



Urteil vom 24. Juli 2020

Besetzung

Richterin Maria Amgwerd (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiber Roger Mallepell.

Parteien

A. _____,
vertreten durch lic. iur. Pius Koller, Rechtsanwalt,

Beschwerdeführer,

gegen

**Dienststelle Landwirtschaft und Wald
des Kantons Luzern (lawa),**
Biodiversität und Natürliche Ressourcen,

Vorinstanz.

Gegenstand

Kürzung der Direktzahlungen 2018.

Sachverhalt:**A.**

A.a A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) bewirtschaftet in E._____ auf rund (...) Metern über dem Meeresspiegel den landwirtschaftlichen Ganzjahresbetrieb "(F._____)" (Betriebs-Nr. [...]; Agate-Nr. [...]). Die landwirtschaftliche Nutzfläche des Betriebs umfasst (...) Aren. Rund (...) % davon sind Biodiversitätsförderflächen (nachfolgend auch: BFF). Zu diesen zählen extensiv genutzte Wiesen, extensiv genutzte Weiden, wenig intensiv genutzte Wiesen sowie (...) (vgl. Vorinstanz, Beilage V, S. 3 ff.; Vorinstanz, Beilage B; Übersicht über die BFF unter < <http://www.bff-spb.ch/de/biodiversitaetsfoerderflaechen/>>; abgerufen im Juni 2020).

A.b Im Jahr (...) schloss der Beschwerdeführer mit dem Kanton Luzern einen öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsvertrag. Darin verpflichtete sich der Beschwerdeführer, die jeweiligen – in einem Plan markierten – Nutzflächen gegen eine jährlich vom Kanton zu bezahlende Gegenleistung im Sinne der vereinbarten Bestimmungen zu pflegen und zu bewirtschaften (vgl. Beschwerde, Beilage 11). Diesen Bewirtschaftungsvertrag lösten die Vertragsparteien im Jahr (...) durch einen neuen Vertrag ab, welcher weiterhin in Kraft ist (vgl. Beschwerde, Beilage 9). Auch im Bewirtschaftungsvertrag aus dem Jahr (...) (nachfolgend: Bewirtschaftungsvertrag 2) verpflichtete sich der Beschwerdeführer zur vertragsgemässen Bewirtschaftung der Flächen gegen eine jährlich vom Kanton zu bezahlende Gegenleistung (nachfolgend: kantonaler Naturschutzbeitrag).

A.c Die detaillierte Bewirtschaftung – wie die Art der Nutzung, der früheste Schnitzeitpunkt, die Düngung und Beweidung sowie andere einmalige oder wiederkehrende Bewirtschaftungsmassnahmen – regelten der Beschwerdeführer und der Kanton Luzern in verschiedenen Anhängen zum Bewirtschaftungsvertrag 2 (vgl. Anhänge A-T [Beschwerde, Beilage 9]). Mit diesen Anhängen, welche sich je auf eine der Teilflächen des Landwirtschaftsbetriebs beziehen, verpflichtete sich der Beschwerdeführer insbesondere zur folgenden Bewirtschaftungsmassnahme (vgl. Beschwerde, Beilage 9 [Anhänge A-L und S-T]; Beschwerde Rz. 19; Replik, Ziff. 7.1):

"Zur Schonung der Fauna zum Mähen schneidende Werkzeuge verwenden und Mähgut am Boden trocknen lassen."

Damit übereinstimmend macht das amtliche Flächenverzeichnis 2018 dem Beschwerdeführer die folgende Vorgabe zur Bewirtschaftung der extensiv und wenig intensiv genutzten Wiesen (vgl. Vorinstanz, Beilage B):

"Schnittgut Trocknung auf der Fläche / Bodenheu bereiten."

A.d Der Beschwerdeführer erhebt für den Landwirtschaftsbetrieb Anspruch auf kantonale Naturschutzbeiträge gestützt auf den Bewirtschaftungsvertrag 2 bzw. gestützt auf "*kantonale Programme*" sowie auch Anspruch auf Direktzahlungen gestützt auf die Direktzahlungsverordnung des Bundes. Auch für das Jahr 2018 meldete der Beschwerdeführer den Betrieb für den Bezug von Direktzahlungen an; dies insbesondere auch in der Form von Biodiversitätsbeiträgen (Qualitätsbeiträge für Biodiversitätsförderflächen der Qualitätsstufen I und II sowie Vernetzungsbeitrag) und Landschaftsqualitätsbeiträgen (vgl. [...]).

B.

B.a Am (...) sowie am (...) führte die für den Beschwerdeführer zuständige Kontrollorganisation C._____ auf dem Betrieb des Beschwerdeführers eine angemeldete Kontrolle bzw. eine Nachkontrolle der Biodiversitätsförderflächen und der Landschaftsqualität durch.

B.b Mit Schreiben vom 22. August 2018 teilte die Kontrollorganisation dem Beschwerdeführer mit, dass sie die folgenden Mängel festgestellt habe (vgl. Beschwerde, Beilage 10):

– *"Lagerung von Siloballen im Wald"*

Die Kontrollorganisation beantragte diesbezüglich unter dem Titel eines Mangels bei der Landschaftsqualität eine Beitragskürzung um Fr. 600.- (mit dem Vermerk "*LQ LU*", "*G2 Keine Siloballen oder geordnete Siloballen-Lagerung*"). Sie wies darauf hin, dass die angetroffenen Folienballen gemäss dem Beschwerdeführer von Hirschen in den Wald gestossen worden und frische Spuren vorhanden gewesen seien. Der Beschwerdeführer habe erklärt, die Ballen sofort entfernen zu wollen.

– *"Produktion von Haylage anstelle von Dürrfutterbereitung auf mind. der Hälfte bis eher drei Viertel der Naturschutzflächen"*

Diesbezüglich beantragte die Kontrollorganisation Beitragskürzungen um Fr. 3'860.-, Fr. 1'919.- sowie um Fr. 10'208.-. Die Kürzungsanträge um Fr. 3'860.- und um Fr. 1'919.- erfolgten unter dem Titel eines Mangels bei den Biodiversitätsförderflächen (mit dem Vermerk "*QI A - Extensiv genutzte*").

Wiesen [...] bzw. *"QI A - Wenig intensiv genutzte Wiesen [...]"*. Die Kürzung um Fr. 10'208.- stellte die Kontrollorganisation dem Beschwerdeführer unter dem Titel eines Mangels beim ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) in Aussicht (mit dem Vermerk *"Objekte in Inventaren nationaler Bedeutung [...]"*). Abschliessend wies die Kontrollorganisation den Beschwerdeführer in einer *"Rechtsmittelbelehrung"* darauf hin, bei ihr innerhalb von drei Werktagen schriftlich eine Feststellungsüberprüfung verlangen zu können, wenn er mit dem Kontrollergebnis nicht einverstanden sei. Von dieser Möglichkeit machte der Beschwerdeführer keinen Gebrauch.

B.c In der Folge übermittelte die Dienststelle Landwirtschaft und Wald des Kantons Luzern (lawa; nachfolgend: Vorinstanz) dem Beschwerdeführer am 11. Oktober 2018 ohne weitere Vorankündigung oder Gewährung der Möglichkeit, sich zu den Anträgen der Kontrollorganisation äussern zu können, die detaillierte Abrechnung über die Beitragszahlungen für das Jahr 2018.

Diese Abrechnung gab dem Beschwerdeführer die folgenden Kürzungen der Direktzahlungen und kantonalen Naturschutzbeiträge im Jahr 2018 bekannt (vgl. Beschwerde, Beilage 5):

- a) *"Korrekturen und Kürzungen Bundesprogramme (DZV + EKBV)"*:
Fr. 16'587.15

Diese Beitragskürzung setzte sich aus den folgenden Teilkürzungen zusammen (vgl. Beschwerde, Beilage 5, S. 2, 6):

Teilkürzung		vorgeworfener Mangel:
Nr.	Betrag (CHF)	
1	600.00	Landschaftsqualität (<i>"Siloballen sind nicht korrekt gelagert"</i> <i>"Lagerung von Siloballen im Wald"</i>)
2	3'859.70	Biodiversitätsförderflächen (BFF) Naturschutz (<i>"Naturschutz – Extensiv genutzte Wiesen Anforderungen Naturschutz gemäss Flächenverzeichnis werden nicht eingehalten"</i>)
3	1'919.20	Biodiversitätsförderflächen (BFF) Naturschutz (<i>"Naturschutz – Wenig intensiv genutzte Wiesen Anforderungen Naturschutz gemäss Flächenverzeichnis werden nicht eingehalten"</i>)

4	10'208.25	Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) ("Vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren nationaler Bedeutung, bei vorliegendem rechtskräftigen Entscheid: anderer Mangel").
	<u>16'587.15</u>	

Durch diese Teilkürzungen verringerte sich das "Total Direktzahlungen und Einzelkulturbeiträge" laut der Abrechnung vom 11. Oktober 2018 auf Fr. (...) (vgl. Beschwerde, Beilage 5, S. 2). Weiter bekräftigte die Vorinstanz in "Bemerkungen" am Schluss der Abrechnung (vgl. S. 8), dass die Teilkürzung Nr. 1 den Vorwurf der "Lagerung von Siloballen im Wald" betrifft, wobei auch der Hinweis wiederholt wurde, dass die Ballen gemäss dem Beschwerdeführer von Hirschen in den Wald gestossen worden seien und es frische Spuren gegeben habe. Die Teilkürzungen Nr. 2 bis Nr. 4 beruhten gemäss den erwähnten Bemerkungen auf der durch die Kontrollorganisation bemängelten "Produktion von Haylage anstelle von Dürrfutteraufbereitung auf mind. der Hälfte bis eher drei Viertel der Naturschutzflächen". Durch die ausdrückliche Bezeichnung jeder Teilkürzung als "Beitragskürzung gemäss Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013" bestätigte die Vorinstanz, dass es sich bei allen vier Teilkürzungen um solche gestützt auf die Direktzahlungsverordnung handelte (vgl. Beschwerde, Beilage 5, S. 8).

b) "Korrekturen und Kürzungen Kantonale Programme": Fr. 282.-

Hierdurch reduzierte sich das "Total Kanton" auf Fr. (...) (vgl. Beschwerde, Beilage 5, S. 2).

B.d Mit Schreiben vom 29. Oktober 2018 erhob der Beschwerdeführer bei der Vorinstanz "Einsprache gegen den Direktzahlungsentscheid vom 11. Oktober 2018" (vgl. Vorinstanz, Beilage Q; Beschwerde, Beilage 6).

Er beantragte einen "Verzicht auf Kürzung der Direktzahlungen" in den Kürzungspunkten (1) "Siloballenlagerung", (2) "extensiv genutzte Wiese Naturschutz", (3) "wenig intensiv genutzte Wiesen" und (4) "vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren nationaler Bedeutung". Die ganze Sachlage und die Gründe der auf dem Betrieb des Beschwerdeführers praktizierten Mähguterzeugung seien bei der Nachkontrolle am (...) besprochen und analysiert worden. Der Beschwerdeführer habe die Bewirtschaftung einschliesslich Mähgutlagerung mit Einwickeln von

Mähgut vor dem Abschluss des Bewirtschaftungsvertrags 2 ausgiebig mit seinem damaligen Berater besprochen. Daher sei es für ihn und sein Umfeld umso erstaunlicher, dass das Einwickeln von Mähgut, welches so gut wie möglich trocken eingewickelt werde, nicht akzeptiert werde.

B.e Am 22. November 2018 hiess die Vorinstanz die Einsprache vom 29. Oktober 2018 teilweise gut und verzichtete auf die Teilkürzung Nr. 1 im Betrag von Fr. 600.- aufgrund der "*Lagerung von Siloballen im Wald*" (vgl. Vorinstanz, Beilage R; Beschwerde, Beilage 7).

