



## Urteil vom 31. August 2015

---

Besetzung

Richter Frank Seethaler (Vorsitz),  
Richter Stephan Breitenmoser,  
Richter Pascal Richard;  
Gerichtsschreiberin Karin Behnke.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft,**  
Landeskanzlei, 4410 Liestal,  
Vorinstanz,

**Landwirtschaftliches Zentrum Ebenrain,**  
Ebenrainweg 27, 4450 Sissach,  
Erstinstanz.

---

Gegenstand

Direktzahlungen und Ökobeiträge;  
Kürzung der Direktzahlungen 2013.

**Sachverhalt:****A.**

Der Beschwerdeführer bewirtschaftet einen landwirtschaftlichen Betrieb in B.\_\_\_\_\_, zu welchem auch die Parzelle (...) in C.\_\_\_\_\_ gehört. Diese Parzelle liegt gemäss Reglement über die Wasserschutzzonen Schlossquellen vom 7. Dezember 1998 der Einwohnergemeinde C.\_\_\_\_\_, welches mit Regierungsratsbeschluss Nr. (...) vom (...) genehmigt wurde, in der Grundwasserschutzzone S1 und S2. In diesem Gebiet ist das Ausbringen von Gülle nicht gestattet. Mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft vom 27. Februar 2014 wurde festgestellt, dass der Beschwerdeführer vor dem 4. Juli 2013 und am 4. Oktober 2013 im fraglichen Gebiet verbotenerweise Gülle ausgebracht hatte, was zu einer - vom Kantonalen Laboratorium bestätigten - Wasserverschmutzung bei der D.\_\_\_\_\_ und beim E.\_\_\_\_\_ führte. Gemäss dieser Feststellung wurde der Beschwerdeführer des Vergehens gegen das Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Gewässerschutz (GSchG, SR 814.20) schuldig erklärt und zu einer bedingt vollziehbaren Geldstrafe von 15 Tagessätzen à Fr. 110.– sowie zu einer Busse von Fr. 400.– verurteilt. Dieses Urteil erwuchs in Rechtskraft.

**B.**

Mit Blick auf diese Verurteilung kürzte die Erstinstanz mit Verfügung vom 26. Mai 2014 die Direktzahlungen des Beschwerdeführers für das Jahr 2013 um Fr. 5'000.-. Zur Begründung wies sie auf Bst. F der Richtlinien der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 (mit den gültigen Änderungen vom 12. September 2008; hernach Kürzungsrichtlinie) zur Kürzung der Direktzahlungen und den Umstand hin, dass es sich vorliegend um einen vorsätzlichen, aber erstmaligen Verstoss ohne Dauerwirkung handle. Hiergegen führte der Beschwerdeführer mit Eingaben vom 30. Mai und 16. Juni 2014 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft mit den Anträgen um Aufhebung des angefochtenen Entscheids und um Durchführung eines Augenscheins. Zur Begründung brachte er vor, der Strafbescheid, auf den sich die Vorinstanz stütze, entspreche insofern nicht den Tatsachen, als eine vorsätzliche Verletzung der Zonenvorschriften nicht vorliege. Die Quellen seien nie genutzt worden und befänden sich in einem nicht nutzbaren Zustand.

**C.**

Mit Beschluss vom 19. August 2014 wies die Vorinstanz die Beschwerde ab. Sie erwog, Streitgegenstand bilde die Frage, ob die Erstinstanz die

Direktzahlungen des Beschwerdeführers für das Jahr 2013 zu Recht gekürzt habe. Diese Frage sei zu bejahen. Gemäss den einschlägigen Vorschriften der Landwirtschaftsgesetzgebung (vgl. Zitierungen nachfolgend in E. 1.1 und 2.2) sei für die Ausrichtung von Direktzahlungen die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen u.a. der Gewässerschutzgesetzgebung Voraussetzung und Auflage. Die Beiträge könnten gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller die genannten Bestimmungen oder gestützt darauf erlassene Verfügungen verletze. Kraft Ausführungsrecht obliege die Kürzung oder Verweigerung von Direktzahlungen den Kantonen, welche sich hierbei auf eine entsprechende Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz stützten. Gemäss rechtskräftigem Strafbefehl sei der Beschwerdeführer wegen eines vorsätzlichen Vergehens gegen das Gewässerschutzgesetz, das heisst wegen des Ausbringens von Gülle in einer Gewässerschutzzone, verurteilt worden. Damit seien die Voraussetzungen für eine Kürzung der Direktzahlungen erfüllt, welche, da es sich um einen vorsätzlichen, aber erstmaligen Verstoss ohne Dauerwirkung handle, gemäss Richtlinie 25% der gesamten Direktzahlungen bzw. maximal Fr. 5'000.– betrage. Der Beschwerdeführer bestreite denn auch nicht, in der fraglichen Gewässerschutzzone Gülle ausgebracht zu haben, sondern erachte sich hierfür deshalb als berechtigt, weil die Gemeinde C.\_\_\_\_\_ nach seiner Auffassung in ungenügender Weise ihren Pflichten aus dem Gewässerschutzreglement nachgekommen sei. Damit vermöge er indessen nicht durchzudringen. Bei der dargelegten klaren Rechtslage erübrige sich daher auch die Durchführung des beantragten Augenscheins.

