



## Urteil vom 31. Juli 2012

---

Besetzung

Richter Marc Steiner (Vorsitz),  
Richter Bernard Maitre, Richter Claude Morvant,  
Gerichtsschreiberin Beatrice Grubenmann.

---

Parteien

**X.** \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Kanton Wallis**, Rekurskommission für den Bereich  
Landwirtschaft und Landumlegungen,  
Vorinstanz

**Kanton Wallis**, Dienststelle für Landwirtschaft,  
Amt für Direktzahlungen,  
Erstinstanz.

---

Gegenstand

Urteil der Rekurskommission für den Bereich Landwirtschaft  
und Landumlegungen des Kantons Wallis vom 27. Februar  
2012 (Direktzahlungen 2010).

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

**A.a** X. \_\_\_\_\_ bewirtschaftet einen landwirtschaftlichen Betrieb mit Nutztierhaltung in (...). Am 27. September 2010 nahm die zuständige akkreditierte Kontrollstelle, die Oberwalliser Landwirtschaftskammer, auf dem Betrieb von X. \_\_\_\_\_ einen Betriebsbesuch vor. Im "Kontrollbericht ÖLN [ökologischer Leistungsnachweis] Landwirtschaft – Kontrolljahr 2010" vermerkte der Kontrolleur bei Punkt 5 "Düngung", der Wert P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> [Phosphor] sei überschritten und die Anforderung seien nur teilweise erfüllt.

**A.b** Gestützt auf die von X. \_\_\_\_\_ eingereichte Düngerbilanz stellte die zuständige Kontrollstelle am 11. Dezember 2010 eine Überschreitung der Toleranzgrenze beim Phosphor von 27,6% fest.

**A.c** Mit Verfügung vom 21. Dezember 2010 teilte das Departement für Volkswirtschaft, Energie und Raumentwicklung, Dienststelle für Landwirtschaft, Amt für Direktzahlungen (nachfolgend: Erstinstanz) X. \_\_\_\_\_ mit, anlässlich der auf seinem Betrieb im letzten Betriebsjahr vorgenommenen ÖLN-Kontrolle sei festgestellt worden, dass Abnahmeverträge fehlten sowie, dass in der Düngerbilanz die Toleranzgrenze beim Phosphor überschritten worden sei. Die Direktzahlungen für das Jahr 2010 würden daher um den Betrag von Fr. 12'356.- gekürzt.

**A.d** Gegen diese Verfügung erhob X. \_\_\_\_\_ am 30. Dezember 2010 Einsprache und rügte eine Verletzung seines rechtlichen Gehörs. Sodann kritisierte er, die Vorwürfe, wonach die Düngerbilanz beim Phosphor überschritten sei und Düngerabnahmeverträge fehlten, seien unbegründet. Er beantragte, die Verfügung vom 21. Dezember 2010 sei entsprechend zu korrigieren.

**A.e** Mit Einspracheentscheid vom 16. Februar 2011 hielt die Erstinstanz an der angefochtenen Verfügung fest. Die von X. \_\_\_\_\_ eingereichten Unterlagen betreffend die Düngermengen würden mit den Angaben in dem von ihm am 19. Januar 2010 unterzeichneten Betriebsheft für das Kontrolljahr 2010 resp. ÖLN-Jahr 2009 (1. September 2008-31. August 2009) nicht übereinstimmen. X. \_\_\_\_\_ habe im Betriebsheft die abgegebene Mistmenge mit 7,5 m<sup>3</sup> angegeben und mit seiner Unterschrift als Betriebsleiter die wahrheitsgetreuen Angaben zuhanden der Kontrollstelle bestätigt. Er habe den Kontrollbericht vom 27. September 2010, mit welchem der Kontrolleur beanstandete, dass der Punkt Düngung nur teilwei-

se erfüllt sei, unterzeichnet und das Ergebnis der Kontrolle, also auch die beanstandete Düngung, nicht angefochten. Mit Datum vom 11. Dezember 2010 habe die Oberwalliser Landwirtschaftskammer eine Überschreitung der Toleranzgrenze beim Phosphor von 27,6% festgestellt. Damit seien die ÖLN-Anforderungen nicht erfüllt. Die Kürzung der Direktzahlungen 2010 sei daher zu Recht erfolgt.

**A.f** Gegen diesen Entscheid erhob X.\_\_\_\_\_ mit Eingabe vom 7. März 2011 Einsprache (recte: Beschwerde) bei der Kantonalen Rekurskommission für den Bereich Landwirtschaft und Landumlegung (nachfolgend: Vorinstanz). Er bestritt die von der Erstinstanz genannten Beanstandungen und beantragte, die Vorinstanz habe ihren Entscheid entsprechend zu korrigieren.

