

(Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 15. Januar 2004 in Sachen B. gegen Landwirtschaftsamt des Kantons Z. [JG/2003-4])

Direktzahlungen. Rückforderung.

Art. 171 LwG. Rückforderung von Beiträgen. Sorgfaltspflicht beim Ausfüllen eines Erhebungsformulars.

Wer seine Tiere in der falschen Rubrik des Tiererhebungsformulars einträgt, weil er nicht alle möglichen Rubriken der entsprechenden Tiergattung in Betracht gezogen hat, und seine Angaben unterschriftlich bestätigt, muss sich - unabhängig von der Frage, wer das Formular tatsächlich ausgefüllt hat - eine Verletzung der ihm beim Ausfüllen der Datenerhebungs- und Gesuchsunterlagen obliegenden Pflichten vorhalten lassen (E. 6.2.3).

Art. 30 SuG. Widerruf und Akontozahlung.

Eine Akontozahlung steht unter dem grundsätzlichen Vorbehalt der definitiven Endabrechnung. Entsprechend kann sich der Zahlungsempfänger nicht auf ein schützenswertes Vertrauen berufen. Art. 30 SuG kommt daher hinsichtlich einer Akontozahlung nicht zur Anwendung (E. 7.2.2).

Paiements directs. Restitution.

Art. 171 LAgr. Restitution de contributions. Devoir de diligence lors du remplissage d'un formulaire d'enquête.

Celui qui inscrit ses animaux dans la fausse rubrique du formulaire de relevé des animaux, parce qu'il ne s'est pas soucié d'examiner toutes les rubriques correspondant au genre d'animal, et qui a signé ses déclarations, doit - indépendamment du fait de savoir qui a effectivement rempli le formulaire - se voir reprocher une violation des obligations qui lui incombent lors de la collecte des données et des documents (consid. 6.2.3).

Art. 30 LSu. Révocation et paiement par acomptes.

Un paiement par acomptes est en principe effectué sous réserve du décompte final. Le bénéficiaire d'un paiement ne peut ainsi pas invoquer sa bonne foi. L'art. 30 LSu n'est dès lors pas applicable en cas de paiement par acomptes (consid. 7.2.2).

Pagamenti diretti. Rimborso dei contributi.

Art. 171 LAgr. Rimborso dei contributi. Dovere di diligenza nel compilare un formulario di rilevamento.

Chi iscrive i suoi animali nella rubrica sbagliata del formulario di rilevamento degli animali, poiché non ha considerato tutte le possibili rubriche delle specie animali corrispondenti e conferma tali indicazioni con la propria firma, è rimproverato di violazione dei doveri che gli incombono nel compilare i documenti relativi al rilevamento dei dati e alla richiesta dei pagamenti diretti (consid. 6.2.3).

Art. 30 LSu. Revoca e versamento di acconti.

Un versamento di acconti è effettuato di principio sotto riserva di un conteggio finale. Il beneficiario di un pagamento non può appellarsi alla buona fede. L'art. 30 LSu non è quindi applicabile nel caso del versamento di acconti (consid. 7.2.2).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

B. ist Bewirtschafter des landwirtschaftlichen Betriebs X in Y. Am 2. Mai 2001 bzw. am 2. Mai 2002 ersuchte er das Landwirtschaftsamt des Kantons Z. (nachfolgend: Landwirtschaftsamt) für die Haltung von (...) bzw. (...) säugenden und trächtigen Stuten (sowie eines Fohlens im Jahr 2001) um Ausrichtung von Direktzahlungen für das Jahr 2001 bzw. 2002. Gestützt auf diese Angaben überwies ihm das Landwirtschaftsamt insgesamt Fr. (...) für das Beitragsjahr 2001 und im Juli 2002 eine Akontozahlung im Betrag von Fr. (...) für das Beitragsjahr 2002. Mit Verfügung vom 14. April 2003 forderte das Landwirtschaftsamt sämtliche für die Jahre 2001 und 2002 geleisteten Zahlungen zurück. Zur Begründung führte es aus, der Betrieb X habe in beiden Jahren die für die Ausrichtung von Direktzahlungen erforderlichen 0,30 Standardarbeitskraft (SAK) nicht erreicht. Für das Jahr 2002 fehle zusätzlich das Attest für den ökologischen Leistungsnachweis. B. habe seine Shetland-Ponys statt in der Rubrik «Ponys und Kleinpferde jeden Alters» in der Rubrik «säugende und trächtige Stuten» eingetragen. Daraus resultiere eine geringere SAK; im Jahr 2001 habe diese 0,2405 und im Jahr 2002 0,2587 betragen. Gegen diesen Entscheid erhob B. (Beschwerdeführer)

Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (Rekurskommission EVD, REKO/EVD). Er beantragt, der Entscheid des Landwirtschaftsamts vom 14. April 2003 sei aufzuheben. Zur Begründung führt er aus, das Landwirtschaftsamt habe es ausser Acht gelassen, dass die irrtümlich falsche Deklaration ihre Ursache in der unsinnigen Gestaltung der Rubriken des Tiererhebungsformulars habe: Er und der Kontrolleur hätten beim Ausfüllen die weiter unten aufgeführte Rubrik «Ponys und Kleintiere jeden Alters» übersehen und daher ohne jedes Verschulden den Tierbestand falsch deklariert. Dieser Umstand hätte bei der Frage der Rückforderung beachtet werden müssen.

Aus den Erwägungen:

(...)

6.1. (Feststellung, dass das Landwirtschaftsamt dem Beschwerdeführer zu Unrecht Direktzahlungen für das Jahr 2001 ausgerichtet hat).

6.2. Die Behörde verzichtet nach Art. 30 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionengesetz [SuG], SR 616.1) auf den Widerruf, wenn:

a. der Empfänger aufgrund der Verfügung Massnahmen getroffen hat, die nicht ohne unzumutbare finanzielle Einbussen

rückgängig gemacht werden können;

b. die Rechtsverletzung für ihn nicht leicht erkennbar war;

c. eine allfällig unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts nicht auf schuldhaftes Handeln des Empfängers zurückzuführen ist.

Um auf einen Widerruf verzichten zu können, müssen die drei angeführten Kriterien kumulativ erfüllt sein (unveröffentlichte Entscheide der Rekurskommission EVD vom 14. Januar 2002 i. S. R. [00/JO-009] E. 2.1 und vom 29. November 2001 i. S. BLW [Bundesamt für Landwirtschaft] gegen W. [01/JG-005] E. 3.1.2).

6.2.1. Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe seine Tiere nur irrtümlich falsch deklariert. Dieser Irrtum habe seine Ursache in der unsinnigen Gestaltung der Rubriken des Tiererhebungsformulars: Er und der Kontrolleur hätten beim Ausfüllen die weiter unten aufgeführte Rubrik «Ponys und Kleintiere jeden Alters» übersehen. Sie hätten ohne jedes Verschulden den Tierbestand falsch deklariert.

Das Landwirtschaftsamt hält dem Folgendes entgegen: Seines Erachtens seien die einzelnen Rubriken klar bezeichnet und liessen keinen Interpretationsspielraum zu. Die Deklaration der unterschiedlichen Tierarten der Pferdegattung hätte bisher nie zu Problemen geführt. Im vorliegenden Fall habe es auf Sanktionen wegen der Falschdeklaration verzichtet, weil es davon ausgegangen sei, dass die Deklaration irrtümlich erfolgt sei.

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) argumentiert, das Tiererhebungsformular entspreche den Anforderungen des BLW, und die Unterscheidung innerhalb der Rubrik Pferdegattung könne nicht als unsinnig bezeichnet werden. Die Behauptung des Beschwerdeführers, es sei ihm unklar gewesen, wo er seine Kleinpferde eintragen müsse, erscheine eher als Schutzbehauptung gegenüber der drohenden Rückforderung der Direktzahlungen.

Fraglich ist im vorliegenden Fall somit insbesondere, ob die unrichtige Feststellung des Sachverhalts durch das Landwirtschaftsamt auf schuldhaftes Handeln des Empfängers, das heisst des Beschwerdeführers, zurückzuführen ist.

