70 Abs. 2 DZV ist diesbezüglich abschliessend (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts

B-3350/2009 vom 14. Mai 2010 E. 5). Die Feststellungen des Veterinäramtes stellen daher ein grundsätzlich taugliches Beweismittel dar, auf das die Vorinstanzen bei ihrer Sachverhaltsfeststellung und-würdigung abstellen durften.

Dass daneben noch weitere Beweismittel zur Verfügung gestanden hätten oder stehen würden, welche die Feststellungen des Veterinäramtes widerlegen würden, hat der Beschwerdeführer nicht substantiiert.

5.5. Der Beschwerdeführer kritisiert lediglich, das Schreiben des Veterinäramtes vom 29. April 2010 und nicht der veterinärämtliche Entscheid vom 14. Juli 2009 stelle die letzte gesicherte Aussage betreffend den Tierschutz im Beitragsjahr 2009 dar. In seinem Schreiben vom 29. April 2010 habe das Veterinäramt des Kantons Thurgau festgehalten, die Nachkontrolle der veterinärämtlichen Auflagen vom 14. Juli 2009 am 13. November 2009 habe gezeigt, dass diese umgesetzt, bzw. die zu Grunde liegenden Mängel behoben

gewesen seien. Der von der KOL in ihrem Bericht für alle Tierkategorien angebrachte Vorbehalt bezüglich der Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung im Jahr 2009 sei durch das veterinärärztliche Nachkontrollergebnis vom 13. November 2009 aufgehoben. Er habe daher den ÖLN erbracht. Daher erweise sich die Verweigerung der Direktzahlungen für das Jahr 2009 als unzulässig.

Die Erst- und die Vorinstanz vertreten demgegenüber den Standpunkt, dass selbst dann, wenn die Kontrolle vom 13. November 2009 ergeben haben sollte, dass die Mängel auf dem Betrieb des Beschwerdeführers behoben waren, dies nichts daran ändern könne, dass der Beschwerdeführer bis spätestens am 13. November 2009 gegen den Tierschutz verstossen habe. Die vom Beschwerdeführer erwähnte Nachkontrolle vom 13. November 2009 habe denn auch nicht dazu geführt, dass das Veterinäramt ein entsprechendes Tierschutzattest ausgestellt oder bestätigt hat, der Tierschutz auf dem Betrieb des Beschwerdeführers eingehalten worden sei.

Der Umstand, dass der Beschwerdeführer offenbar bis zur Kontrolle vom 13. November 2009 diverse Mängel behoben hat, ändert nichts daran, dass diese Mängel zum Zeitpunkt der Kontrolle vom 28. April 2009 vorhanden waren und festgestellt wurden. Die Tierschutzbestimmungen sind nicht erst verletzt oder nicht eingehalten, wenn der unrechtmässige Zustand während des ganzen Beitragsjahres andauert. Vielmehr muss jeder Bewirtschafter die Tierschutzbestimmungen während des ganzen Beitragsjahres einhalten. Auch zeitlich beschränkte Verstösse stellen daher eine Nichteinhaltung dieser Voraussetzung dar. Werden anlässlich einer Kontrolle rechtswidrige Zustände angetroffen, so kann der Bewirtschafter den Verstoss nicht ungeschehen machen, indem er den Mangel bis zur nächsten Kontrolle behebt. Er entgeht dadurch lediglich dem Vorwurf, er habe die Tierschutzbestimmungen nicht nur einmal, sondern fortgesetzt verletzt.

Wenn die Vorinstanzen für die Frage, ob bzw. in welchem Ausmass der Beschwerdeführer im Jahr 2009 gegen die Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung verstossen hat, massgeblich auf die Feststellungen im Entscheid des Veterinäramtes vom 14. Juli 2009 abgestellt haben, ist dies daher nicht zu beanstanden.

5.6. Das Landwirtschaftsgesetz und die Direktzahlungsverordnung sehen zwar ausdrücklich vor, dass die Direktzahlungsbeiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller die Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung nicht einhält (vgl. Art. 170 Abs. 2 LwG und Art. 70 Abs. 1 Bst. d DZV i.V.m. Art. 70 Abs. 4 LwG). Darüber, wie die Kürzung zu bemessen bzw. wie welcher Verstoss zu gewichten ist, äussern sie sich indessen nicht im Detail. Insofern ist der Entscheid ins pflichtgemässe Ermessen der zuständigen kantonalen Behörde gestellt.

Um in den Kantonen eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis sicherzustellen, wurde die Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie) erlassen. Diese regelt unter anderem die zu verhängenden Sanktionen im Falle von Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung.