**A.g** Die Vorinstanz wies die Beschwerde mit Urteil vom 27. Februar 2012 ab. Zur Begründung führte sie aus, zwar ergebe sich aus den von X.\_\_\_\_\_ eingereichten Verzeichnissen tatsächlich, dass er im ÖLN-Jahr 2009 insgesamt 25,5 m<sup>3</sup> Pferdemist abgegeben habe (vgl. Urteil vom 27. Februar 2012, S. 3). Indes seien die Voraussetzungen einer Wiedererwägung nicht erfüllt. Es sei daher auf die vom Beschwerdeführer im Betriebsheft 2010 gemachten Angaben abzustellen.

## **B.**

Gegen diesen Beschwerdeentscheid erhob X.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 23. März 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, das Urteil vom 27. Februar 2012 sei aufzuheben und es sei ihm der in Abzug gebrachte Betrag von Fr. 12'356.- zuzüglich Zins von 6,5% auszurichten. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seines rechtlichen Gehörs und einen Verstoss gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Die von der Erstinstanz erwähnten Vorwürfe, wonach er in der Düngerbilanz die Toleranzgrenze beim Phosphor überschritten habe und Düngerabnahmeverträge fehlten, seien nicht zutreffend. Er habe im fraglichen Zeitraum 25,5 m<sup>3</sup> Pferdemist abgegeben. Die von ihm im Betriebsheft irrtümlicherweise zuerst angegebene und in der Nährstoffbilanz berücksichtigte Mistmenge entspreche nicht der tatsächlichen Menge. Er habe dies dem Kontrolleur anlässlich der Kontrolle vom 27. September 2010 gesagt. Dieser habe ihm zugesichert, dass die Angaben von der Behörde noch einverlangt würden. Auch habe er im Betriebsheft die zugeführte Menge in Punkt 5 "Zu- und Wegfuhr von Grundfutter" in die falsche Zeile eingetragen. Die von der Erstinstanz vorgenommene Kürzung der Direktzahlungen 2010 um Fr. 12'356.- sei daher

ungerechtfertigt und überdies angesichts der Bagatelldfehler unverhältnismässig.

**C.**

Die Vorinstanz verweist mit Eingabe vom 1. Mai 2012 auf die bisherigen Akten und verzichtet auf eine Stellungnahme.

**D.**

Mit Eingabe vom 8. Mai 2012 verzichtet der Beschwerdeführer auf eine Stellungnahme.

**E.**

Die Erstinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 14. Juni 2012 die Abweisung der Beschwerde vom 23. März 2012. Bezüger von Direktzahlungen seien verpflichtet, dem Ausfüllen ihrer Formulare genügend Aufmerksamkeit zu schenken und wahrheitsgetreue und wahre Angaben zu machen. Der Kanton könne auch dann, wenn der Bewirtschafter fahrlässig falsche Angaben mache, Beiträge kürzen oder verweigern. Weder die Erstinstanz noch die Instruktionsorgane hätten irgendwelche Versprechen abgegeben, die beim Beschwerdeführer eine Erwartung auslösen konnten. Die in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und Lehre aufgestellten Voraussetzungen des Vertrauensschutzes seien nicht erfüllt. Hinsichtlich des Vorwurfs, es fehlten Hofdünger-Abnahmeverträge, hält die Erstinstanz fest, mit 25,5 m<sup>3</sup> anfallendem Hofdünger überschreite der Beschwerdeführer die Mengen, die nicht einem Vertrag unterstellt seien. Hinsichtlich des Vorbringens des Beschwerdeführers, er habe im ÖLN-Jahr 2009 entgegen dem Eintrag im Betriebsheft nicht 9'282 Tonnen Heu, sondern 9'282 Tonnen Ökoheu/Dürrfutter nährstoffarm zugeführt, hält die Erstinstanz fest, dass ein Landwirt diese Unterschiede kennen müsse.

**F.**

Der Beschwerdeführer verzichtet stillschweigend auf die ihm vom Instruktionsrichter eingeräumte Möglichkeit, sich zur Vernehmlassung der Erstinstanz zu äussern.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

Der angefochtene Beschwerdeentscheid vom 27. Februar 2012 stützt sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes. Er stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des

Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt u.a. Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, soweit ein Bundesgesetz dies entsprechend vorsieht (vgl. Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Gemäss Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, die wie im vorliegenden Fall in Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Ausgenommen sind einzig kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, die mit Beiträgen unterstützt werden. Eine derartige Ausnahme liegt nicht vor.

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

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

Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

## 2.

Die streitigen Direktzahlungen 2010 betreffen das Kontrolljahr 2010, welches vom 1. September 2009 bis 31. August 2010 dauert. Für das Kontrolljahr 2010 ist bezüglich der hier umstrittenen vom Beschwerdeführer abgegebenen Menge Pferdemist sowie zugeführten Art von Grundfutter das ÖLN-Jahr 2009 vom 1. September 2008 bis zum 31. August 2009 massgeblich (vgl. den angefochtenen Entscheid vom 27. Februar 2012, S. 3). Der hier zu beurteilende Sachverhalt betraf demnach den Zeitraum vom 1. September 2008 bis 31. August 2009.