6.2.2. Die Rekurskommission EVD hat bereits mehrfach ausgeführt, dass die Erhebungskarte ein amtliches Datenerhebungsblatt darstellt und die darin enthaltenen Angaben von weit reichender Tragweite sind. Nur wenn sich die kantonale Behörde auf diese Angaben verlassen kann, ist der Vollzugsauftrag im Zusammenhang mit den agrarpolitischen Massnahmen mit vertretbarem Verwaltungsaufwand zu bewältigen. Dies setzt eine entsprechende Sorgfaltspflicht des Bewirtschafters beim Ausfüllen der Gesuchsunterlagen beziehungsweise der Erhebungskarte voraus. Da er die Verhältnisse auf seinem Betrieb am besten kennt und es sich um ein von ihm eingeleitetes Gesuchsverfahren handelt, trägt er auch die Verantwortung für die Richtigkeit der Angaben. Von ihm ist zu verlangen, dass er prüft, ob seine Angaben den tatsächlichen Verhältnissen am Stichtag entsprechen. Bestehen Zweifel an deren Richtigkeit, muss er vor Abgabe der Erhebungskarte entsprechende Abklärungen vornehmen. An die Kontrolltätigkeit der Behörde hingegen dürfen nicht allzu hohe Anforderungen gestellt werden. Die Behörde sollte sich grundsätzlich auf die Angaben der Bewirtschafter verlassen können und diese auf Übereinstimmung mit früheren Angaben überprüfen. Die Behörde hat dann einzugreifen, wenn Verdacht besteht, Angaben würden nicht zutreffen (unveröffentlichte Beschwerdeentscheide der Rekurskommission EVD vom 19. März 1999 i. S. P. [98/JG-001] E. 5.1 und vom 22. März 2002 i. S. BLW gegen J. [00/JH-002] E. 4.1).

6.2.3. Das «Formular B: Tiererhebung» (Tiererhebungsformular) enthält unter der Ziff. 2 («Tiere der Pferdegattung») der Reihe nach folgende Kategorien:

- Säugende und trächtige Stuten
- Fohlen bei Fuss
- Andere Pferde über 3-jährig
- Andere Fohlen unter 3-jährig
- Maultiere und Maulesel jeden Alters
- Ponys und Kleinpferde jeden Alters
- Esel jeden Alters
- Total Tiere der Pferdegattung

Aus dieser Darstellung wird ersichtlich, dass die Kategorien im Tiererhebungsformular klar aufgeführt sind und, soweit ersichtlich, nicht zu Missverständnissen führen sollten. Insbesondere muss jemandem, der in der obersten Rubrik (säugende und trächtige Stuten) und in der untersten Rubrik (Total Tiere der Pferdegattung) eine Eintragung vornimmt, bewusst werden, dass dazwischen noch einige andere Rubriken liegen, die möglicherweise auch in die Bestandesrechnung einbezogen werden müssen.

Der Meinung des Beschwerdeführers, die Rubriken seien unsinnig gestaltet, kann demnach nicht gefolgt werden.

Nicht gefolgt werden kann auch der anlässlich der Verhandlung vom 19. Dezember 2003 geäusserten Einwand, das fragliche Formular sei - wie ein Schriftvergleich zeige - vom Berater ausgefüllt und vom Beschwerdeführer nur unterschrieben worden; letzteren treffe daher kein Verschulden.

Wie bereits erwähnt ist davon auszugehen, dass der Bewirtschafter eines Betriebes diesen am besten kennt. Er kann daher nicht davon dispensiert werden, seinen Mitwirkungspflichten nachzukommen, das heisst, unter anderem selber zu überprüfen, ob die im Formular gemachten Angaben den Tatsachen entsprechen (vgl. E. 6.2.2 sowie auch den unveröffentlichten Entscheid der Rekurskommission EVD vom 25. August 2003 [JG/2002-2] E. 3.1).

Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer mit seiner Unterschrift auf den fraglichen Formularen «die Richtigkeit der gemachten Angaben» ausdrücklich bestätigt, obschon die von ihm gehaltenen Shetland Ponys nicht in der richtigen Rubrik eingetragen worden sind. Der Beschwerdeführer muss sich daher - unabhängig von der Frage, wer die Formulare tatsächlich ausgefüllt hat - eine Verletzung der ihm beim Ausfüllen der Datenerhebungs- und Gesuchsunterlagen obliegenden Pflichten vorhalten lassen (vgl. unveröffentlichte Beschwerdeentscheide der Rekurskommission EVD vom 7. August 1998 i. S. W. [97/JG-004] E. 4.3 und vom 19. März 1999 i. S. P. [98/JG-001] E. 5.3).

Bei dieser Sachlage kann nicht davon ausgegangen werden, dass den Beschwerdeführer bei der unrichtigen Feststellung des Sachverhalts kein Verschulden trifft (Art. 30 Abs. 2 Bst. c SuG; vgl. auch E. 6.2.2).

Dass das Landwirtschaftsamt die Verfügung vom 6. Dezember 2001 widerrufen hat, ist unter diesen Umständen nicht zu beanstanden.