Danach hat der erstmalige Verstoss gegen die für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden

Vorschriften der Tierschutzgesetzgebung eine Kürzung der Beiträge von Fr. 100.- pro Strafpunkt (bis und mit 109 Punkten, mindestens Fr. 200.-) zur Folge. Bei der ersten Wiederholung verdoppelt sich die Punktzahl und die Mindestkürzung beträgt Fr. 400.-. Bei der zweiten Wiederholung bzw. dem dritten Verstoss innerhalb von vier Jahren ist die Punktzahl zu vervierfachen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie Ziff. 2). Verstösse beim baulichen und qualitativen Tierschutz, mit Ausnahme des Auslaufs von angebundenem Rindvieh, sind mit mindestens einem Strafpunkt pro betroffener Grossvieheinheit zu ahnden, maximal jedoch mit 50 Punkten. Bei Kälbern und Fohlen ist der Abzug bis maximal ein Punkt pro Tier zu erhöhen. Bei mehreren von einander unabhängigen Mängeln pro Tier sind die Punkte zu addieren. Zudem kann bei besonders schwerwiegenden Fällen die Punktzahl angemessen erhöht werden (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie Ziff. 2.1). Bei 110 und mehr Strafpunkten wird der Betrieb von den Direktzahlungen ausgeschlossen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie Bst. C Ziff. 2).

5.7. Die Erstinstanz hat zwar nicht im Einzelnen dargelegt, wie sie welche der vom Veterinäramt festgestellten Verstösse bewertet hat. Dennoch lässt sich ihre Schlussfolgerung, dass die Anzahl der Strafpunkte offensichtlich mehr als 110 betragen müsse, anhand des Entscheids des Veterinäramts vom 14. Juli 2009 und der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie nachvollziehen. Der Entscheid des Veterinäramts ist zwar nicht bezüglich aller festgestellten Mängel genügend klar formuliert, als dass sich daraus auch die genaue Kategorie und Anzahl der betroffenen Tiere entnehmen liesse. Immerhin ergeben sich aus diesem Entscheid mindestens folgende festgestellte Mängel:

5.7.1. In der Gruppenauslaufhaltung wurden in sieben Abteilungen je zwischen 7 und 12 Pferde gehalten, also mindestens 54 Pferde sowie ein Maultier. Mindestens in zwei Abteilungen handelte es sich um erwachsene Pferde. Das Veterinäramt stellte einen baulichen Verstoss gegen die Tierschutzvorschriften fest, weil es keine Rückzugsmöglichkeit gab. Dieser Verstoss wäre somit gemäss Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie mit mindestens 30 Strafpunkten zu ahnden.

5.7.2. Unabhängig von diesem Mangel wurden – ebenfalls bei der Gruppenauslaufhaltung – völlig verdorbene Grassilage als Futter festgestellt (mindestens 30 Strafpunkte).

5.7.3. Weiter wurde für zehn Pferde eine unzulässige Anbindehaltung verwendet (mindestens 7 Punkte).

5.7.4. Hinzu kommen bauliche Mängel bei sieben Kuhplätzen (mindestens 7 Strafpunkte), neun Rindern (mindestens 3 Strafpunkte) sowie acht Stuten mit Fohlen in einer Aussenbox mit zu kleinen Ausmassen bzw. in der Maschinenhalle (mindestens 8 Strafpunkte).

5.7.5. Der Entscheid nennt weiter neun Rinder und 15 Kälber, die nicht genügend Wasser zur Verfügung hatten (je nach Alter, mindestens aber 4 Punkte).

5.7.6. Die Kontrollpersonen stellten weiter eine verletzte Kuh sowie ein krankes Kalb fest, die keine tierärztliche Behandlung erhalten hatten (mindestens 1 Strafpunkt).

5.7.7. Der Entscheid des Veterinäramts vom 14. Juli 2009 bietet somit – trotz diverser Unklarheiten bezüglich Alterskategorie und Anzahl der betroffenen Tiere und entsprechender Annahmen jeweils zu Gunsten des Beschwerdeführers – eine ausreichende Grundlage für mindestens 90 Strafpunkte. Der der Erstinstanz zustehende Ermessensspielraum, um Verstösse gegen die qualitativen Tierschutzbestimmungen allenfalls mit mehr als einem Strafpunkt zu sanktionieren, ist dabei noch nicht berücksichtigt.