Es finden grundsätzlich diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung hatten (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2887/2009 vom 5. August 2010 E. 4.4 mit Hinweisen). Der Gesetzgeber kann eine davon abweichende Regelung treffen, was er indessen im

vorliegenden Fall – soweit hier interessierend – nicht getan hat. Die im vorliegenden Fall anzuwendenden Bestimmungen wurden von keinen entscheidungsrelevanten Rechtsänderungen betroffen.

### **3.**

**3.1** Die Bundesverfassung legt fest, dass der Bund das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen ergänzt, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises (Art. 104 Abs. 3 Bst. a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Gestützt auf diese Delegationsnorm regelt das Landwirtschaftsgesetz die Direktzahlungen. Es sieht vor, dass Bewirtschaftern von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) allgemeine Direktzahlungen und Ökobeiträge ausgerichtet werden (Art. 2 Abs. 1 Bst. b und Art. 70 Abs. 1 LwG). Die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung ist Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen (vgl. Art. 70 Abs. 4 LwG). Der Bundesrat ist befugt, die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zum Landwirtschaftsgesetz zu erlassen, wo dieses die Zuständigkeit nicht anders regelt (Art. 177 Abs. 1 LwG).

**3.2** Artikel 6 der Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (DZV, SR 910.13) enthält nähere Vorschriften über die ausgeglichene Düngerbilanz. Danach sind die Nährstoffkreise möglichst zu schliessen, und die Zahl der Nutztiere ist dem Standort anzupassen (Abs. 1). Anhand einer Nährstoffbilanz ist zu zeigen, dass kein überschüssiger Phosphor und Stickstoff ausgebracht wird (Abs. 2). Die zulässige Phosphor- und Stickstoffmenge bemisst sich nach dem Pflanzenbedarf und dem betrieblichen Bewirtschaftungspotential (Abs. 3). Für die Bilanzierung des Phosphor- und Stickstoffhaushaltes gilt die Methode "Suisse-Bilanz" des Bundesamts für Landwirtschaft und der AGRIDEA (Schweizerische Vereinigung für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums) oder eine gleichwertige Berechnungsmethode (Ziff. 2.1 Abs. 1 des Anhangs zur Direktzahlungsverordnung). Die Stickstoffbilanz darf gesamtbetrieblich einen Fehlerbereich von höchstens +10 Prozent des Bedarfs der Kulturen aufweisen (Ziff. 2.1 Abs. 5 des Anhangs zur DZV).

**3.3** Verletzt ein Gesuchsteller oder eine Gesuchstellerin das Landwirtschaftsgesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen, können die Beiträge gekürzt oder verweigert werden. Die Kürzung oder Verweigerung gilt mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bestimmungen verletzt hat (Art. 170 Abs. 1 und 2 LwG). Die Kantone kürzen oder verweigern die Beiträge gemäss der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 (Fassung vom 12. September 2008) zur Kürzung der Direktzahlungen [nachfolgend: Direktzahlungskürzungsrichtlinie], wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bedingungen und Auflagen der Direktzahlungsverordnung nicht einhält (vgl. Art. 70 Abs. 1 Bst. d DZV; vgl. zum Ganzen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5283/2010 vom 21. Juni 2011, insb. E. 4.3).

**3.4** Die Kantone können Organisationen, die für eine sachgemässe und unabhängige Kontrolle Gewähr bieten, zum Vollzug beziehen. Die Kantone sind zu diesem Zweck befugt, für die Ausführung der Kontrollen Weisungen zu erlassen (Art. 66 Abs. 1 DZV). Der Kanton oder die Organisation überprüft die vom Bewirtschafter eingereichten Angaben, die Einhaltung der Bedingungen und Auflagen und die Beitragsberechtigung (Art. 66 Abs. 3 DZV). Der Kanton oder die Organisation teilt bei der Kontrolle festgestellte Mängel oder falsche Angaben dem Bewirtschafter unverzüglich mit. Bestreitet der Bewirtschafter die Ergebnisse der Kontrolle, so kann er innerhalb der drei folgenden Werkzeuge verlangen, dass der Kanton oder die Organisation innerhalb von 48 Stunden eine weitere Betriebskontrolle durchführt (Art. 66 Abs. 5 DZV).

#### **4.**

**4.1** Der Beschwerdeführer rügt, er habe vor Erlass der Verfügung vom 21. Dezember 2011 keine Möglichkeit gehabt, Korrekturen anzubringen oder Einsprache zu erheben. Die Erstinstanz habe in der Direktzahlungsabrechnung 2010 vom 13. Dezember 2011 den Betrag von Fr. 12'356.- in Abzug gebracht, ohne ihn vorgängig zu kontaktieren. Der Umstand, dass ihn die Erstinstanz vor Erlass der Verfügung nicht angehört habe, stelle eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör dar. Die Vorinstanz bestreitet dies.