#### **D.**

Gegen diesen Entscheid führte der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 29. August 2014 Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, welches diese am 10. März 2015 zuständigkeitshalber an das Bundesverwaltungsgericht überwies. Darin beantragt er die Aufhebung der bestandenen Kürzung seiner Direktzahlungen und die Durchführung eines Augenscheins. Erneut bringt er vor, dass die Gemeinde C.\_\_\_\_\_ im Gebiet der Gewässerschutzzone D.\_\_\_\_\_ ihren reglementarischen Pflichten nicht nachgekommen sei, weshalb von der Kürzung seiner Direktzahlungen Umgang zu nehmen sei (wird näher ausgeführt).

#### **E.**

Mit Vernehmlassung vom 28. April 2015 beantragt die Erstinstanz Abweisung der Beschwerde. Die Vorinstanz liess sich nicht vernehmen. Mit Ver-

fügung vom 5. Mai 2015 teilte der Instruktionsrichter den Verfahrensbeteiligten mit, dass ein weiterer Schriftenwechsel nicht vorgesehen sei.

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

### **1.**

**1.1** Der angefochtene Entscheid vom 19. August 2014 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021) dar. Gemäss Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen, die in Anwendung des LwG ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht ist zulässig gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates (§ 43 Abs. 1 der Verwaltungsprozessordnung des Kantons Basel-Landschaft vom 16. Dezember 1993 [VPO, Systematische Sammlung 271]). Die Beschwerde ist unzulässig in den Fällen, in denen das Bundesrecht die Anfechtung von Verfügungen letztinstanzlicher kantonalen Behörden beim Bundesverwaltungsgericht zulässt (§ 44 Abs. 1 lit. a VPO). Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht [Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32]).

**1.2** Als Adressat des angefochtenen Entscheides ist der Beschwerdeführer beschwerdelegitimiert im Sinne von Art. 48 VwVG. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen (Art. 44 ff. VwVG), ist auf die Beschwerde 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 angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises zu ergänzen (Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV; vgl. hierzu und zum Folgenden: BVGE 2009/39 E. 5).

**2.2** Vorliegend strittig sind agrarrechtliche Direktzahlungen für das Jahr 2013. Indessen traten auf den 1. Januar 2014 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). Auf diesen Zeitpunkt hin wurden die entsprechenden früheren Bestimmungen des LwG und die frühere DZV vom 7. Dezember 1998 (aDZV, AS 1999 229) aufgehoben. Es fragt sich daher, nach welche Vorschriften diese Rechtssache zu entscheiden ist.

Grundsätzlich sind diejenigen materiellen Rechtssätze anwendbar, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Sachverhalts Geltung haben (vgl. Urteil des BGer 2C\_833/2014 vom 29. Mai 2015 E. 2.1, mit Hinweis u.a. auf BGE 126 II 522 E. 3b/aa S. 534 sowie Urteil des BVGer B-976/2012 vom 29. Oktober 2012 E. 3, mit weiteren Hinweisen). Demnach sind vorliegend die am 1. Januar 2013 geltenden Vorschriften des LwG und der aDZV anwendbar. Anzumerken ist jedoch, dass im hier interessierenden Sach- und Rechtszusammenhang die eingangs erwähnten Revisionen gegenüber dem bis dahin geltenden Recht zu keinen materiellen Änderungen geführt haben (vgl. Art. 70a Abs. 1 Bst. c LwG in der Fassung vom 22. März 2013 sowie Art. 105 Abs. 1 Bst. d der DZV in der Fassung vom 23. Oktober 2013).