7. Für das Jahr 2002 hat das Landwirtschaftsamt dem Beschwerdeführer wie bereits dargelegt lediglich eine Akontozahlung überwiesen und in der angefochtenen Verfügung vom 14. April 2003 entschieden, der Beschwerdeführer habe keinen Anspruch auf Direktzahlungen für das Jahr 2002. Zur Begründung macht es geltend, der Beschwerdeführer habe auch im Jahr 2002 die Voraussetzung, wonach auf einem Betrieb ein Arbeitsbedarf für mindestens 0,3 Standard-Arbeitskräfte bestehen müsse, aus dem gleichen Grund wie im vorangehenden Jahr nicht erfüllt. Weiter habe er für das Jahr 2002 nicht den Nachweis erbracht, dass er den gesamten Betrieb nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschafte.

7.1. (Feststellung, dass das Landwirtschaftsamt dem Beschwerdeführer die Direktzahlungen für das Jahr 2002 zu Recht verweigert hat)

7.2. Die Voraussetzungen für eine Rückforderung von Akontozahlungen sind weder im Landwirtschaftsgesetz noch in der Direktzahlungsverordnung noch im Subventionsgesetz ausdrücklich geregelt. Indessen kann allgemein gesagt werden, dass im Subventionsgesetz der Widerruf von Subventionen ausgeschlossen ist, wenn ein schützenswertes Vertrauen des Empfängers in die Verfügung vorliegt (vgl. Art. 30 Abs. 2 SuG; Botschaft vom 15. Dezember 1986 zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen, BBl 1987 I 369, S. 415).

7.2.1. Die hier in Frage stehende Akontozahlung erfolgte gestützt auf das Schreiben des Landwirtschaftsamts vom 9. Juli 2002. Darin wurden die allgemeinen Voraussetzungen für den Anspruch auf Direktzahlungen dargelegt, der konkrete Betrag festgelegt, auf den der Beschwerdeführer Anspruch habe, und die Auszahlung in Aussicht gestellt. Zwar wird das Schreiben nicht ausdrücklich als Verfügung bezeichnet, indessen ist anzunehmen, dass es unter die Definition von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) fällt, da darin der Anspruch des Beschwerdeführers auf eine Akontozahlung verbindlich festgelegt wird.

In seiner privatrechtlichen Rechtsprechung führte das Bundesgericht aus, dass der Begriff «Akontozahlung» klar darauf hindeute, dass es sich bei den unter diesem Titel erbrachten Leistungen bloss um vorläufige Zahlungen handle, bei denen der Empfänger nach Treu und Glauben davon auszugehen habe, dass die Differenz zwischen den geleisteten Akontozahlungen und dem durch die Abrechnung festgestellten effektiven vertraglichen Anspruch später auszugleichen sei (vgl. BGE 126 III 119 E. 2b). Dieses Verständnis des Begriffs «Akontozahlung» aus dem Privatrecht kann ohne weiteres auch im öffentlichen Recht Geltung beanspruchen, denn es entspricht dem allgemeinen und dem rechtlichen Sprachgebrauch. Es sind keine Gründe ersichtlich dafür, dass diesem Ausdruck im öffentlichen Recht eine abweichende Bedeutung zukommen sollte (unveröffentlichter Beschwerdeentscheid der REKO/EVD vom 20. Mai 2003 i. S. S. [JG/2002-15] E. 4.2).

7.2.2. Im vorliegenden Fall wurde der Beschwerdeführer im Schreiben vom 9. Juli 2002 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ihm mit der Akontozahlung nur ein Teil der mutmasslichen Direktzahlungen ausbezahlt werde und die Akontozahlung unverzüglich zurück zu erstatten sei, wenn die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen nicht erfüllt seien.

Die dem Beschwerdeführer ausgerichtete Akontozahlung stand somit unter dem grundsätzlichen Vorbehalt der definitiven Endabrechnung. Insofern kann sich der Beschwerdeführer nicht auf ein schützenswertes Vertrauen berufen (Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel und Frankfurt a.M. 1983, S. 81 f.). Die in Art. 30 SuG aufgestellten Einschränkungen für den Widerruf einer Verfügung und die Rückforderung der ausgerichteten Leistungen dienen indessen, wie dargelegt, dem Schutz des Vertrauens des Subventionsempfängers in die Rechtmässigkeit seiner Verfügung; Art. 30 SuG kommt daher hinsichtlich der hier geleisteten Akontozahlung nicht zur Anwendung (unveröffentlichter Entscheid der Rekurskommission EVD vom 20. Mai 2003 i. S. S. [JG/2002-15] E. 4.4).

Da die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen für das Jahr 2002 unbestrittenermassen nicht erfüllt waren, hat die Vorinstanz zu Recht die im Juli 2002 geleistete Akontozahlung zurückgefordert.

(Die Rekurskommission EVD weist die Beschwerde ab.)

Dokumente der REKO/EVD