**4.2** Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 26 ff. VwVG) gewährleistet allen Personen, die vom Ausgang eines Verfahrens mehr als die Allgemeinheit betroffen werden könnten, das Recht auf Mit-

wirkung und Einflussnahme. Dazu gehören eine ganze Reihe von Verfahrensgarantien, insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheides zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweis-anträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 135 II 286 E. 5.1, mit weiteren Hinweisen).

**4.3** Artikel 30 Abs. 1 VwVG legt fest, dass die Behörde die Parteien anhört, bevor sie verfügt. In Art. 30 Abs. 2 VwVG werden die Ausnahmen von der ansonsten zwingend durchzuführenden vorgängigen Anhörung aufgezählt. Gemäss Bst. b hat keine vorgängige Anhörung zu erfolgen, wenn die Verfügung durch Einsprache anfechtbar ist; dies, weil im Falle der Anfechtung durch Einsprache die Verfügung auf Begehren einer Partei hin von der ursprünglich erlassenden Behörde umfassend überprüft werden muss (vgl. PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, N. 23 zu Art. 30 VwVG). Da vorliegend die Verfügung vom 21. Dezember 2010 mit Einsprache bei der Erstinstanz angefochten werden konnte (vgl. Art. 103 des Landwirtschaftsgesetzes des Kantons Wallis vom 8. Februar 2007 [GLER, Nr. 910.1]), durfte die Erstinstanz ohne Verletzung verfassungsmässiger Vorgaben auf die Anhörung des Beschwerdeführers vor Erlass der Verfügung verzichten.

**4.4** Im Weiteren ist festzuhalten, dass der "Kontrollbericht ÖLN Landwirtschaft – Kontrolljahr 2010" vorsieht, dass im Falle, dass der Beschwerdeführer mit dem Kontrollbericht bzw. dem Ergebnis nicht einverstanden war, er den Kontrollbericht mit schriftlich formulierter Einsprache innerhalb von 3 Arbeitstagen nach der Durchführung der Kontrolle bei der zuständigen Kontrollorganisation anfechten konnte. Damit stand dem Beschwerdeführer somit bereits vor Erlass der Verfügung vom 21. Dezember 2010 eine Einsprachemöglichkeit offen. Auch insoweit kann also von einer Verletzung des verfassungsmässigen Anspruchs auf Gelegenheit zur Stellungnahme keine Rede sein.

**4.5** Zusammenfassend ergibt sich, dass der Beschwerdeführer seinen Standpunkt betreffend die Erfüllung der Anforderungen an die Düngung

bei der zuständigen akkreditierten Kontrollstelle vor Erlass der Abrechnung 2010 vom 13. Dezember 2010 bzw. der Verfügung über die Direktzahlung 2010 vom 21. Dezember 2010 einbringen konnte; demnach bestand auf eine vorgängige Anhörung vor der Erstinstanz kein Anspruch. Die Rüge, der angefochtene Entscheid verletzte das rechtliche Gehör in seiner Ausprägung als Anspruch auf Gelegenheit zur Stellungnahme, erweist sich als unbegründet.

## 5.

**5.1** Der Beschwerdeführer macht geltend, in der Düngerbilanz betreffend das ÖLN-Jahr 2009 sei zu Unrecht nicht die Menge von 25,5 m<sup>3</sup> abgegebenem Pferdemist berücksichtigt worden. Zwar treffe es zu, dass er im Betriebsheft für das Kontrolljahr 2010 in der Rubrik 6 "Zu- und Wegfuhr von Dünger" nur eine Menge von 7,5 m<sup>3</sup> Pferdemist eingetragen habe. Dieser Eintrag sei jedoch aufgrund eines Irrtums erfolgt.

Die Vorinstanz bestätigt, dass sich aus den vom Beschwerdeführer eingereichten Verzeichnissen für das ÖLN-Jahr 2009 tatsächlich ergebe, dass er eine Düngermenge von insgesamt 25,5 m<sup>3</sup> geliefert habe. Die Vorinstanz wendet aber ein, es sei noch nichts darüber ausgesagt, ob der Beschwerdeführer die entsprechende Korrektur erst nachträglich anbringen konnte. Auch sei nicht nachvollziehbar, weshalb der Beschwerdeführer die Mistmenge von 7,5 m<sup>3</sup> trotz Kenntnis der tatsächlichen Mistmenge von 25,5 m<sup>3</sup> und trotz Vorhandensein der entsprechenden Belege nicht korrekt im Betriebsheft eingetragen habe. Als Landwirt sei der Beschwerdeführer mit den ÖLN-Formularen vertraut und habe mit seiner Unterschrift deren Richtigkeit bestätigt. Es verstosse gegen Treu und Glauben, wenn der Beschwerdeführer zuerst wissentlich falsche Angaben mache, deren Richtigkeit bestätige, und später deren Unrichtigkeit moniere.