**2.3** Gemäss Art. 70 Abs. 1 LwG in der hier anwendbaren Fassung vom 20. Juni 2003 (AS 2003 4217) richtet der Bund Bewirtschaftern und Bewirtschaftnerinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsausweises allgemeine Direktzahlungen, Ökobeiträge und Ethobeiträge aus. Nach Art. 70 Abs. 4 LwG ist die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Die Beiträge können gekürzt oder verweigert wer-

den, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin dieses Gesetz, die Ausführungsbestimmungen oder gestützt darauf erlassene Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG). Der Bundesrat regelt die Kürzungen bei Verletzung von Vorschriften im Bereich der Direktzahlungen und des Pflanzenbaus (Art. 170 Abs. 3 LwG). Nach Art. 70 Abs. 1 Bst. e der aDZV in der hier anwendbaren Fassung vom 14. November 2007 (AS 2007 6117) kürzen oder verweigern die Kantone Beiträge gemäss der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes nicht einhält. Die Nichteinhaltung der Vorschriften nach Art. 70 Abs. 1 Bst. e aDZV muss mit einem rechtskräftigen Entscheid festgestellt werden (Art. 70 Abs. 2 aDZV). Bei vorsätzlicher oder wiederholter Verletzung von Vorschriften können die Kantone die Gewährung von Beiträgen bis höchstens fünf Jahre verweigern (Art. 70 Abs. 3 aDZV).

**2.4** Nach Bst. F der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie wird bei Verstössen im Bereich des Gewässer-, Umwelt- sowie Natur- und Heimatschutzes die Kürzung nach der Schwere des Verstosses differenziert bemessen: So beträgt die Kürzung bei einem erstmaligen und fahrlässigen Verstoss ohne Dauerwirkung 5 % der gesamten Direktzahlungen, maximal jedoch Fr. 1'000.–. Erfolgt ein erstmaliger Verstoss ohne Dauerwirkung vorsätzlich, beträgt die Kürzung 25 % der Direktzahlungen, maximal jedoch Fr. 5'000.–. Höhere Kürzungen fallen bei wiederholten Verstössen (mit oder ohne Dauerwirkung) an, die bei vorsätzlicher Begehung bis zu einem (befristeten) Beitragsausschluss führen können.

Die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie bezweckt eine einheitliche, rechtsgleiche und damit willkürfreie Verwaltungspraxis bei der Kürzung der Direktzahlungen gemäss der Direktzahlungsverordnung (vgl. Urteil des BVGer B-2730/2011 vom 22. Mai 2012 E. 2). Verwaltungsgerichte sind in der Regel nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden, berücksichtigen sie indessen bei ihren Entscheidungen, soweit sie eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung der massgebenden Bestimmung zulassen, weil sie nicht ohne Not von einer einheitlichen Praxis der Verwaltungsbehörden abweichen wollen (vgl. etwa HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 124 ff., mit weiteren Hinweisen). Die vorliegend massgebenden gesetzlichen Bestimmungen, auf welche sich die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie stützt, sind die in E. 2.3 hiavor genannten Vorschriften des LwG und der aDZV, welche einen administrativen Rechtsnachteil in der Form der Kürzung von Geldleistun-

gen bei einer Verletzung von verwaltungsrechtlichen Pflichten anordnen (vgl. zum Begriff des administrativen Rechtsnachteils: TOBIAS JAAG, Sanktionen, in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, S. 933 ff., insb. S. 937, Rz. 23.10).

### **3.**

**3.1** Gemäss Art. 49 VwVG kann mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie grundsätzlich auch die Unangemessenheit gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist indessen unzulässig, wenn - wie hier - eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat.