Die nicht korrekt gelagerten Siloballen seien offensichtlich durch Hirsche in den Wald gestossen worden, was als höhere Gewalt ausgelegt werden könne. Bei der Nachkontrolle seien die Siloballen sachgerecht gelagert gewesen. Im Übrigen wies die Vorinstanz die Einsprache des Beschwerdeführers ab. In tatsächlicher Hinsicht berief sie sich unverändert ausschliesslich auf das Schreiben der Kontrollorganisation vom 22. August 2018 (vgl. B.b), in welchem festgestellt worden sei, dass auf mindestens der Hälfte bis eher drei Viertel der Naturschutzflächen die Futterkonservierung der extensiv wie auch wenig intensiv genutzten Wiesen nicht als Bodenheu erfolge. Da auf diese Inspektionsbescheinigung keine Einsprache erfolgt sei, werde der Sachverhalt auch vom Beschwerdeführer nicht bestritten. Dieser könne, falls er nicht einverstanden sei, bis am 14. Dezember 2018 einen kostenpflichtigen beschwerdefähigen Entscheid beantragen.

B.f Ohne den Ablauf dieser Frist abzuwarten, liess die Vorinstanz dem Beschwerdeführer darauf am 29. November 2018 eine neue detaillierte Abrechnung über die Beitragszahlungen für das Jahr 2018 zukommen (vgl. Vorinstanz, Beilage V).

In dieser neuen Abrechnung war die Teilkürzung Nr. 1 um Fr. 600.- im Sinne des Einspracheentscheids vom 22. November 2018 nicht mehr enthalten. Die in der Abrechnung vom 11. Oktober 2018 vorgenommenen "*Korrekturen und Kürzungen Bundesprogramme*" um Fr. 3'859.70, Fr. 1'919.20 und Fr. 10'208.25 hielt die Vorinstanz hingegen auch in der Abrechnung vom 29. November 2018 ausdrücklich aufrecht. Weiter bestätigte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer in der Abrechnung vom 29. November 2018 im Sinne einer entsprechenden Ankündigung in der Abrechnung vom 11. Oktober 2018, dass ihm zusätzlich ein Übergangsbeitrag in der Höhe von Fr. (...) ausbezahlt werde (vgl. Beschwerde, Beilage 5, S. 2:

"Der Übergangsbeitrag wird erst mit der Schlusszahlung berechnet und ausgerichtet").

Unter Berücksichtigung dieser Anpassungen wies die Abrechnung vom 29. November 2018 ein neues "*Total Direktzahlungen und Einzelkulturbeiträge*" von Fr. (...) aus (...). Die Position "*Korrekturen und Kürzungen Bundesprogramme*" belief sich in der Abrechnung vom 29. November 2018 folgerichtig neu auf Fr. (...). Das "*Total Kanton*" wies die Abrechnung vom 29. November 2018 bei unveränderter Kürzung der kantonalen Programme um Fr. 282.- wiederum mit Fr. (...) aus (vgl. Vorinstanz, Beilage V [S. 2, 6 ff.]).

B.g Mit Schreiben vom 13. Dezember 2018 verlangte der Beschwerdeführer von der Vorinstanz fristgerecht einen beschwerdefähigen Entscheid (vgl. Vorinstanz, Beilage S; Beschwerde, Beilage 8).

B.h Die Vorinstanz kam dieser Aufforderung am 28. Januar 2019 nach. Der Rechtsspruch dieses beschwerdefähigen Entscheids vom 28. Januar 2019 lautet wie folgt (vgl. Vorinstanz, Beilage U; Beschwerde, Beilage 2):

"1. An der Abrechnung vom 29. November 2018 mit den Kürzungen betreffend der nicht korrekt bewirtschafteten Inventare von nationaler Bedeutung auf dem Betrieb (F._____) wird festgehalten. Die Beitragszahlungen für das Jahr 2018 an den Beschwerdeführer werden gestützt auf Ziff. 2.2.4 Anhang 8 DZV um Fr. 10'208.25 gekürzt.

2. (...) [Rechtsmittelbelehrung]."

Die Vorinstanz stützte die Kürzung der Beitragszahlung um Fr. 10'208.25 auf die im Dispositiv erwähnte Ziffer 2.2.4 des Anhangs 8 der Direktzahlungsverordnung sowie auf Art. 15 dieser Verordnung. Danach müssten Objekte in Inventaren von nationaler Bedeutung, inklusive den dazugehörigen Pufferstreifen, bei vorliegendem rechtskräftigen Entscheid vorschriftsgemäss bewirtschaftet werden. Die Kürzung bei nicht vorschriftsgemässer Bewirtschaftung betrage gemäss Ziffer 2.2.4 b des Anhangs 8 der Direktzahlungsverordnung fünf Punkte pro Objekt.

Auf dem Betrieb des Beschwerdeführers befänden sich rund (...) Objekte im Inventar von nationaler Bedeutung. Da der Beschwerdeführer gemäss der Inspektionsbescheinigung der Kontrollorganisation vom 22. August 2018 mindestens die Hälfte der Flächen, eher drei Viertel, nicht korrekt bewirtschaftet habe, seien 50% der Objekte (d.h. [...] Objekte) mit je fünf Punkten berechnet worden. Von der daraus resultierenden Summe sei

eine Toleranz von zehn Punkten abgezogen worden. Die Kürzung der Schlusszahlung um Fr. 10'208.25 beruhe somit auf (...) Punkten ([...]).

Weiter wies die Vorinstanz im beschwerdefähigen Entscheid vom 28. Januar 2019 darauf hin, dass beim Bundesverwaltungsgericht einzig die Kürzung um Fr. 10'208.25 angefochten werden könne. Für die weiteren Kürzungen von total Fr. 5'778.90 – bestehend aus den Teilkürzungen um Fr. 3'859.70 und Fr. 1'919.20 (vgl. B.c) – könne die Vorinstanz keinen anfechtbaren Entscheid erlassen. Der Beschwerdeführer könne diesbezüglich beim Kantonsgericht Luzern eine verwaltungsgerichtliche Klage erheben. Die Vorinstanz begründete dies neu damit, dass es sich bei diesen beiden Teilkürzungen im Unterschied zur Kürzung um Fr. 10'208.25 nicht um Kürzungen gestützt auf die Direktzahlungsverordnung handle, sondern um Kürzungen von kantonalen Naturschutzbeiträgen gestützt auf die kantonale Natur- und Landschaftsschutzverordnung. Den Umstand, dass die beiden weiteren Kürzungen in den Abrechnungen vom 11. Oktober 2018 und 29. November 2018 im Gegensatz dazu als Direktzahlungskürzungen qualifiziert worden waren, erwähnte die Vorinstanz nicht.

C.

C.a Am 27. Februar 2019 erhob der Beschwerdeführer gegen den beschwerdefähigen Entscheid der Vorinstanz vom 28. Januar 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er stellt die folgenden Rechtsbegehren:

"1. In Gutheissung der Beschwerde sei die Dispositiv-Ziff. 1 des vorinstanzlichen Entscheids vom 28. Januar 2019 aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, dem Beschwerdeführer die gekürzten Direktzahlungen im Betrage von Fr. 10'208.25 zuzüglich Zins von 5% seit 1. Januar 2019 auszubezahlen.

2. Eventualiter sei in Gutheissung der Beschwerde die Dispositiv-Ziff. 1 des vorinstanzlichen Entscheids vom 28. Januar 2019 aufzuheben und das Verfahren sei zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. Mehrwertsteuer auf der Parteientschädigung) zu Lasten der Vorinstanz bzw. des Kanton Luzern."

Der Beschwerdeführer bestreitet, gegen die Bewirtschaftungsvorschriften verstossen zu haben. Zwar müsse das Mähgut gemäss dem Bewirtschaftungsvertrag mit dem Kanton Luzern am Boden getrocknet werden. Dieser Anforderung komme der Beschwerdeführer aber nach. Denn er lasse das Mähgut in der Regel drei Tage am Boden trocknen, bevor er es ernte.

Zudem habe die Vorinstanz durch den Erlass des angefochtenen Entscheids vom 28. Januar 2019 Art. 15 der Direktzahlungsverordnung (zitiert in E. 6.3) sowie Ziffer 2.2.4 b des Anhangs 8 der Direktzahlungsverordnung verletzt. Eine Kürzung gestützt auf die angerufenen Bestimmungen würde voraussetzen, dass der Verstoss in einem rechtskräftigen Entscheid festgehalten worden sei. Werde Ziffer 2.2.4 b des Anhangs 8 der Direktzahlungsverordnung entgegen dieser Auffassung so verstanden, dass die *Fläche* gemäss Art. 15 Abs. 2 der Direktzahlungsverordnung rechtskräftig ausgeschieden sein müsse, gelte es eventualiter zu beachten, dass es sich bei den Vertragsflächen nur um *ein* Objekt und nicht um (...) verschiedene Objekte handle. Es rechtfertige sich nicht, beim Vorliegen eines Verstosses für jede einzelne Fläche einen Abzug vorzunehmen. Vorliegend würde sich maximal ein Abzug von zehn Punkten (je fünf Punkte für die extensiven Wiesen und für die wenig intensiven Wiesen) rechtfertigen, was aufgrund der Toleranz von zehn Punkten zu keiner Kürzung der Direktzahlungen führen würde.

C.b Mit Vernehmlassung vom 23. Mai 2019 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Die Vorinstanz bestreite, dass der Beschwerdeführer nur am Boden getrocknetes Dürrfutter in Folienballen gewickelt habe. Ebenso stellt sie in Abrede, die zur Anwendung gebrachten Bestimmungen verletzt zu haben. Zur Untermauerung der nach ihrem Dafürhalten korrekten Rechtsanwendung reichte die Vorinstanz als Beilage eine Stellungnahme des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) zur Auslegung der fraglichen Bestimmungen ein. Diese Stellungnahme des BLW hatte die Vorinstanz während dem vorliegenden Beschwerdeverfahren auf eigene Initiative eingeholt (vgl. Stellungnahme BLW vom 7. Mai 2019 [Vorinstanz, Beilage A]).

C.c Der Beschwerdeführer replizierte am 19. August 2019 und hielt an den Rechtsbegehren und Ausführungen in der Beschwerde fest.

C.d Mit Duplik vom 18. Oktober 2019 beantragte die Vorinstanz unverändert die Abweisung der Beschwerde. Die Einwände des Beschwerdeführers seien unbegründet. Die Vorinstanz habe weiterhin sehr starke Zweifel an der Behauptung des Beschwerdeführers, dass das Schnittgut von den Naturschutzflächen Dürrfutter sei, welches nur wegen der Lagerung in Folien gewickelt werde. Zur möglichen Klärung des Sachverhalts habe die Vorinstanz in der Zwischenzeit die Kontrollstelle des Beschwerdeführers zur Durchführung einer weiteren Begehung auf dessen Betrieb beauftragt

(wiederum ohne Rücksprache mit dem verfahrensführenden Bundesverwaltungsgericht [vgl. zur Devolutivwirkung der Beschwerde Art. 54 VwVG, zitiert in E. 1.2; sowie etwa SEILER, in: Waldmann/Weissenberger, Praxis-Kommentar VwVG, Art. 54 N 1 ff.]). Bei der entsprechenden Begehung vom 30. August 2019 seien Proben von unterschiedlichen Siloballen genommen und anschliessend analysiert worden. Das Fazit dieser Begehung und Analysen sei, dass ein Grossteil des Futters in Folien nicht die Qualität von Dürrfutter habe. Im Weiteren scheine der Ertrag der schon geernteten Naturschutzflächen erstaunlich tief. Eine abschliessende Beurteilung der Situation könne leider nicht vorgenommen werden, da der Beschwerdeführer der Kontrollstelle bis zum 14. Oktober 2019 trotz mehrmaliger Aufforderung keine Aufzeichnungen über die Schnittnutzung gesendet habe.