**5.2** Wer Hofdünger abgibt, muss über die Abnehmer, die abgegebene Menge und den Zeitpunkt der Abgabe Buch führen, die Angaben während mindestens drei Jahren aufbewahren und der Behörde auf Verlangen zustellen (Art. 27 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 [GSchV, SR 814.201]). Im "Verzeichnis über Zu- und Wegfuhr von Düngern", das Bestandteil der ÖLN-Formulare bildet, sind die jeweiligen Zu- und Wegfuhren unter Angabe von Datum, Düngerart, Menge, Name und Unterschrift des Abnehmers zu vermerken, und die aus dem Verzeichnis resultierende Gesamtmenge an Dünger ist in das Betriebsheft des betref-

fenden Kontrolljahrs zu übertragen. Mit seiner Unterschrift bestätigt der Bewirtschafter, die Formulare wahrheitsgetreu ausgefüllt zu haben.

**5.3** Im Verwaltungsverfahren des Bundes gilt nach Art. 12 VwVG der Untersuchungsgrundsatz, wonach es Sache der Behörde ist, den Sachverhalt festzustellen und dazu soweit nötig Beweis zu erheben. Die Behörde kann in jedem Verfahrensstadium Vorbringen zum Sachverhalt entgegennehmen und berücksichtigen, falls sie diese für rechtserheblich hält (Art. 32 Abs. 2 VwVG). Zur Pflicht, den Sachverhalt zu ermitteln, gehört die Beweisführungslast, d.h. die grundsätzlich der Behörde zufallende Obliegenheit, den erforderlichen Beweis zu führen. Die Parteien unterliegen allerdings im erstinstanzlichen Verwaltungs- sowie im Beschwerdeverfahren einer Mitwirkungspflicht (Art. 13 und 52 Abs. 1 VwVG). Diese kommt für jene Umstände in Frage, die eine Partei besser kennt als die Behörden und welche diese ohne die Mitwirkung der Partei gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben könnten. Dabei trifft die Behörde eine Aufklärungspflicht, d.h. sie muss die Verfahrensbeteiligten in geeigneter Weise auf die zu beweisenden Tatsachen hinweisen. Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflicht ändern jedoch nichts an der Beweislast, wonach grundsätzlich diejenige Partei die Folgen der Beweislosigkeit eines Sachumstands zu tragen hat die daraus Vorteile ableitet. Aus der Beweislastverteilung dürfen keine Mitwirkungspflichten abgeleitet werden, die sich nicht aus dem Gesetz oder allenfalls aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ergeben (Urteil des Bundesgerichts 2C\_388/2008 vom 16. Dezember 2008 E. 4.1 mit Hinweis auf BGE 132 II 113 E. 3.2, BGE 130 II 465 E. 6.6.1; CHRISTOPH AUER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., N. 5 ff. und 14 ff. zu Art. 12 VwVG, N. 1 ff. und 10 ff. zu Art. 13 VwVG; ISABELLE HÄNER, Die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2008, S. 41 und S. 45 ff.; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 1.49 ff. und Rz. 3.119 ff.).

Die Parteien sind gehalten, sich an der Feststellung des Sachverhalts zu beteiligen, wenn sie das Verfahren durch eigenes Begehren eingeleitet haben oder darin eigene Rechte geltend machen (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG; BGE 128 II 139 E. 2b). Da nach Art. 63 LwG landwirtschaftliche Direktzahlungen nur auf Gesuch hin ausgerichtet werden, hat der Beschwerdeführer im Sinne von Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) darzulegen, dass er die Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen erfüllt. Der Ge-

suchsteller trägt die Beweislast für die rechtsbegründenden Tatsachen, aus denen er seinen Rechtsanspruch ableitet (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5283/2010 vom 21. Juni 2011 E. 5.1.2, mit weiteren Hinweisen).

**5.4** Vorliegend reichte der Beschwerdeführer mit seiner Einsprache vom 30. Dezember 2010 zwei Verzeichnisse über die Zu- und Wegfuhr von Düngern im ÖLN-Jahr 2009 ein. Die Vorinstanz stellte im angefochtenen Entscheid diesbezüglich fest, aus den vom Beschwerdeführer eingereichten Verzeichnissen ergebe sich eine Pferdemistmenge von 25,5 m<sup>3</sup> für das ÖLN-Jahr 2009, welche im Betriebsheft 2010 berücksichtigt werden könne.

Dass die im ÖLN-Jahr 2009 vom Beschwerdeführer weggeführte Menge an Pferdemist effektiv 25,5 m<sup>3</sup> betrug, ist demnach unbestritten. Strittig ist einzig, ob der Beschwerdeführer die entsprechende Korrektur nachträglich anbringen kann.