**3.2** Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz stützt sich - in Beachtung des Legalitätsprinzips - auf die in E. 2.3 hiervor genannten Bestimmungen des LwG, der aDZV und der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie. Wie in Art. 70 Abs. 2 aDZV vorausgesetzt, wurde dabei insbesondere auch der Umstand berücksichtigt, dass die zur Kürzung der Direktzahlungen führende Nichteinhaltung von landwirtschaftsrelevanten Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes in einem rechtskräftigen Entscheid festgestellt wurde. Beim Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Basel-Land vom 27. Februar 2014, welchen der Beschwerdeführer nicht anfocht, handelt es sich um einen rechtskräftigen Entscheid. In diesem wurde festgestellt, dass der Beschwerdeführer vor dem 4. Juli 2013 und am 4. Oktober 2013 in der Grundwasserschutzzone S1 und S2 der Wasserschutzzonen D.\_\_\_\_\_ auf dem Gebiet der Einwohnergemeinde C.\_\_\_\_\_ verbotenerweise und vorsätzlich Gülle ausgebracht hatte, und wurde der Beschwerdeführer wegen eines Vergehens gegen das Gewässerschutzgesetz zu einer Strafe verurteilt (vgl. vorne Bst. A). Dass die Vorinstanzen angesichts der Vorsätzlichkeit und der Art der Verfehlung (Vergehen) des Beschwerdeführers eine Kürzung von Fr. 5'000.- festlegten, erweist sich mit Blick einerseits auf die konkreten Verhältnisse und andererseits auf das gesamte, vergleichsweise differenzierte Regelgefüge der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie als verhältnismässig. Soweit sich Erstinstanz und Vorinstanz auf den genannten Strafentscheid stützten, ist demnach keine Verletzung von Bundesrecht ersichtlich.

**3.3** Der Beschwerdeführer stellt auch selber nicht in Abrede, zur fraglichen Zeit in der genannten Schutzzone Gülle ausgebracht zu haben. Indessen macht er geltend, er sei hierzu berechtigt gewesen, weil die Ein-

wohnergemeinde C.\_\_\_\_\_ die fragliche Quelfassung ungenügend gewartet habe, so dass diese nicht benutzbar gewesen sei. Mit diesem Argument vermag er indessen nicht durchzudringen. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, geht es vorliegend um die Frage, ob der Beschwerdeführer gegen landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes versties, was nach dem Gesagten zu bejahen ist und auch rechtskräftig festgestellt wurde. Damit war die Erstinstanz nach den genannten Bestimmungen des LWG, der aDZV und der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie gehalten, eine Kürzung der Direktzahlungen des Beschwerdeführers für das fragliche Jahr vorzunehmen, welchen Entscheid die Vorinstanz zu Recht schützte. Auch insofern ist vorliegend keine Verletzung von Bundesrecht ersichtlich.

**3.4** Weiteres kommt hinzu: Den vom Beschwerdeführer eingereichten Akten ist zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer seit einiger Zeit mit der Einwohnergemeinde C.\_\_\_\_\_ über einen allfälligen Abtausch seiner Parzelle (...) im Gespräch war. Diesen Landabtausch strebte die Gemeinde gemäss den fraglichen Akten mit Blick auf eine Verbesserung der rechtlichen Verhältnisse im Bereich der Wasserschutzzone an, doch konnte der Abtausch soweit ersichtlich dazumal nicht realisiert werden. Indessen lässt sich hieraus schliessen, dass dem Beschwerdeführer die rechtlichen Verhältnisse am fraglichen Ort bestens bekannt gewesen sein müssen, wie auch der Umstand, dass die Einwohnergemeinde C.\_\_\_\_\_ der fraglichen, rechtskräftig ausgeschiedenen Wasserschutzzone erhebliche Bedeutung beimass. Insofern ist nicht ersichtlich, inwiefern sich der Beschwerdeführer zu einer Ausbringung von Gülle im streitbezogenen Schutzgebiet berechtigt fühlen konnte. Im Übrigen bleibt anzumerken, dass er ohnehin rechtskräftig wegen einer vorsätzlichen Widerhandlung gegen das GSchG verurteilt wurde (vgl. vorne E. 3.2). Da der Beschwerdeführer nach dem Gesagten bereits aus anderen Gründen mit seinen Argumenten nicht durchzudringen vermag, erübrigen sich an dieser Stelle Weiterungen hierzu.

**3.5** Der Beschwerdeführer legt nicht dar, inwieweit Erstinstanz und Vorinstanz die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie unrichtig angewendet bzw. inwiefern sie in dieser Hinsicht Bundesrecht verletzt oder ihr Ermessen missbraucht hätten. Solches ist auch für das Bundesverwaltungsgericht nicht ersichtlich. Seine Beschwerde erweist sich daher insgesamt als unbegründet und ist abzuweisen.

**4.**

Bei diesem Verfahrensausgang sind dem unterliegenden Beschwerdeführer die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'200.– festgesetzt, und der einbezahlte Kostenvorschuss gleicher Höhe ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden. Der Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 VGKE).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:****1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'200.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt und nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 1189; Gerichtsurkunde);
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Bundesamt für Landwirtschaft (Gerichtsurkunde);
- das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Gerichtsurkunde).

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Frank Seethaler

Karin Behnke

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die 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: 2. September 2015