Als Beilage zur Duplik reichte die Vorinstanz neben einem Fotoprotokoll der Betriebsbegehung vom 30. August 2019 (Vorinstanz, Beilage N) die Prüfberichte der beauftragten X. _____ AG vom 17. September 2019 ein (Vorinstanz, Beilage O). Weiter reichte sie ein "Merkblatt für die Praxis" zur "Beurteilung von Silagen" ins Recht, welches die Vorinstanz bei der Beurteilung des Sachverhalts ebenfalls beigezogen habe (Vorinstanz, Beilage P).

C.e Am 5. November 2019 gab das Bundesverwaltungsgericht dem Beschwerdeführer antragsgemäss Gelegenheit, zur Duplik der Vorinstanz vom 18. Oktober Stellung zu nehmen.

C.f Der Beschwerdeführer reichte seine "*Gegenbemerkungen zur Duplik*" am 25. November 2019 ein.

Er bestätigte, dass am 30. August 2019 eine Kontrolle durch die Kontrollorganisation stattgefunden habe. Bei dieser Kontrolle seien jedoch im Jahr 2019 erstellte Gross- und Kleinballen beprobt worden. Mit Ausnahme der Tristen (Proben 8 und 9) beträfen die Proberesultate alle das Erntejahr 2019. Da es vorliegend jedoch um das Jahr 2018 gehe, sei die Kontrolle vom 30. August 2019 für das vorliegende Verfahren ohne Aussagekraft. Dies ergebe sich bereits aus den Ausführungen der Vorinstanz, welche das Vorliegen des Wiesenjournals 2019 bemängle. Ebenso seien die Ausführungen der Vorinstanz zum angeblich tiefen Ertrag der Naturschutzflächen für das vorliegende Verfahren irrelevant. Abgesehen davon zeigten mehrere Proben, dass die beprobten Ballen einen Trockensubstanzgehalt von 78.4 % und mehr aufwiesen. Es handle sich dabei um trockenes Dürrfutter und nicht etwa um Silage oder Haylage.

C.g Mit Quadruplik vom 11. Dezember 2019 hielt die Vorinstanz am Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest.

Die Vorinstanz bestreitet, dass die anlässlich der Kontrolle vom 30. August 2019 durchgeführte Beprobung der Gross- und Kleinballen aus dem Jahr 2019 für das vorliegende Verfahren ohne Aussagekraft sei. Denn grundsätzlich sei davon auszugehen, dass das Jahr 2018 für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung in der Region des Beschwerdeführers kein meteorologisches Ausnahmejahr gewesen sei. Somit sei es "*angebracht, die Konservierung des Raufutters im Jahr 2019 analog 2018 zu prüfen.*" Im Weiteren habe der Beschwerdeführer der Kontrollstelle das Wiesenjournal bis heute nicht nachgereicht.

C.h Das Bundesverwaltungsgericht leitete die Quadruplik der Vorinstanz am 18. Dezember 2019 an den Beschwerdeführer weiter. Gleichzeitig forderte es die Vorinstanz auf, die bisher nur selektiv eingereichten Vorakten vollständig nachzureichen, so insbesondere die bisher nicht vorgelegte Beitragsabrechnung vom 29. November 2018. Dem kam die Vorinstanz am 8. Januar 2020 nach, worauf das Bundesverwaltungsgericht die nachgereichten Vorakten auch dem Beschwerdeführer zukommen liess.

C.i Am 30. Januar 2020 leitete das Bundesverwaltungsgericht die Akten des Beschwerdeverfahrens praxismässig an das BLW weiter und forderte dieses auf, als Fachbehörde Stellung zu nehmen sowie zwei Fragen zu beantworten.

C.j Mit Eingabe vom 3. Februar 2020 lehnte der Beschwerdeführer das BLW als befangen ab, weil sich dieses auf Einladung der Vorinstanz im vorliegenden Verfahren bereits geäussert habe (vgl. C.b) und somit vorbefasst sei. Es werde beantragt, die Fragen bei einer unbefangenen Stelle klären zu lassen.

C.k Das Bundesverwaltungsgericht hielt die gegenüber dem BLW geäusserte Aufforderung in der Folge aufrecht, worauf das BLW die gewünschte Stellungnahme innert erstreckter Frist am 16. April 2020 einreichte.

C.k.a Als Antwort auf die erste vom Bundesverwaltungsgericht gestellte Frage teilte das BLW unter Berufung auf Herrn B. _____ als Fachexperten für Futterkonservierung bei der landwirtschaftlichen Forschungsanstalt Agroscope mit, dass als "*Bodenheu*" geschnittenes Gras bezeichnet werde, "*das vollständig auf dem Feld luftgetrocknet wird.*" Der Trockensubstanzgehalt für Heu liege bei über 85%.

C.k.b Die zweite, dem BLW durch das Bundesverwaltungsgericht unterbreitete, Frage lautete wie folgt: *"Welche Auswirkungen auf die Futterqualität hat es, falls 'am Boden getrocknetes Mähgut' bzw. 'Bodenheu' zu Ballen gepresst und zur Lagerung in Plastikfolien eingewickelt wird?"*

Auf diese Frage gab das BLW zur Antwort, dass es nach ihm *"nicht nachvollziehbar"* sei, *"weshalb in Ballen gepresstes Bodenheu anschliessend einzeln in Folien gewickelt"* werde. Denn der Platzbedarf sei genau gleich, ob die Ballen in Folie eingewickelt seien oder nicht. Werde *"Silage mit TS-Gehalt über 65%"* in Folien eingewickelt, sei das Futter laut der von der Vorinstanz eingereichten Präsentation des vorstehend genannten Fachexperten für Futtermittelkonservierung von Agroscope anfälliger für Hefen und Schimmelpilze (mit Hinweis auf S. 15 dieser Präsentation; vgl. Vorinstanz, Beilage L). Weitere wissenschaftliche Erkenntnisse zu den Auswirkungen auf die Futterqualität seien dem BLW keine bekannt. Man erkläre sich dies damit, *"dass diese Art der Konservierung nicht der landwirtschaftlichen Praxis entspricht und nur in Ausnahmefällen (wie im vorliegenden Fall) angewendet wird."*

C.k.c Im Übrigen teilte das BLW zusammenfassend mit, es sei im Fazit der Ansicht, *"dass die Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2018 insofern rechtmässig erfolgte, als dass kein rechtskräftiger Entscheid über den Verstoss notwendig war und (...) Objekte von nationaler Bedeutung berücksichtigt wurden. Die rechtliche Beurteilung der Verletzung der vorschriftsgemässen Bewirtschaftung der NHG-Flächen überlassen wir den hierfür Zuständigen"* (vgl. Ziffer 3 der Stellungnahme vom 16. April 2020).

Das als nicht notwendig bezeichnete Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids über den Verstoss begründete das BLW insbesondere damit, dass die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 neu und mit der Folge in den ÖLN aufgenommen worden sei, dass die Beweislast für die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung seither beim Bewirtschafter liege. Denn nach Art. 101 der Direktzahlungsverordnung hätten Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen, die ein Gesuch für bestimmte Direktzahlungsarten einreichen, gegenüber der Vollzugsbehörde nachzuweisen, dass sie die Anforderungen der betreffenden Direktzahlungsarten, einschliesslich jene des ÖLN, auf dem gesamten Betrieb erfüllen bzw. erfüllt hätten.

Somit bedeute die Feststellung einer Verletzung der Bewirtschaftungsvorschriften von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung durch einen

Kontrolleur, dass der Bewirtschafter bzw. die Bewirtschafterin den Nachweis der Erfüllung des ÖLN nicht habe erbringen können und die Direktzahlungen deshalb nach Anhang 8 Ziffer 2.2.4b der Direktzahlungsverordnung zu kürzen seien. Eine rechtskräftige Feststellung der Verletzung analog Anhang 8 Ziffer 2.11.1 der Direktzahlungsverordnung sei hierfür nicht notwendig.

C.I Die Parteien erhielten darauf Gelegenheit, sich zur Stellungnahme des BLW vom 16. April 2020 zu äussern. Während die Vorinstanz keinen Gebrauch davon machte, reichte der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 8. Juni 2020 fristgerecht entsprechende Gegenbemerkungen (sowie eine aktualisierte Kostennote) ein. Der Beschwerdeführer hält gemäss diesen Gegenbemerkungen seine Rechtsbegehren wie auch seine bisherige Argumentation aufrecht.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Angefochten ist der "*beschwerdefähige Entscheid*" der Vorinstanz vom 28. Januar 2019. Die Vorinstanz bestätigte dem Beschwerdeführer damit formell, dass sie an der Teilkürzung im Betrag von Fr. 10'208.25 gemäss den Abrechnungen vom 11. Oktober 2018 und 29. November 2018 sowie dem Einspracheentscheid vom 22. November 2018 festhält (Teilkürzung Nr. 4, vgl. im Sachverhalt unter B.c, B.e f.).

1.2 Bei dieser mit dem angefochtenen Entscheid bestätigten Beitragskürzung um Fr. 10'208.25 handelt es sich um eine in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes angeordnete, das Jahr 2018 betreffende, Kürzung der Direktzahlungen des Beschwerdeführers. Der angefochtene Entscheid ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid (§ 143 Bst. c i.V.m. § 148 f. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern vom 3. Juli 1972 [VRG; SRL 40]), welcher eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) darstellt.

1.3 Ob bereits auch die Abrechnung vom 11. Oktober 2018, der Einspracheentscheid vom 22. November 2018 sowie die im Sinne des Einspracheentscheids angepasste neue Abrechnung der Vorinstanz vom 29. November 2018 materiellen Verfügungscharakter aufgewiesen haben, ist im Rahmen der vorliegenden Prüfung der Eintretensvoraussetzungen grundsätzlich nicht weiter auszuführen. Denn mit der angefochtenen Verfügung vom 28. Januar 2019 liegt unabhängig davon ein der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unterliegendes Anfechtungsobjekt im Sinne von Art. 5 VwVG vor. Klarstellend ist aber immerhin darauf hinzuweisen, dass die Vorinstanz die dem Beschwerdeführer im Jahr 2018 zustehenden Beiträge mit der Zustellung der drei erwähnten Dokumente durchaus bereits verbindlich durch behördliche Anordnung festgelegt hat, auch wenn diese Dokumente nicht ausdrücklich als Verfügungen bezeichnet und auch nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen waren (vgl. zur Beurteilung des materiellen Verfügungscharakters beim Fehlen formeller Verfügungsmerkmale BGE 111 V 251 E. 1b; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., S. 131).

1.4 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.

1.5 Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung vom 28. Januar 2019 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). Im Übrigen hat der Beschwerdeführer die Beschwerde vom 27. Februar 2019 frist- und formgerecht erhoben (Art. 50 und Art. 52 VwVG). Der Vertreter hat sich rechtsgenügend durch schriftliche Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

2.1 Streitgegenstand der gerichtlichen Prüfung ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung – des Anfechtungsgegenstandes – bildet, soweit es im Streit liegt. Innerhalb des Anfechtungsgegenstandes bestimmen die Anträge der beschwerdeführenden Partei den Streitgegenstand. Was Streitgegenstand ist, bestimmt sich demnach durch den angefochtenen Entscheid und die Parteibegehren, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (vgl. BGE 133 II 35 E. 2; Urteile des BVGer A-477/2018 vom 11. September 2018 E. 1.5, B-7768/2016 vom 24. Oktober 2017 E. 4.3 und A-7843/2010 vom 22. Juli 2011 E. 1.6; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8; FLÜCKIGER, in: Praxis-kommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 7 N. 19).