**5.5** Sowohl das Bundesverwaltungsgericht als auch seine Vorgängerorganisation, die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (Rekurskommission EVD), haben in ständiger Rechtsprechung festgehalten, dass den Bewirtschafter beim Ausfüllen der Erhebungsformulare im Rahmen des Gesuchs um Direktzahlungen eine Sorgfalts- und Wahrheitspflicht treffe. Da er die Verhältnisse auf seinem Betrieb am besten kenne und es sich grundsätzlich um ein von ihm eingeleitetes Gesuchsverfahren handle, trage er auch die Verantwortung für die Richtigkeit der selbst gemachten Angaben und müsse die Eintragungen deshalb mit entsprechender Sorgfalt vornehmen. Die Behörde solle sich grundsätzlich auf die Angaben des Bewirtschafters verlassen können und habe nur einzugreifen, wenn der Verdacht bestehe, Angaben würden nicht zutreffen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-788/2011 vom 28. Dezember 2011 E. 2.7.1; Beschwerdeentscheide der Rekurskommission EVD vom 15. Januar 2004, in: VPB 68.108 E. 6.2.2 f., sowie vom 31. März 1995, in: VPB 60.52 E. 3.3, mit weiteren Hinweisen). Der Bewirtschafter müsse die Richtigkeit der von ihm selbst eingetragenen Daten sorgfältig überprüfen. Vor diesem Hintergrund sei der nachträglich erhobene Einwand des Bewirtschafters, er habe das Formular fehlerhaft ausgefüllt, nicht zu hören. Wenn der Bewirtschafter mit seiner Unterschrift die Richtigkeit der eingetragenen Daten bestätige, sei er an diese Angaben gebunden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-1295/2007 vom 6. September 2007 E. 5.3).

**5.6** In einem neuen Entscheid vertritt das Bundesgericht eine gegenüber der soeben dargestellten Rechtsprechung abweichende Auffassung über die Verteilung der Sorgfaltspflichten und der Verantwortung für die richtigen Angaben in Direktzahlungsfällen. Im betreffenden Fall war im vorgegedruckten Gesuchsformular nur ein Teil der vom Bewirtschafter im Vorjahr bezogenen Beitragskategorien bereits angekreuzt gewesen, und der Bewirtschafter hatte es versehentlich unterlassen, auch die übrigen von ihm gewünschten Rubriken anzukreuzen, so dass er in Bezug auf diese Beiträge formell gar keinen Antrag gestellt hatte. Das Bundesgericht führte aus, der Vordruck stimme offensichtlich nicht mit den Gesuchsformularen der Vorjahre überein, wo – ebenfalls vorgegedruckt – auch bei den übrigen Beiträgen ein Kreuz stehe. Als plausible Erklärung für den Verzicht des Bewirtschafters, diese Rubriken selbst anzukreuzen, sei einzig ein Versehen denkbar, denn es sei kein Grund ersichtlich, weshalb er freiwillig auf den grössten Teil der ihm bisher zugesprochenen Beiträge hätte verzichten wollen. Obwohl das Formular den ausdrücklichen Vermerk "Bitte alle vorgegedruckten Daten überprüfen und wenn nötig korrigieren" enthielt, erachtete das Bundesgericht es als überspitzt formalistisch, dass die Behörde in der Folge auf das vom Bewirtschafter versehentlich falsch ausgefüllte Gesuchsformular abgestellt hatte (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C\_560/2010 vom 18. Juli 2011 E. 1.3.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-788/2011 vom 28. Dezember 2011 E. 2.7.3).

**5.7** Anders als im Urteil des Bundesgerichts 2C\_560/2010 betrifft die vorliegende Streitigkeit nicht eine bereits vorgegedruckte Angabe im Gesuchsformular, sondern einen Eintrag, für welchen der Beschwerdeführer selbst verantwortlich war. Im Falle eines vom Gesuchsteller eigenhändig vorzunehmenden Eintrags sind dem Gesuchsteller nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts grundsätzlich die für das Ausfüllen von Gesuchsformularen vom Bundesgericht entwickelten strengen Sorgfalts- und Wahrheitspflichten aufzuerlegen. Der Vorinstanz ist ausdrücklich beizupflichten, soweit sie im Rahmen des angefochtenen Entscheids festhält, dass nur so eine vernünftige Kontrolle sichergestellt werden kann. Denn je mehr Zeit vergeht, umso unrealistischer wird eine korrekte Kontrolle gestützt auf die tatsächlichen Gegebenheiten.