5.8. Ebenfalls nicht berücksichtigt ist dabei, dass es sich dabei nicht um den ersten Verstoss des Beschwerdeführers gegen die Tierschutzvorschriften innerhalb von vier Jahren handelte. So ist aktenkundig und unbestritten, dass die Kontrolle des Veterinäramts im Jahr 2007 letztlich in einer rechtskräftigen Verurteilung des Beschwerdeführers wegen mehrfacher Tierquälerei i.S.v. Art. 27 Abs. 1 Bst. a des Tierschutzgesetzes sowie mehrfacher Übertretung des Tierschutzgesetzes mündete (Urteil des Bundesgerichts 6B_711/2009 vom 26. Februar 2010). Die sich aufgrund der Feststellungen im Jahr 2009 ergebende Anzahl Strafpunkte war daher zumindest zu verdoppeln (vgl. Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie Ziff. 2).

Es trifft zwar zu, dass diese Bestimmung der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie letztlich dazu führt, dass auch Verstösse gegen die Tierschutzbestimmungen, die sich in Vorjahren ereignet hatten und allenfalls bereits damals sanktioniert wurden, erneut berücksichtigt werden. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers verstösst dieses Vorgehen indessen nicht gegen Bundesrecht: Die Direktzahlungsverordnung sieht vielmehr ausdrücklich vor, dass eine wiederholte Verletzung von Vorschriften als qualifizierter Verstoss behandelt wird (vgl. Art. 70 Abs. 3 DZV).

5.9. Ob die Anzahl der Strafpunkte wegen weiterer Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung im Jahr 2008 sogar zu vervierfachen ist, kann letztlich offen gelassen werden. Aus dem Entscheid des Veterinäramts vom 14. Juli 2009 ergibt sich zwar, dass gewisse konkrete bauliche Mängel bereits anlässlich der Kontrolle im Jahr 2007 festgestellt wurden. Auch ist gerichtsnotorisch, dass der Sachverhalt, der dem Strafurteil des Bundesgerichts zu Grunde lag, sich teilweise im Jahr 2008 ereignete (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3350/2009 vom 14. Mai 2010 E. 5). Im vorliegenden Verfahren wurden die diesbezüglichen Vorakten jedoch nicht eingereicht, so dass dem Bundesverwaltungsgericht dafür keine klaren Beweismittel vorliegen.

Da jedoch bereits eine Verdoppelung der dargelegten Mindeststrafpunkte zu einer Gesamtpunktzahl von mehr als 110 und damit zu einem Ausschluss von den Direktzahlungen führt, kann diese Frage offen bleiben.

5.10. Die angerechneten Strafpunkte und der in der Folge verfügte Ausschluss von den Direktzahlungen bewegen sich somit offensichtlich im von der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie vorgesehenen Rahmen. Von einer Überschreitung oder von einem Missbrauch des ihr zustehenden Ermessens durch die Erstinstanz kann daher keine Rede sein.

Nach Art. 49 VwVG kann mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht nur 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 entschieden hat (Bst. c). Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die vollständige Verweigerung der Direktzahlungen für das Jahr 2009 sei nicht verhältnismässig, ist auf seine Argumentation daher nicht weiter einzugehen.

5.11. Die Rüge des Beschwerdeführers, die Vorinstanzen hätten die ihm für das Jahr 2009 zustehenden Direktzahlungen zu Unrecht verweigert, erweist sich daher als unbegründet.

6.

Die Erstinstanz stellte in ihrer Verfügung weiter fest, der Beschwerdeführer habe für das Jahr 2009 lediglich Öko-Qualitätsbeiträge, Beiträge für Obstgärten nach ÖQV sowie für RAUS- und BTS-Beiträge beantragt.

Der Beschwerdeführer rügt, es treffe nicht zu, dass er nicht auch Flächen- und RGVE-Beiträge beantragt habe. Die Erstinstanz verhalte sich überspitzt formalistisch, wenn sie ihn auf das ihrer Auffassung nach nicht korrekt ausgefüllte Formular behafe.

Aus dem vom Beschwerdeführer unterzeichneten Formular A "Allgemeine Angaben 2009" geht klar und eindeutig hervor, dass die Felder für Flächen- und RGVE-Beiträge nicht angekreuzt wurden. Von einem "nicht korrekt ausgefüllten" Gesuch oder überspitztem Formalismus seitens der Erstinstanz kann daher keine Rede sein. Direktzahlungen werden grundsätzlich nur auf Gesuch hin ausgerichtet und nicht fristgerecht eingereichte Gesuche gelten als verwirkt.

Auch diese Rüge erweist sich daher als unbegründet.

7.

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.

Dem unterliegenden Beschwerdeführer ist auch 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]). Vorinstanzen erhalten grundsätzlich keine Parteientschädigung, auch wenn sie obsiegen (Art. 7 Abs. 3 VGKE; vgl. MARCEL MAILLARD, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, Rz. 14 zu Art. 64 und MICHAEL BEUSCH, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., Rz. 10 zu Art. 64 VwVG, je mit weiteren Hinweisen).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.- 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 Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD
(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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 28. April 2011