2.2 Die Vorinstanz hat die ursprünglich ausgesprochene Teilkürzung aufgrund der "*Lagerung von Siloballen im Wald*" im Betrag von Fr. 600.- bereits im Einspracheentscheid vom 22. November 2018 fallen gelassen (Teilkürzung Nr. 1, vgl. im Sachverhalt unter B.e). Demgegenüber hält sie gemäss den Erwägungen im angefochtenen Entscheid ausser an der vorliegend angefochtenen Teilkürzung Nr. 4 über Fr. 10'208.25 faktisch auch

an den beiden weiteren in den Abrechnungen vom 11. Oktober 2018 und 29. November 2018 vorgenommenen Kürzungen im Betrag von Fr. 3'859.70 und Fr. 1'919.20 fest (Teilkürzungen Nr. 2 und Nr. 3, vgl. im Sachverhalt unter B.c, B.f und B.h). Anders als in den Abrechnungen vom 11. Oktober 2018 und 29. November 2018 qualifiziert die Vorinstanz diese beiden Teilkürzungen im angefochtenen Entscheid – wie erwähnt (vgl. im Sachverhalt unter B.h) – inzwischen nicht mehr als Kürzungen von Direktzahlungen, sondern neu als Kürzungen kantonaler Naturschutzbeiträge, welche die Vorinstanz nicht gestützt auf öffentliches Recht des Bundes hoheitlich anordnen könne und welche auch nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheids seien. Der Beschwerdeführer könne sich gegen die beiden weiteren Kürzungen gegebenenfalls mit einer verwaltungsgerichtlichen Klage beim Kantonsgericht Luzern zur Wehr setzen.

2.3 Übereinstimmend mit dieser Darstellung der Vorinstanz beanstandet der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer die neue Qualifikation der beiden weiteren Teilkürzungen gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht nicht. Die Beschwerde vom 27. Februar 2019 beschränkt sich gemäss dem Rechtsbegehren wie der Begründung auf die Anfechtung der Teilkürzung im Betrag von Fr. 10'208.25. Insofern steht vorliegend unstrittig einzig die Kürzung der Direktzahlungen 2018 im Betrag von Fr. 10'208.25 im Streit.

2.4 Die Rechtmässigkeit der beiden weiteren Teilkürzungen um Fr. 3'859.70 und Fr. 1'919.20 bildet – als laut Vorinstanz ausserhalb des Anfechtungsgegenstandes liegende und dem Bundesverwaltungsgericht vom Beschwerdeführer auch nicht unterbreitete Frage – nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Dasselbe gilt im Übrigen für den Bestand und die Höhe des Direktzahlungsanspruchs des Beschwerdeführers in anderen Beitragsjahren als im vorliegend allein streitgegenständlichen Jahr 2018. Auf Ausführungen der Parteien, welche die Verhältnisse oder die Einhaltung der Bewirtschaftungsvorgaben durch den Beschwerdeführer ausserhalb des Jahres 2018 betreffen, wird daher nachfolgend nicht weiter eingegangen.

3.

3.1 Mit der Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) – einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist unzulässig, wenn eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 Bst. c VwVG). Dies ist vorliegend (trotz dem "ungewöhnlichen" mehrstufigen Verlauf des erstinstanzlichen Verfahrens [vgl. auch E. 1.3]) nicht der Fall.

3.2 Grundsätzlich finden diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung hatten, es sei denn, der Gesetzgeber habe eine davon abweichende (Übergangs-)Regelung getroffen (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; Urteile des BVGer B-2864/2019 vom 19. Dezember 2019 E. 3.1 und B-1007/2017 vom 20. Februar 2019 E. 3, je m.H.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 24 Rz. 9, m.w.H.).

Eine von diesem Grundsatz abweichende übergangsrechtliche Regelung liegt – soweit vorliegend interessierend – nicht vor. Zur Beurteilung der streitgegenständlichen Frage, ob die Kürzung der Direktzahlungen 2018 im Betrag von Fr. 10'208.25 zu Recht erfolgte, sind somit die im Jahr 2018 geltenden Rechtssätze anwendbar. Da die seither in Kraft getretenen Revisionen zu keinen materiellen Änderungen der vorliegend interessierenden Bestimmungen geführt haben, werden diese Bestimmungen im Folgenden in der heute gültigen Fassung zitiert.

4.

4.1 Der Beschwerdeführer beruft sich in rechtlicher Hinsicht auf eine Verletzung von Bundesrecht, indem die Vorinstanz Art. 15 DZV und Ziffer 2.2.4 b Anhang 8 DZV falsch ausgelegt und angewendet habe. Zusätzlich macht er in tatsächlicher Hinsicht geltend, dass er das Mähgut im Jahr 2018 in der Regel drei Tage am Boden habe trocknen lassen. Bei den in Folien gewickelten Ballen, welche die Kontrollorganisation im Jahr 2018 auf seinem Gelände festgestellt habe, handle es sich entgegen den Ausführungen im Kontrollbericht vom 22. August 2018 und im angefochtenen Entscheid nicht um Silage, sondern um am Boden getrocknetes Dürrfutter. Damit rügt der Beschwerdeführer sinngemäss, die Vorinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt unrichtig festgestellt (Art. 49 Bst. b VwVG) und infolgedessen die angeblich nicht vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung im Jahr 2018 zu Unrecht als erwiesen erachtet.

Im Einzelnen führt der Beschwerdeführer zur Begründung seiner Kritik an der vorinstanzlichen Tatsachenfeststellung Folgendes aus:

Im Anschluss an die in der Regel dreitägige Trocknung am Boden lagere er das Dürrfutter lose im Lagerraum vom Hof, soweit darin Platz vorhanden sei. Ein Teil des Dürrfutters werde zu Klein- oder Grossballen gepresst, in Folien gewickelt und im Freien gelagert. Der Beschwerdeführer sei auf das Lagern von eingewickelten Klein- und Grossballen angewiesen, um den Landwirtschaftsbetrieb überhaupt sinnvoll betreiben zu können. Im vorhandenen Heulagerraum könnten nur rund 40% des für den Rinderbestand benötigten Dürrfutters gelagert werden. Das restliche Dürrfutter müsse im Freien gelagert werden (in Folien gewickelte Ballen und zu Tristen gestapelt). Diese Lagerungsart sei bereits unter dem im Jahr (...) abgeschlossenen Bewirtschaftungsvertrag praktiziert worden. Auch gemäss dem Bewirtschaftungsvertrag 2 sei der Beschwerdeführer berechtigt, das am Boden getrocknete Mähgut zu Ballen zu pressen und in Folien gewickelt im Freien zu lagern. Der Bewirtschaftungsvertrag 2 schreibe ihm nicht vor, wie er das Futter ernten müsse und auferlege ihm kein Wickelverbot. Das Thema Einwickeln von gepressten Ballen sei im Vorfeld des Vertragsabschlusses im Jahr (...) ausführlich mit dem inzwischen leider verstorbenen Berater des Beschwerdeführers besprochen worden. Bis zur Kontrolle im Sommer 2018 sei das Einwickeln von Dürrfutter denn auch kein Problem gewesen und Jahr für Jahr praktiziert worden.

Eine Kontrolle des Trockensubstanzgehaltes der beanstandeten Ballen habe anlässlich der Kontrolle nicht stattgefunden. Auch sei im Kontrollbericht der Kontrollorganisation vom 22. August 2018 keine Feststellung erfolgt, dass das Mähgut nicht auf dem Boden getrocknet worden sei. Ein Verstoss gegen den Bewirtschaftungsvertrag 2 sei darin nicht festgehalten worden, sondern lediglich, dass die Produktion von Haylage anstelle von Dürrfutteraufbereitung auf mindestens der Hälfte bis eher drei Viertel der Naturschutzflächen festgestellt worden sei. Die Bezeichnung "*Haylage*" treffe vorliegend jedoch nicht zu. Denn auf dem Betrieb des Beschwerdeführers werde trockenes Dürrfutter mit einem Trockensubstanzgehalt von über 80 % in Folien gewickelt. Heu mit einem solchen Trockensubstanzgehalt sei – anders als die Vorinstanz unter Berufung auf die eingereichte Präsentation zu den Grundlagen der Futterkonservierung geltend mache – stabil (mit Hinweis auf S. 2 der Präsentation [vgl. Vorinstanz, Beilage L]). Für einen Befall mit Hefen und Schimmelpilz bestehe entgegen der Vorinstanz keine Gefahr. Dass der Beschwerdeführer das Mähgut in der Regel drei Tage am Boden trocknen lasse, bevor er es ernte, sei im Übrigen von den Herren X._____ und Y._____, welche seit Jahren die Grossballen auf dem Hof des Beschwerdeführers pressten und wickelten, schriftlich bestätigt worden (mit Hinweis auf Beschwerde, Beilagen 14 und 15).

Weil der Beschwerdeführer das Dürrfutter ohne das Einwickeln der Klein- und Grossballen auswärts lagern und im Winter wieder zuführen müsste, sei er gezwungen, die Mehrkosten des Wickelns in Kauf zu nehmen. Die von der Vorinstanz vorgeschlagenen Verfahren (Decken mit einer Plane oder Folientunnel) seien aufgrund der Schneeverhältnisse im Winter nicht durchführbar. Ein aufgestellter Planentunnel sei vor rund zehn Jahren aufgrund der Schneelast zusammengedrückt worden (vgl. als Beilage 18 eingereichte Fotodokumentation). Die Vorinstanz verkenne auch, dass das Dürrfutter bei einer Lagerung des zu Ballen gepressten Mähguts im Freien ohne Folien aufgrund der Witterungseinflüsse schimmelig würde, was auch beim zu Tristen gestapelten Dürrfutter passiere. Da das Schnittgut in der Regel drei Tage am Boden getrocknet werde, gebe es aus Sicht des Schutzzieles auch keinen Grund für ein entsprechendes Verbot. Anlässlich der Kontrolle im Sommer 2018 sei der Dürrfutterlagerraum bereits voll gewesen.

Weiter treffe es nicht zu, dass das von der Vorinstanz angerufene Schreiben des Beschwerdeführers im Baubewilligungsverfahren im Widerspruch zu seinen Aussagen im vorliegenden Verfahren stehe (vgl. sogleich). Zwar sei in diesem Schreiben die Rede davon, dass es unerlässlich sei, die Möglichkeit des Silierens für nicht optimal getrocknetes Mähgut zu nutzen. Daraus dürfe aber nicht der Schluss gezogen werden, dass es sich bei sämtlichen gewickelten Ballen um Siloballen handle, wie dies die Vorinstanz tue. Ebenso wenig könne daraus, dass der Beschwerdeführer nach der Zustellung des Kontrollberichts der Kontrollorganisation vom 22. August 2018 keine Nachkontrolle verlangt habe, abgeleitet werden, dass die Dürrfuttergewinnung des Beschwerdeführers den Vorschriften des Bewirtschaftungsvertrags 2 widersprochen habe. Der Vorwurf, der Beschwerdeführer habe keine Nachkontrolle verlangt, widerspreche den Vorschriften der Direktzahlungsverordnung, sei doch die Bestimmung, welche dem Bewirtschafter die Pflicht oder Möglichkeit eingeräumt habe, eine Nachkontrolle zu verlangen, mit Wirkung ab 1. Januar 2018 aufgehoben worden (mit Hinweis auf Art. 103 Abs. 2 aDZV). Es sei seltsam und rechtlich fragwürdig, dass sich die Vorinstanz auf eine Rechtsmittelbelehrung im Kontrollbericht vom 22. August 2018 berufe, für welche keine Rechtsgrundlage bestehe und darüber hinaus zum Nachteil des Beschwerdeführers argumentiere, dieser habe bewusst nicht davon Gebrauch gemacht. Da das Direktzahlungsrecht seit 1. Januar 2018 keine Nachkontrolle mehr vorsehe, könnten aus einer nicht beanspruchten fakultativen Nachkontrolle keine Nachteile für den Ansprecher von Direktzahlungen entstehen.