**5.8** In diesem Zusammenhang ist vorab festzuhalten, dass die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie unter bestimmten Voraussetzungen die nachträgliche Berichtigung der Gesuchsformulare zulässt. Die entsprechende Bestimmung lautet:

"Der Kanton kann auf die Kürzung ganz oder teilweise verzichten, wenn der Bewirtschafter die Abweichung unaufgefordert und rechtzeitig meldet oder wenn ein offensichtlicher, unabsichtlicher Erfassungsfehler vorliegt" (vgl. Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie, Teil B, Ziff. 1.5)

Als sog. Verwaltungsverordnung bildet die von der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz erlassene Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie eine allgemeine Dienstanweisung generell-abstrakter Natur (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 123 ff.). Die so genannten Verwaltungsverordnungen dienen der Schaffung einer einheitlichen Verwaltungspraxis und sollen den Beamten die Rechtsanwendung erleichtern. Die rechtsanwendenden Behörden haben sich an Verwaltungsverordnungen zu halten, soweit sie den richtig verstandenen Sinn des Gesetzes wiedergeben. Die in Verwaltungsverordnungen vorgenommene Auslegung des Gesetzes unterliegt der richterlichen Nachprüfung. Der Richter soll Verwaltungsverordnungen bei seiner Entscheidung mitberücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen (BGE 121 II 473 E. 2b, mit weiteren Hinweisen).

Wenn der Beschwerdeführer darlegt, er habe die in der Nährstoffbilanz berücksichtigte Mistmenge von 7,5 m<sup>3</sup> "irrtümlicherweise" angegeben, beruft er sich sinngemäss auf einen derartigen offensichtlichen, unabsichtlichen Erfassungsfehler. Inwieweit die Vollzugsbehörden allenfalls nicht nur befugt (vgl. zum diesbezüglichen Ermessensspielraum BGE 137 III 193 E. 3.4), sondern unter bestimmten Umständen ausnahmsweise verpflichtet sind, die Korrektur von Fehlern zuzulassen, kann im vorliegenden Fall offen bleiben, da die Vorinstanz dem Beschwerdeführer nicht das ursprünglich fehlerhafte Ausfüllen des Formulars, sondern die Unterlassung der Korrektur im Rahmen der Erstellung des Kontrollberichts vom 27. September 2010 vorhält (angefochtener Entscheid der Vorinstanz, S. 4 oben). Dieses Argument setzt aber voraus, dass nicht bereits in Bezug auf die Stellung des Gesuches ein Ermessensentscheid zu Ungunsten des Beschwerdeführers getroffen worden ist, womit den Ausführungen zum Kontrollbericht lediglich die Qualität von obiter dicta zukäme. Dabei ist die Vorinstanz zu behaften.

**5.9** Sinngemäss wenden die Erstinstanz und die Vorinstanz in Bezug auf die Belege betreffend die Menge abgeführten Pferdemistes ein, es bestehe keinen Grund, die vom Beschwerdeführer verspätet eingereichten Verzeichnisse zu berücksichtigen. Der Beschwerdeführer habe die Bean-

standungen in Bezug auf die Düngerbilanz am 27. September 2010 anerkannt, indem er den Kontrollbericht vom 27. September 2010, in welchem der Kontrolleur eine Überschreitung des Phosphorgehalts festgehalten habe, unterschrieben und innert der dreitägigen Einsprachefrist nicht angefochten habe.

**5.10** Der Beschwerdeführer führt dazu aus, er habe keinen Grund gehabt, den Kontrollbericht vom 27. September 2010 nicht zu unterzeichnen oder diesen anzufechten. Anlässlich der Kontrolle habe er den anwesenden Kontrolleur darauf hingewiesen, dass die von ihm im ÖLN-Jahr 2009 abgegebene Menge Pferdemist effektiv 25,5 m<sup>3</sup> betrage. Der Kontrolleur habe ihm gesagt, er solle das Protokoll dennoch unterschreiben; sollte etwas nicht in Ordnung sein, würde sich die Amtsstelle melden und die nötigen Unterlagen einfordern. Daraufhin habe der Beschwerdeführer das Protokoll im guten Glauben unterschrieben. Aufgrund dieser behördlichen Zusicherung habe der Beschwerdeführer keinen begründeten Anlass gehabt, innert der dreitägigen Einsprachefrist den Kontrollbericht zu beanstanden. Umso mehr sei er überrascht gewesen, als ihm die Direktzahlungen ohne vorherige Kontaktaufnahme um den Betrag von Fr. 12'356.- gekürzt worden seien. Durch ihr Verhalten habe die Erstinstanz gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstossen.

**5.11** Der Grundsatz des Vertrauensschutzes leitet sich aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV, SR 101) ab und schützt den Bürger in seinem berechtigten Vertrauen auf behördliches Verhalten. Der Vertrauensschutz bedarf einer Vertrauensgrundlage, die bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst (vgl. BGE 129 I 161 E. 4).