In seinen Gegenbemerkungen vom 8. Juni 2020 zur Stellungnahme des BLW vom 16. April 2020 (vgl. im Sachverhalt unter C.k) lehnt der Beschwerdeführer das BLW unverändert als befangen ab und wertet dessen Stellungnahme als Parteigutachten. Der Antwort des BLW auf die erste vom Bundesverwaltungsgericht gestellte Frage nach einer Konkretisierung des Begriffs "*Bodenheu*" hält der Beschwerdeführer entgegen, dass gemäss den vom BLW angerufenen Vortragsfolien von Herrn B. _____ Silage einen Trockensubstanzgehalt "*zwischen 20-80%*" habe und Heu somit bereits bei einem Trockensubstanzgehalt von über 80% (nicht 85%) vorliege. Für Raufutter mit einem Trockensubstanzgehalt zwischen 80 und 85% gebe es keine andere Bezeichnung. Dass der Beschwerdeführer trockenes Dürrfutter mit einem Trockensubstanzgehalt von über 80% in Folien wickle, habe er in seinen bisherigen Rechtsschriften ausgeführt.

Zudem entgegnet der Beschwerdeführer der Antwort des BLW auf die Frage nach den Auswirkungen eines Einwickelns und Lagerns von "Bodenheu" in Plastikfolien auf die Futterqualität, dass er entgegen der vom BLW als nicht nachvollziehbar bezeichneten Vorgehensweise ausführlich dargelegt habe, wieso er einen Teil des Dürrfutters als Kleinballen oder Grossballen presse, in Folien wickle und im Freien lagere. So habe er insbesondere dargelegt, dass er aufgrund des fehlenden Dürrfutterlagers auf das Einwickeln der Klein- und Grossballen angewiesen sei, damit er das gewonnene Dürrfutter auf dem Betrieb im Freien lagern könne. Für einen Befall mit Hefen und Schimmelpilz bestehe keine Gefahr, da er trockenes Dürrfutter mit einem Trockensubstanzgehalt von über 80% in Folien wickle. Die Empfehlung in den Vortragsfolien von Herrn B. _____ betreffe Silage und nicht Heu. Das BLW vermöge keine negativen Auswirkungen auf die Futterqualität zu benennen, wenn am Boden getrocknetes Mähgut bzw. Bodenheu zu Ballen gepresst und zur Lagerung in Folien gewickelt werde. Negative Auswirkungen auf die Futterqualität seien auch nicht vorhanden, was der Beschwerdeführer aus eigener Praxis wisse.

Schliesslich sei die Bemerkung des BLW – mit der Aufnahme der vorschriftsgemässen Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 in den ÖLN sei die Übertragung der Beweislast auf den Bewirtschafter beabsichtigt gewesen – unzutreffend. Eine solche Absicht könne der Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017 (BBI 2012 2075) nicht entnommen werden. Gemäss dieser Botschaft sei es dem Gesetzgeber bei der entsprechenden Änderung der Direktzahlungsverordnung vielmehr darum gegangen, dem Anliegen eines einheitlichen Vollzugs des NGH und des LwG sowie der Vermeidung von Doppelspurigkeiten Rechnung zu tragen (mit Hinweis auf BBI 2012 2075, 2201 f.). Eine Beweislastumkehr im Sinne der Darstellung des BLW würde (im Widerspruch dazu) zum absurden Ergebnis führen, dass im Bereich der DZV der Bewirtschafter die Beweislast für die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung trüge und im Bereich des Natur- und Heimatschutzgesetzes (zitiert in E. 6.2) das Gemeinwesen (vorliegend der Kanton Luzern) dem Bewirtschafter nachweisen müsste, dass die Bewirtschaftung nicht vorschriftsgemäss erfolgt sei. Auch im Bewirtschaftungsvertrag 2 – in welchem stehe, dass die Beitragsleistungen gekürzt oder eingestellt werden, wenn die Vertragsflächen nicht vereinbarungsgemäss bewirtschaftet werden oder die Meldepflicht verletzt werde – sei von einer Beweislastumkehr keine Rede. Eine Verschlechterung der Rechtslage der Bewirtschafter und ein Eingriff in abgeschlossene Verträge seien laut der zitierten Botschaft nicht vorgesehen gewesen.

4.2 Im Gegensatz dazu bestreitet die Vorinstanz, dass die von der Kontrollorganisation auf dem Gelände des Beschwerdeführers aufgefundenen Folienballen, wie vom Beschwerdeführer geltend gemacht, am Boden getrocknetes Mähgut beinhalten. Weiter betont die Vorinstanz, dass der Beschwerdeführer die Möglichkeit einer Überprüfung der Feststellung im Kontrollbericht der Kontrollorganisation vom 22. August 2018 nicht wahrgenommen habe, obwohl ihm diese Möglichkeit ausdrücklich eingeräumt worden sei (vgl. im Sachverhalt unter B.b). Zwar sei es korrekt, dass die Direktzahlungsverordnung seit 2018 keine Nachkontrolle mehr vorsehe. Die Vorinstanz habe den Kontrollstellen aber die Möglichkeit gegeben, eine entsprechende Nachkontrolle im Rahmen ihrer Vereinbarungen mit den Bewirtschaftern zu ermöglichen (mit Hinweis auf Vorinstanz, Beilage Q). Zudem stehe die Aussage des Beschwerdeführers, dass auf dem Betrieb generell Dürrfutter hergestellt werde, im Widerspruch zu einem von ihm eingereichten Baugesuch. So habe der Beschwerdeführer in einem Schreiben vom (...) an die Baubewilligungsbehörde ausgeführt, dass die Möglichkeit der Silierung für nicht optimal getrocknetes Mähgut – sei es durch ungünstige Witterungsverhältnisse oder durch zu feuchte Böden – unerlässlich sei. Dies werde bis heute mit Folienrundballen gemacht (vgl. Vorinstanz, Beilage M).

Abgesehen davon sei ein Trockensubstanzgehalt von über 65 % nicht zu empfehlen, wenn das Mähgut in Folien eingewickelt werde, da solche Silagen anfälliger für Hefen und Schimmelpilze seien (mit Hinweis auf eine Präsentation zu den Grundlagen der Futterkonservierung [vgl. Vorinstanz, Beilage L; vgl. S. 15]). Es sei auch nicht gängige landwirtschaftliche Praxis, das trockene Mähgut zu Ballen zu pressen und in Folien zu wickeln, weil dies zusätzliche Kosten verursache. Fehlten Gebäude für die Lagerung von gepressten Heuballen, würden diese in der Regel aufeinandergelegt und mit einer wasserdichten Plane abgedeckt oder in einem Folientunnel gelagert. Die einzelnen Ballen würden nie mit Folie eingewickelt. Die aufgrund der Schneesverhältnisse im Winter angeblich nicht gegebene Durchführbarkeit der vorgeschlagenen Lagerverfahren werde bestritten. Das Decken mit einer Plane direkt auf den Heuballen sei wohl arbeitstechnisch aufwendiger als ein Folientunnel, führe jedoch nicht zu einer möglichen Beschädigung der Abdeckung. Weiter sei die Folgerung des Beschwerdeführers, dass das Einwickeln von Dürrfutter bisher kein Problem dargestellt habe und somit auch kein Mangel sei, nicht korrekt. Denn bei einer Kontrolle durch eine Kontrollorganisation könne aufgrund des Umfangs und auch des Zeitpunkts einer Kontrolle grundsätzlich nur ein Teil der Anforderungen an einen landwirtschaftlichen Betrieb überprüft werden.

5.

5.1 Die Parteien sind sich somit grundlegend uneins darüber, ob die Folienballen, welche die Kontrollorganisation bei den Kontrollbesuchen vom (...) und (...) auf dem Gelände des Beschwerdeführers angetroffen hat, im Sinne der Tatsachenbehauptungen des Beschwerdeführers am Boden getrocknetes Mähgut beinhalteten. Die Vorinstanz verneint dies und macht geltend, der Beschwerdeführer habe im Jahr 2018 – wie im Kontrollbericht der Kontrollorganisation vom 22. August 2018 festgehalten – *"Haylage anstelle von Dürrfutterbereitung"* produziert, dies auf *"mind. der Hälfte bis eher drei Viertel der Naturschutzflächen."*

Davon ausgehend betrachtet es die Vorinstanz gestützt auf die erhobenen Daten als hinlänglich abgeklärt und im Ergebnis auch als rechtsgenügend erstellt, dass der Beschwerdeführer im Jahr 2018 mindestens die Hälfte, eher drei Viertel der dem Moor- und Moorlandschaftsschutz unterstehenden Betriebsflächen nicht vorschriftsgemäss bewirtschaftet habe. Die nicht vorschriftsgemässe Bewirtschaftung sieht die Vorinstanz dabei darin, dass der Beschwerdeführer das Mähgut im geltend gemachten Ausmass in Verletzung der Bewirtschaftungsvorschriften des Bewirtschaftungsvertrags 2 nicht am Boden habe trocknen lassen, sondern ohne eine solche Bodentrocknung zu Ballen gepresst und in Plastikfolien eingewickelt habe.

5.2 Von einer Anerkennung dieses vorinstanzlichen Beweisresultats durch den Beschwerdeführer kann keine Rede sein. Soweit die Vorinstanz sinn-gemäss argumentiert, der Beschwerdeführer bestreite den ihm vorgehaltenen Sachverhalt nicht, habe er doch nach der Zustellung des Kontrollberichts der Kontrollorganisation vom 22. August 2018 trotz entsprechender "Rechtsmittelbelehrung" auf das Verlangen einer Feststellungsüberprüfung verzichtet, überzeugen ihre Ausführungen nicht. Denn wie die vorstehenden Erwägungen verdeutlichen, hat der Beschwerdeführer die ihm vorge-worfene Verletzung der Bewirtschaftungsvorschriften bereits im Verwal-tungsverfahren vor der Vorinstanz mit Nachdruck bestritten und engagiert versucht, die Kontrollorganisation wie die Vorinstanz von der Unrichtigkeit der Feststellungen im Kontrollbericht zu überzeugen sowie diesen Stellen auch seine individuellen Beweggründe für die von ihm geltend gemachte Lagerung des Bodenheus als Folienballen im Freien zu erläutern. Ebenso unmissverständlich erklärt der Beschwerdeführer im vorliegenden Be-schwerdeverfahren, das Mähgut im Jahr 2018 entgegen der vorinstanzli-chen Schlussfolgerung vorschriftsgemäss am Boden getrocknet zu haben.

Wie der Beschwerdeführer zu Recht vorträgt, muss er sich die nicht beanspruchte fakultative Nachkontrolle vorliegend nicht zu seinem Nachteil entgegenhalten lassen (vgl. dazu ergänzend auch nachfolgend E. 8.5).

5.3 Weiter gilt es zu beachten, dass die angefochtene Direktzahlungskürzung im Ergebnis einzig auf dem Vorwurf der angeblich im Jahr 2018 vertragswidrig unterlassenen Trocknung des Mähguts am Boden auf mindestens der Hälfte der dem Moorschutz unterstehenden Betriebsflächen beruht. Eine andere oder weitergehende Verletzung der Bewirtschaftungsvorgaben wirft die Vorinstanz dem Beschwerdeführer im Zusammenhang mit dieser Direktzahlungskürzung nicht vor und ist nachfolgend entsprechend auch nicht weiter zu prüfen.

5.3.1 Namentlich ist der genannte Vorwurf (im Jahr 2018 angeblich unterlassene Trocknung des Mähguts am Boden auf mindestens der Hälfte der dem Moorschutz unterstehenden Betriebsflächen) von den Vorgängen des Pressens, Einwickelns und Lagerns des Mähguts im Freien abzugrenzen. Keiner dieser weiteren Vorgänge bildet gemäss der vorliegenden Aktenlage den rechtserheblichen Grund für die vorliegende Direktzahlungskürzung. Abgesehen davon ist dem Beschwerdeführer zuzustimmen, dass ihm mit dem Bewirtschaftungsvertrag 2 kein eigentliches "*Wickelverbot*" auferlegt wurde. Insofern bestand für die allfällige Erhebung eines weitergehenden Vorwurfs aufgrund der blossen Produktion und Lagerung von Folienballen im Freien gestützt auf den aktuell gültigen Bewirtschaftungsvertrag ohnehin kein Raum.

5.3.2 Weiter weist nichts darauf hin, dass die Vorinstanz die vom Beschwerdeführer angegebene Dauer, während der er das Mähgut auf dem Feld an der Luft trocknen lasse (drei Tage), im Grundsatz als ungenügend beanstandet. Insbesondere macht die Vorinstanz nicht geltend, dass eine solche Trocknungszeit die einheimische Tier- und Pflanzenwelt nachteilig beeinträchtigen und entsprechend im Widerspruch zu den Moorschutzzielen stehen könnte. Es wird nachfolgend daher davon ausgegangen, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer nicht unterstellt, selbst dann gegen die Bewirtschaftungsvorschriften verstossen (d.h. kein "*Bodenheu*" bereitet) zu haben, falls er die behauptete Trocknungszeit von in der Regel drei Tagen tatsächlich eingehalten hat.

5.3.3 Somit stellt sich nachfolgend in tatsächlicher Hinsicht allein die Frage, ob es die Vorinstanz gestützt auf die erhobenen Daten zu Recht als hinlänglich abgeklärt und rechtsgenügend erstellt erachtet hat, dass es der

Beschwerdeführer im Jahr 2018 auf mindestens der Hälfte, eher drei Viertel der dem Moorschutz unterstehenden Betriebsflächen unterlassen hat, das Mähgut in der Regel drei Tage am Boden trocknen zu lassen. Bei der Prüfung dieser Frage kann im Sinne des Ausgeführten auf Erläuterungen zur angemessenen Dauer einer Trocknung von geschnittenem Gras an der Luft bzw. auf dem Feld ebenso verzichtet werden wie auf Tatsachenfeststellungen, welche nicht die angeblich unterbliebene Trocknung des Mähguts am Boden betreffen, sondern die Vorgänge des Pressens, Einwickelns und Lagerns des Mähguts im Freien.

6.

6.1 Der gesamte Betrieb des Beschwerdeführers liegt im Berggebiet in der Moorlandschaft von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung "Z._____". Bei dieser Moorlandschaft handelt es sich um das Objekt Nr. (...) des Bundesinventars der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (vgl. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 der Verordnung vom 1. Mai 1996 über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung [Moorlandschaftsverordnung, SR 451.35]; vgl. auch die Objektbeschreibung unter < <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landschaft/fachinformationen/landschaftsqualitaet-erhalten-und-entwickeln/landschaften-von-nationaler-bedeutung/moorlandschaften-von-nationaler-bedeutung/moorlandschaftsinventar--objektbeschreibungen.html> > abgerufen im Juni 2020). Gleichzeitig sind die Betriebsflächen des Beschwerdeführers auch als Objekt Nr. (...) im Bundesinventar der *Flachmoore* von nationaler Bedeutung erfasst und auch als solche geschützt (vgl. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 der Verordnung vom 7. September 1994 über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung [Flachmoorverordnung, SR 451.33]).

6.2 Moore stehen seit der Annahme der eidgenössischen Volksinitiative vom 16. September 1983 "*zum Schutz der Moore - Rothenthurm-Initiative*" im Jahr 1987 unter dem Schutz der Bundesverfassung (vgl. Art. 78 Abs. 5 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; BBI 1988 I 569). Auf Gesetzesstufe ist der Moor- und Moorlandschaftsschutz im Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) geregelt.

Art. 23a NHG unterstellt den Schutz der Moore von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung den – dem Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt dienenden – Vorschriften von Art. 18a, 18c und 18d NHG (vgl. die Überschrift des 3. Abschnitts des Gesetzes). Während gemäss Art. 18a Abs. 1 NHG dem Bundesrat die Kompetenz zukommt, Biotop von nationaler Bedeutung nach Anhören der Kantone zu bezeichnen, deren Lage zu bestimmen und die Schutzziele festzulegen, liegt der Schutz und Unterhalt der Biotop von nationaler Bedeutung und damit der Vollzug in der Zuständigkeit der Kantone (Art. 18a Abs. 2 NHG; vgl. KARL-LUDWIG FAHRLÄNDER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer (Hrsg.), Kommentar NHG, Ergänzt um Erläuterungen, 2. Aufl., Art. 18a N. 15). Art. 18c Abs. 1 NHG schreibt diesbezüglich vor, dass der Schutz und Unterhalt der Biotop wenn möglich aufgrund von Vereinbarungen mit den Grundeigentümern und Bewirtschaftern sowie durch angepasste land- und forstwirtschaftliche Nutzung erreicht werden sollen. Die Gestaltung und die Nutzung der Moorlandschaften ist zulässig, soweit sie der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widersprechen (Art. 23d Abs. 1 NHG). Unter dieser Voraussetzung zulässig ist auch die land- und forstwirtschaftliche Nutzung (Art. 23d Abs. 2 Bst. a NHG).

6.3 Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV, die Art. 70 ff. LwG sowie die auf Grund dessen erlassene Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV, SR 910.13). Zwecks Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben Direktzahlungen ausgerichtet (Art. 70 LwG). Für gemeinwirtschaftliche landwirtschaftliche Leistungen, welche auf Biodiversitätsförderflächen erbracht werden, können Direktzahlungen insbesondere in der Form von Biodiversitätsbeiträgen beantragt werden (als Qualitätsbeiträge für Biodiversitätsförderflächen der Qualitätsstufen I und II sowie als Vernetzungsbeiträge; vgl. Art. 70 Abs. 2 Bst. c LwG; Art. 2 Bst. c DZV; sowie auch die Übersicht unter: <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/direktzahlungen/biodiversitaetsbeitraege.html>, abgerufen im Juni 2020).

6.4 Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen ist die Erbringung des ÖLN, welcher insbesondere die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung nach dem NHG umfasst (Art. 70a Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. d LwG). Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen, die ein Gesuch für bestimmte Direktzahlungsarten einreichen, müssen gegenüber den Vollzugsbehörden nachweisen, dass sie die Anforderungen der betreffenden Direktzahlungsarten, einschliesslich jene des ÖLN, auf dem gesamten Betrieb erfüllen beziehungsweise erfüllt haben (Art. 101 DZV). Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen haben damit grundsätzlich auch die Folgen einer allfälligen Beweislosigkeit zu tragen (vgl. ALEXANDER SCHÄR, in: Norer (Hrsg.), Handkommentar Landwirtschaftsgesetz, 2019, Art. 70 N. 17, vgl. aber nachfolgend E. 7). Bei der Betriebskontrolle festgestellte Mängel oder falsche Angaben muss die Kontrollperson dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin unverzüglich mitteilen (Art. 103 Abs. 1 DZV). Der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde obliegt es alsdann, die Kontrolldaten auf Vollständigkeit und Qualität zu überprüfen (Art. 103 Abs. 5 DZV). Der Kanton überprüft die Beitragsberechtigung und setzt die Beiträge aufgrund der erhobenen Daten fest (Art. 108 Abs. 1 DZV).

6.5 Die Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das LwG, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG). Die Kürzung oder Verweigerung von Beiträgen durch die Kantone richtet sich gemäss dem – gestützt auf Art. 170 Abs. 3 LwG erlassenen – Art. 105 Abs. 1 DZV nach dem Anhang 8 der DZV. Ziffer 2.2.1 dieses Anhangs sieht für Mängel im Bereich des ÖLN vor, dass die Kürzungen mit Abzügen von Pauschalbeträgen, von Beträgen pro Einheit und über die Vergabe von Punkten erfolgen, die folgendermassen in Beträge umgerechnet werden:

"Summe der Punkte minus 10 Punkte, dividiert durch 100 und dann multipliziert mit 1000 Franken pro Hektar LN des Betriebs."

6.6 Die vorliegend angefochtene Direktzahlungskürzung erfolgte gestützt auf Ziffer 2.2.4 Bst. b Anhang 8 DZV. Gemäss ihrer systematischen Eingliederung im Anhang 8 DZV (vgl. die Überschriften der Ziffern 2 und 2.2) regelt diese Bestimmung die Kürzung der Beiträge von Ganzjahresbetrieben bei Verstössen im Bereich des ÖLN. Sie sieht für den folgenden Verstoss eine Kürzung von "5 Pte. pro Objekt" vor:

"b. Keine vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren nationaler Bedeutung, inklusive der dazugehörigen Pufferstreifen, bei vorliegendem rechtskräftigen Entscheid (Art. 15)"

Art. 15 DZV, auf welchen Ziffer 2.2.4 Bst. b Anhang 8 DZV verweist, umschreibt die "Vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung" wie folgt:

"1 Die Vorgaben zur Bewirtschaftung von Flachmooren, Trockenwiesen und –weiden und Amphibienlaichgebieten, die Biotope von nationaler Bedeutung nach Artikel 18a des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) sind, sind einzuhalten, sofern die Flächen für den Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin verbindlich ausgeschieden sind.

2 Verbindlich ausgeschieden sind Flächen, wenn:

- a. eine schriftliche Nutzungs- und Schutzvereinbarung zwischen der kantonalen Fachstelle und dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin besteht; oder*
- b. eine rechtskräftige Verfügung vorliegt; oder*
- c. die Fläche in einem rechtskräftigen Nutzungsplan ausgeschieden ist."*

7.

7.1 Wie an anderer Stelle erwähnt (vgl. im Sachverhalt unter C.k.c), vertritt das BLW (und mit ihm sinngemäss auch die Vorinstanz) unter Berufung auf die Übertragung der Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen des ÖLN auf den Bewirtschafter durch Art. 101 DZV den Standpunkt, die Feststellung einer Verletzung der Bewirtschaftungsvorschriften von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung durch einen Kontrolleur bedeute, dass der Bewirtschafter bzw. die Bewirtschafterin den Nachweis der Erfüllung des ÖLN nicht habe erbringen können und die Direktzahlungen deshalb nach Anhang 8 Ziffer 2.2.4b DZV zu kürzen seien.

7.2 Diese Ansicht ist in dieser Pauschalität nicht stichhaltig. Sie verkennt, dass die Bestimmung von Art. 101 DZV die Vorinstanz nicht von ihrer Pflicht befreit, die ihr von der Kontrollorganisation übermittelten Kontrolldaten auf ihre Vollständigkeit und Qualität zu überprüfen (Art. 103 Abs. 5 DZV).

Die Bestimmung von Art. 101 DZV ändert insofern nichts am Umstand, dass die Vorinstanz als verfügende Behörde die Untersuchungsmaxime zu beachten hat, welche besagt, dass es Sache der Behörde und nicht der Parteien ist, den Sachverhalt festzustellen und dazu soweit nötig Beweis zu erheben (Beweisführungslast). Die Untersuchungsmaxime verlangt entsprechend, dass die Behörde von sich aus für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts sorgt (vgl. in diesem Sinne auch § 53 VRG [Kanton Luzern] bzw. Art. 5 VwVG [Bundesverwaltungsrechtspflege]).

Nach dem Untersuchungsgrundsatz trägt die Behörde die Verantwortung für die Feststellung der materiellen Wahrheit. Dies führt insbesondere dazu, dass die Behörde nicht nur für die Parteien belastende, sondern auch begünstigende Tatsachen zu ermitteln hat. So ist es im Hinblick auf den Untersuchungsgrundsatz unzulässig, dass die Behörde gestützt auf die objektive Beweislastverteilung eine geringere Gewissenhaftigkeit bei der Abklärung von Tatsachen walten lässt, die sich zugunsten der Verfahrenspartei auswirken, namentlich indem die Behörde Mitwirkungspflichten ableitet, die sich nicht aus dem Gesetz oder allenfalls dem Grundsatz von Treu und Glauben ergeben (Urteil des BGer 2C_388/2008 vom 16. Dezember 2008 E. 4.1, m.H.).

Abzuklären sind die rechtserheblichen Tatsachen, also alle Tatsachen, von deren Vorliegen es abhängt, ob über den streitigen Anspruch so oder anders zu entscheiden ist. In diesem Rahmen hat eine Verwaltungsbehörde zusätzliche Abklärungen stets vorzunehmen oder zu veranlassen, wenn hierzu aufgrund der Parteivorbringen oder anderer sich aus den Akten ergebenden Anhaltspunkte hinreichender Anlass besteht. Hat eine dem Untersuchungsgrundsatz unterworfenen Behörde den Sachverhalt nicht von Amtes wegen abgeklärt oder dies nur unvollständig getan, liegt eine Verletzung von Art. 49 Bst. b VwVG vor (vgl. zum Ganzen: Urteil des BGer 2C_388/2008 vom 16. Dezember 2008 E. 4.1, BGE 119 V 347 E. 1a; BGE 117 V 282 E. 4a, Urteile des BVGer A-597/2019 vom 27. Januar 2020 E. 5.3.1, A-4018/2018 vom 24. Juni 2019 E. 2.2, je m.H., B-4668/2016 vom

14. November 2017 E. 2, ALEXANDER SCHÄR, in: Norer (Hrsg.), Handkommentar Landwirtschaftsgesetz, 2019, Art. 70 N. 17, KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 12 N. 1, 6, 3; GYGI, a.a.O., S. 43, 273).

7.3 Es geht daher nicht an, den einem Bewirtschafter oder einer Bewirtschafterin gestützt auf Art. 101 DZV obliegenden Nachweis für das Vorliegen der Anforderungen der betreffenden Direktzahlungsarten bzw. des ÖLN in jedem Fall ohne Weiteres gestützt auf die Feststellungen in einem Kontrollbericht als gescheitert zu bezeichnen, ohne dass die gegen die Vollständigkeit oder Qualität dieser Feststellungen vorgebrachten Einwände mit den im Einzelfall gebotenen zusätzlichen Abklärungen überprüft worden sind.

Ob die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt im vorliegenden Fall im Sinne des Untersuchungsgrundsatzes rechtsgenügend abgeklärt hat oder der Beschwerdeführer zu Recht eine Verletzung von Art. 49 Bst. b VwVG rügt, ist im Folgenden zu prüfen. Dies vor dem Hintergrund, dass sich eine Kürzung von Direktzahlungen auf eine gesicherte Sachlage abstützen können muss.

8.

8.1 Die Vorinstanz stützt ihr Beweisresultat primär auf den Kontrollbericht vom 22. August 2018 (vgl. Beschwerde, Beilage 10). Mit diesem Kontrollbericht hatte die Kontrollorganisation dem Beschwerdeführer namentlich mitgeteilt, dass sie anlässlich der Kontrollen im Jahr 2018 den folgenden Mangel festgestellt habe:

- *"Produktion von Haylage anstelle von Dürrfutterbereitung auf mind. der Hälfte bis eher drei Viertel der Naturschutzflächen"*

Diese Feststellung ist gemäss der vorliegenden Aktenlage darauf zurückzuführen, dass die Kontrollorganisation bei den Kontrollbesuchen im Jahr 2018 auf dem Gelände des Beschwerdeführers verschiedene Standorte wahrgenommen hat, auf welchen der Beschwerdeführer zu Ballen gepresstes und in Plastikfolien eingewickelter Mähgut gelagert hatte. Diese rein optische Wahrnehmung von Folienballen interpretierte die Kontrollorganisation in Kombination mit der Anzahl der Folienballen und der entsprechend mutmasslich betroffenen Nutzfläche ohne Durchführung von weiteren Abklärungen dahingehend, dass der Beschwerdeführer das Mähgut im

Jahr 2018 auf mindestens der Hälfte bis eher drei Viertel der Naturschutzflächen nicht am Boden getrocknet habe (sondern ohne Bodentrocknung in entsprechend feuchterem Zustand als "*Haylage*" konserviert habe).

8.2 Dieser Interpretation des optisch Wahrgenommenen durch die Kontrollorganisation schloss sich die Vorinstanz in der Folge uneingeschränkt an. Auch sie schenkte der Gegendarstellung des Beschwerdeführers, er habe das Mähgut in der Regel drei Tage am Boden trocknen lassen und erst anschliessend als Dürrfutter zu Ballen gepresst und zur Lagerung im Freien in Folien eingewickelt, von vorneherein keinen Glauben. Vielmehr wies die Vorinstanz die Sachdarstellung des Beschwerdeführers wie dessen Erklärungen, warum er sich für diese Art der Lagerung eines Teils des Bodenheus entschlossen habe, als mutmasslich unzutreffend zurück bzw. begnügte sich damit, die entsprechenden Tatsachenbehauptungen des Beschwerdeführers zu bestreiten.

Insbesondere sah sich die Vorinstanz trotz der Darstellung des Beschwerdeführers nicht veranlasst, eine Analyse des Trockensubstanzgehaltes der beanstandeten Ballen durchzuführen. Erst während dem vorliegenden Beschwerdeverfahren teilte die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht mit, am 30. August 2019 zur möglichen Klärung des Sachverhalts eine weitere Betriebsbegehung durch die Kontrollorganisation veranlasst zu haben. Bei dieser Kontrolle wurden zwar Proben von unterschiedlichen Folienballen genommen und anschliessend analysiert. Von den insgesamt dreizehn eingereichten Proberesultaten betrifft allerdings keines das vorliegend relevante Erntejahr 2018 (zwei Proberesultate betreffen das Erntejahr 2017, elf Proberesultate das Erntejahr 2019). Zudem stammten die beprobten Folienballen gemäss dem vorliegenden Protokoll der Betriebsbegehung vom 30. August 2019 laut dem Beschwerdeführer offenbar auch nicht von den vorliegend allein interessierenden Naturschutzflächen.

Vorbehältlich davon ergaben sechs Proben aus den genannten Erntejahren eine Trockensubstanz von über 784g/kg. Die Trockensubstanzgehalte von sieben Proben von den entsprechenden Flächen und den genannten Erntejahren lagen darunter (vgl. Vorinstanz, Beilagen N und O). Im Recht liegen zudem zwei vom Beschwerdeführer eingereichte Schreiben der (Herren X._____ und Y._____), welche der Beschwerdeführer seit Jahren und auch im Jahr 2018 mit dem Pressen und Wickeln von Grossballen beauftragt. Die Unterzeichner beider Schreiben bestätigen aus "*eigener Erfahrung (...), dass das Mähgut in der Regel nach drei Tagen als*

Dürrfutter gepresst und gewickelt wird" (vgl. Beschwerde, Beilagen 14 und 15).

8.3 Im ordentlichen Verwaltungsverfahren ist ein Sachverhalt unter Berücksichtigung der Gesamtheit der zur Verfügung stehenden Erkenntnisse nach Massgabe des sogenannten Voll- oder Überzeugungsbeweises zu werten. Nach diesem Regelbeweismass gilt ein Beweis als erbracht, wenn die Behörde oder das Gericht nach objektiven Gesichtspunkten von der Richtigkeit eines Sachverhaltselements überzeugt ist. Die Verwirklichung der Tatsache braucht nicht mit absoluter Gewissheit festzustehen, sondern es genügt, wenn die Behörde oder das Gericht am Vorliegen des rechtserheblichen Sachumstands keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen. Die Sachverhaltsfeststellung ist namentlich dann unvollständig, wenn nicht über alle rechtserheblichen Umstände Beweis geführt wurde. Blosser Vermutungen sowie Möglichkeiten eines bestimmten Sachverhaltes stellen keine hinreichende Sachverhaltsfeststellung dar (BGE 143 II 425 E. 5.1; BGE 130 II 482 E. 3.2; BGE 119 V 347 E. 1a; BGE 117 V 282 E. 4a; Urteil des BVGer A-597/2019 vom 27. Januar 2020 E. 5.3.1 m.H.; KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 12 N. 1, 3; 215 m.H.; GYGI, a.a.O., S. 43, 273; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage 2013, N. 2.149; ZIBUNG/HOFSTETTER, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 49 N 40, BVGE 2012/21 E. 5.1).

8.4 Betrifft die Beweisführung – wie im vorliegenden Fall – das Nichtvorhandensein eines strittigen Sachumstandes (angebliches Unterlassen der Bodentrocknung auf mindestens der Hälfte der Fläche), besteht dann eine gewisse Beweiserleichterung, falls der Sachverhalt nur indirekt über Indizien bewiesen werden kann, da ein Voll- oder Überzeugungsbeweis aufgrund einer Beweisnot nicht möglich oder nicht zumutbar ist. In diesem Fall kann die Behörde ausnahmsweise auf das Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit zurückgreifen und derjenigen Sachverhaltsdarstellung folgen, welche als die Wahrscheinlichste aller Möglichkeiten zu gelten hat. Eine Beweisnot liegt aber nicht schon darin begründet, dass eine Tatsache, die ihrer Natur nach ohne weiteres dem unmittelbaren Beweis zugänglich wäre, nicht bewiesen werden kann, weil der beweisbelasteten Partei die Beweismittel fehlen. Blosser Beweisschwierigkeiten im konkreten Einzelfall können nicht zu einer Beweiserleichterung führen. Unzulässig ist auch eine ungeprüfte Übernahme einer bestimmten Ansicht, selbst wenn es sich um eine herrschende Meinung handelt. Bestehen Zweifel an der Richtigkeit dieser Ansicht, sind ergänzende Abklärungen anzuordnen (vgl.

zum Ganzen: BGE 130 III 321 E. 3.2; Urteil des BGer 2A.500/2002 vom 24. März 2003 E. 3.5; Urteile des BVGer A-4018/2018 vom 24. Juni 2019 E. 2.2, B-807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 8.4.4.1, je m.H.; KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 12 N. 167, 213, 215 m.H.).

8.5 Entgegen der Auffassung der Vorinstanz und des BLW lassen es der vom Beschwerdeführer beschriebene Platzmangel für die Lagerung des gesamten Bodenheus in einem Gebäude sowie die übrigen von ihm geltend gemachten Beweggründe durchaus als schlüssig und möglich erscheinen, dass es der Beschwerdeführer aufgrund seiner individuellen Betriebssituation als insgesamt am sinnvollsten gehalten hat, einen Teil des Bodenheus einzeln in Folien zu wickeln und auf diese Weise wettergeschützt im Freien zu lagern. Vor diesem Hintergrund und dem bereits Ausgeführten ist die Kritik des Beschwerdeführers an der vorinstanzlichen Tatsachenfeststellung als insgesamt berechtigt zu bestätigen. Zwar erscheint es angesichts der auch vom Beschwerdeführer durchaus eingeräumten Herausforderungen bei der Bodentrocknung auf seinem Landwirtschaftsbetrieb (feuchte Böden, Höhenlage, ungünstige Witterungsverhältnisse etc.) naheliegend, dass im Jahr 2018 nicht alles Mähgut in den von der Kontrollorganisation angetroffenen Folienballen tatsächlich optimal am Boden hatte austrocknen können. Aufgrund der vorliegenden Aktenlage bleibt es aber weitestgehend unklar, ob – und vor allem auch in welchem Ausmass – der Beschwerdeführer die Trocknung des Mähguts am Boden im Jahr 2018 tatsächlich unterlassen hat.

Die von der Vorinstanz nachträglich veranlassten Beprobungen betreffen nicht die von der Kontrollorganisation im Jahr 2018 vorgefundenen Folienballen und offenbar selbst nicht die jeweiligen – ebenfalls allein massgeblichen – Naturschutzflächen. Die vorliegenden Proben vermögen die Vermutungen der Kontrollorganisation und der Vorinstanz aber auch unabhängig davon nicht zu bestätigen. Im Gegenteil verdeutlichen die mehrfach festgestellten hohen Trockensubstanzgehalte dieser Proben gerade, dass aus der blossen Wahrnehmung der beim Beschwerdeführer angetroffenen Folienballen nicht ohne weitere Abklärungen mit genügender Sicherheit darauf geschlossen werden konnte, der Beschwerdeführer habe automatisch im entsprechenden Ausmass die Pflicht der Bodentrocknung versäumt.

Mit ihrer unkritischen Übernahme der unbelegten Interpretation der Kontrollorganisation und der pauschalen Zurückweisung der Sachdarstellung

des Beschwerdeführers wird die Vorinstanz ihrer behördlichen Pflicht, die materielle Wahrheit abzuklären und dabei auch entlastenden Elementen nachzugehen, nicht gerecht. Aufgrund der Untersuchungsmaxime hätte die Aufgabe der Vorinstanz darin bestanden, durch geeignete Beweismassnahmen abzuklären, ob die angezweifelte Tataschendarstellung des Beschwerdeführers zutrifft und die im Jahr 2018 aufgefundenen Folienballen tatsächlich am Boden getrocknetes Dürrfutter beinhalten.

Mit einer zeitnahen Beprobung und Analyse der Trockensubstanzgehalte des Inhalts dieser Folienballen hätte die Sachlage unschwer geklärt werden können. Eine entsprechende Beweismassnahme wäre der Vorinstanz auch zumutbar gewesen. Eine Beweisnot, welche eine Beweiserleichterung rechtfertigen würde, liegt nicht vor. Ebenso wenig kann dem Beschwerdeführer vorgeworfen werden, seine Mitwirkungspflichten verletzt zu haben (vgl. § 55 VRG, Art. 13 VwVG). Mangels einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage bestand für den Beschwerdeführer insbesondere keine Mitwirkungspflicht dahingehend, nach dem Empfang des Kontrollberichts der Kontrollorganisation vom 22. August 2018 im Sinne der entsprechenden "Rechtsmittelbelehrung" eine Zweitbeurteilung zu verlangen. Der Beschwerdeführer weist zu Recht darauf hin, dass Art. 103 Abs. 2 aDZV, welche dem Bewirtschafter in der Vergangenheit die Pflicht oder Möglichkeit eingeräumt hatte, eine Nachkontrolle zu verlangen, mit Wirkung seit 1. Januar 2018 aufgehoben worden ist (AS 2017 6033).

8.6 Gerade auch die Kenntnis vom Inhalt des Schreibens des Beschwerdeführers vom (...) im Baubewilligungsverfahren (vgl. Vorinstanz, Beilage M) hätte die Vorinstanz zu zusätzlichen Abklärungen veranlassen müssen, statt die durchaus nachvollziehbare Schilderung des Beschwerdeführers zur Handhabung seiner individuellen Betriebssituation (fehlender Platz zur Lagerung des gesamten Bodenheus in einem Gebäude, schlechte Erfahrungen mit der Variante eines Folientunnels, Inkaufnahme der Mehrkosten zur Vermeidung einer auswärtigen Lagerung und erneuten Zuführung im Winter etc.) einfach als mutmasslich unzutreffend zu bestreiten. Auch das eingereichte "*Merkblatt für die Praxis*" zur "*Beurteilung von Silagen*" (Vorinstanz, Beilage P) vermag zur Klärung des rechtserheblichen Sachverhalts im vorliegend allein relevanten Einzelfall nichts Verlässliches beizutragen. Ebenso wenig überzeugt das Vorbringen der Vorinstanz, die vom Beschwerdeführer seit Jahren unbehelligt praktizierte Lagerung eines Teils des Mähguts in Folienballen sei den Kontrolleuren aufgrund des beschränkten Umfangs und des Zeitpunkts der Betriebskontrollen in all den Jahren nicht aufgefallen.

Des Weiteren lassen sich die Zweifel an der vorinstanzlichen Sachdarstellung im vorliegenden Einzelfall auch nicht durch allgemeine Hinweise auf die Anfälligkeit von eingewickelter Mähgut mit einem Trockensubstanzgehalt von über 65% für Hefen- und Schimmelpilze beseitigen. Der Einwand des Beschwerdeführers trifft vielmehr zu, dass das BLW in seiner Antwort gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht (vgl. im Sachverhalt unter C.k.b) keine negativen Auswirkungen auf die Futterqualität beschrieben hat, wenn Heu, welches die Anforderungen von "Bodenheu" mit Bezug auf den Trockensubstanzgehalt tatsächlich vollständig erfüllt, zu Ballen gepresst und zur Lagerung in Folien gewickelt wird. Der Beschwerdeführer weist in diesem Zusammenhang korrekt darauf hin, dass gemäss den vom BLW angerufenen Vortragsfolien Bodenheu bereits bei einem Trockensubstanzgehalt von über 80% (nicht 85%) vorliegt (vgl. Vorinstanz, Beilage L).

Auch aus den Ausführungen der Vorinstanz und des BLW zur gängigen landwirtschaftlichen Praxis und ihren Hinweisen auf die Kostenfolgen – welche der Beschwerdeführer mit der nach ihm praktizierten Mähgutkonservierung aus grundsätzlich nachvollziehbaren Überlegungen scheinbar bewusst in Kauf genommen hat – lassen sich letztlich keine überzeugenden Schlüsse auf das tatsächliche Geschehen im vorliegenden Einzelfall ziehen.

8.7 Gestützt auf die erhobenen Daten durfte es die Vorinstanz demnach insgesamt entgegen ihrem Dafürhalten nicht als hinlänglich abgeklärt und erwiesen erachten, dass es der Beschwerdeführer im Jahr 2018 auf mindestens der Hälfte, eher drei Viertel der dem Moorschutz unterstehenden Betriebsflächen unterlassen habe, das Mähgut in der Regel drei Tage am Boden trocknen zu lassen.

9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt im vorliegenden Fall nicht rechtsgenügend abgeklärt und durch die Nichtvornahme der gebotenen, und ihr auch zumutbaren, Abklärungen den Untersuchungsgrundsatz verletzt hat.

Eine nachträgliche Beprobung der im Jahr 2018 aufgefundenen – und inzwischen nicht mehr vorhandenen – Folienballen ist aus heutiger Sicht nicht mehr durchführbar. Eine Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur Durchführung eines ergänzenden Beweisverfahrens scheidet vorliegend somit ebenso aus wie eine ergänzende Sachverhaltsfeststel-

lung durch das Bundesverwaltungsgericht. Der Beschwerdeführer widersetzt sich der Kürzung der Direktzahlungen 2018 im Betrag von Fr. 10'208.25 somit zu Recht. Seine Rüge, Art. 49 Bst. b VwVG sei verletzt, ist begründet. Der Entscheid der Vorinstanz vom 28. Januar 2019 ist demnach aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, dem Beschwerdeführer den zurückbehaltenen Betrag von Fr. 10'208.25 zu bezahlen.

10.

Da der Beschwerdeführer die Auszahlung der gekürzten Direktzahlungen zuzüglich einem Verzugszins von 5% seit 1. Januar 2019 beantragt, bleibt zu prüfen, ob die Vorinstanz auf dem nachzuzahlenden Betrag einen entsprechenden Verzugszins schuldet.

10.1 Gemäss Art. 24 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) 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%. 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.

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.

10.2 Die Fälligkeit von Direktzahlungen tritt somit auch unter der geltenden DZV grundsätzlich erst mit der Rechtskraft des massgeblichen Entscheids ein (vgl. in diesem Sinne auch Urteile des BVGer B-4324/2015 vom 23. Januar 2019 E. 5.6.2.3 und B-7200/2015 vom 19. November 2018 E. 4.2.3). Auch vorliegend ist davon auszugehen, dass die Forderung auf Nachzahlung der unrechtmässigen Kürzung um Fr. 10'208.25 erst mit der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eintreten wird, nachdem der Beschwerdeführer gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 28. Januar 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben hat. Das Begehren des Beschwerdeführers auf Nachzahlung der zurückbehaltenen Kürzungen zuzüglich einem Verzugszins von 5% ab dem 1. Januar 2019 ist demnach unbegründet. Auf dem nachzuzahlenden Betrag von Fr. 10'208.25 ist kein Verzugszins geschuldet.

11.

11.1 Im Ergebnis ist der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 28. Januar 2018 in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, dem Beschwerdeführer den ausstehenden Betrag von Fr. 10'208.25 zu bezahlen. Im Übrigen, d.h. mit Bezug auf den beantragten Verzugszins, ist die Beschwerde abzuweisen.

11.2 Bei diesem Ergebnis sind die weiteren Einwände des Beschwerdeführers gegen die Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügung nicht

weiter zu prüfen. Ausführungen zur Rüge der falschen Auslegung und Anwendung von Art. 15 DZV und Ziffer 2.2.4b Anhang 8 DZV erübrigen sich ebenso wie Weiterungen im Zusammenhang mit der Ablehnung des BLW als Fachbehörde. Auf den diesbezüglichen Verfahrensantrag, die dem BLW mit Instruktionsverfügung vom 30. Januar 2020 gestellten Fragen seien bei einer unbefangenen Stelle klären zu lassen, wird – mangels Rechtsschutzinteresses – nicht eingetreten (vgl. im Sachverhalt unter C.b, C.j).

12.

12.1 Die Verfahrenskosten werden im vorliegenden Verfahren – unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien – auf Fr. 1'200.– festgesetzt (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG i.V.m. Art. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Der Beschwerdeführer obsiegt im Hauptbegehren auf Nachzahlung der gekürzten Direktzahlungen im Betrag von Fr. 10'208.25 vollständig. Die Beurteilung des Begehrens auf Zusprechung von Verzugszinsen, bei welcher der Beschwerdeführer unterliegt, verursachte im Verhältnis zum Gesamtaufwand einen vernachlässigbaren Prüfaufwand. Unter Berücksichtigung der gesamten Umstände rechtfertigt es sich nicht, dem Beschwerdeführer diesbezüglich anteilmässige Verfahrenskosten aufzuerlegen. Diese sind dem Beschwerdeführer vielmehr ausnahmsweise zu erlassen (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 6 Bst. b VGKE). Der bereits geleistete Vorschuss in der Höhe von Fr. 1'200.– ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurück zu erstatten. Von der Vorinstanz sind gemäss Art. 63 Abs. 2 VwVG keine Kosten zu erheben.

12.2 Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Das Anwaltshonorar bemisst sich nach dem notwendigen Zeitaufwand des Vertreters oder der Vertreterin (Art. 10 Abs. 1 VGKE). Der Stundenansatz beträgt für Anwälte und Anwältinnen mindestens Fr. 200. – und höchstens Fr. 400. – (Art. 10 Abs. 2 VGKE). Die Parteientschädigung umfasst grundsätzlich auch den Mehrwertsteuerzuschlag, welche die Rechtsvertretung der Klientschaft in Rechnung stellt (Art. 9

Abs. 1 Bst. c VGKE). Soweit eine Parteienschädigung nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann, wird sie der Körperschaft oder autonomen Anstalt auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Der Rechtsvertreter des im Wesentlichen obsiegenden Beschwerdeführers hat am 8. Juni 2020 eine aktualisierte Kostennote über einen Gesamtbetrag von Fr. 7'626.45 eingereicht, welche den geltend gemachten Arbeitsaufwand, die Auslagen wie den Anteil der Mehrwertsteuer detailliert und nachvollziehbar auflistet. Der Kanton Luzern (Vorinstanz) hat dem Beschwerdeführer für das bundesverwaltungsgerichtliche Verfahren somit eine (ebenfalls ungekürzte) Parteienschädigung in dieser Höhe zu bezahlen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf den Verfahrens Antrag des Beschwerdeführers, die dem BLW mit Instruktionsverfügung vom 30. Januar 2020 gestellten Fragen seien bei einer unbefangenen Stelle klären zu lassen, wird nicht eingetreten.

2.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid der Vorinstanz wird aufgehoben und die Vorinstanz angewiesen, dem Beschwerdeführer den ausstehenden Betrag von Fr. 10'208.25 zu bezahlen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Dem Beschwerdeführer ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

4.

Der Kanton Luzern (Vorinstanz) hat dem Beschwerdeführer für das bundesverwaltungsgerichtliche Verfahren eine Parteienschädigung von Fr. 7'626.45 zu bezahlen. Dieser Betrag ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde;
Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft (Gerichtsurkunde);
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und
Forschung (Gerichtsurkunde).

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 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 11. August 2020