**5.12** In diesem Zusammenhang ist vorab anzumerken, dass der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde vom 23. März 2012 zwar ausdrücklich festhält, er habe das Protokoll unterzeichnet (Beschwerdeschrift, S. 3), dass aber auf der sich in den Akten befindlichen Kopie des Kontrollberichts vom 27. September 2010 keine Unterschrift des Beschwerdeführers zu erkennen ist. Indes gehen offensichtlich sowohl der Beschwerdeführer als auch die Vorinstanzen übereinstimmend davon aus, dass im Kontrollbericht eine nur teilweise Erfüllung der Anforderungen bezüglich der Düngung festgestellt worden war. Damit kann vorliegend offen gelassen werden, ob der Beschwerdeführer den Kontrollbericht am 27. September 2010 tatsächlich unterzeichnet hat.

**5.13** Hinsichtlich der gerügten Verletzung des Vertrauensschutzes ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer zwar behauptet, der Kontrolleur habe ihm zugesichert, die Amtsstelle werde allenfalls zusätzliche Unterlagen einholen, wenn sie nicht ohnehin davon ausgehe, die Verzeichnisse über Zu- und Wegfuhr von Düngern berücksichtigen zu können. Der Beschwerdeführer erbringt aber keinerlei Beleg für eine derartige mündlich erfolgte Zusicherung. Demnach ist jedenfalls nicht bewiesen, dass der Kontrolleur dem Beschwerdeführer eine entsprechende Zusicherung erteilt hat, womit beim derzeitigen Stand des Verfahrens nicht leichthin vom Bestehen einer Vertrauensgrundlage ausgegangen werden darf.

## **6.**

Die Tatsache, dass nicht bereits aufgrund der Akten eine Vertrauensgrundlage angenommen werden kann, hat nicht bereits als solche zur Folge, dass die Vorinstanz die entsprechenden Vorbringen des Beschwerdeführers ignorieren durfte. Vielmehr ist im Folgenden zu prüfen, ob das Verhalten der Vorinstanz mit Blick auf die Pflicht der Behörde, den Sachverhalt festzustellen (Art. 12 VwVG) sowie das Verbot des überspitzten Formalismus korrekt war.

**6.1** Mit der Zuweisung der Hauptverantwortung für die Sachverhaltsermittlung an die Behörde verankert Art. 12 VwVG die Untersuchungsmaxime (vgl. zum Ganzen E. 5.3 hiervor; CHRISTOPH AUER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., N. 6 zu Art. 12 VwVG). Aus der Pflicht, den Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen, folgt, dass die Behörde jederzeit Vorbringen zum Sachverhalt entgegennehmen und berücksichtigen kann, falls sie sie für rechtserheblich hält (Art. 32 Abs. 2 VwVG). Zur Pflicht, den Sachverhalt zu ermitteln, gehört die Beweisführungslast, d.h. die Obliegenheit, den Beweis zu führen. Die Beweisführungslast fällt daher in den vom Verwaltungsverfahrensgesetz beherrschten Verfahren grundsätzlich der Behörde zu. Allerdings sind die Parteien im Rahmen der Mitwirkungspflichten (Art. 13 VwVG) gehalten, Beweismittel anzubieten. Die Parteien haben allerdings nicht nur Mitwirkungspflichten, sondern auch Mitwirkungsrechte. So vermittelt ihnen der Anspruch auf rechtliches Gehör das Recht, dass ihren Anträgen auf Abnahme von tauglichen und sachdienlichen Beweisen stattgegeben wird (BGE 129 II 497 E. 2.2; AUER, a.a.O., N. 14 f. zu Art. 12 VwVG).

**6.2** Der Beschwerdeführer brachte den Hinweis auf die angebliche Zusicherung des Kontrolleurs erstmals in seiner Beschwerde vom 7. März 2011 vor. Demgegenüber hatte er einspracheweise mit Eingabe vom 30.

Dezember 2010 lediglich verlangt, es seien in Bezug auf die Menge Pferdemist die notwendigen Korrekturen vorzunehmen. Erst nachdem die Einsprache mit Entscheid vom 16. Februar 2011 unter anderem gestützt auf die Feststellungen gemäss Kontrollbericht vom 27. September 2010 abgewiesen worden war, sah sich der Beschwerdeführer veranlasst, im Rahmen der Beschwerde dazu Stellung zu nehmen. Er habe den Kontrolleur darauf hingewiesen, dass er noch eine Liste besitze mit dem Titel "Verzeichnis über Zu- und Wegfuhr von Dünger" "in der Höhe" von 25,5 m<sup>3</sup> Pferdemist. Ihm sei gesagt worden, er könne das Protokoll trotzdem ruhig unterschreiben, denn sollte etwas nicht in Ordnung sein, würde sich die Amtsstelle schon melden und die nötigen Unterlagen einfordern.

Zu prüfen ist nach dem Gesagten, ob die Vorinstanz, indem sie die Menge des Pferdemists trotz insoweit unbestrittenem Sachverhalt, wonach 25,5 m<sup>3</sup> abgeführt worden sind, zu Ungunsten des Beschwerdeführers festgesetzt hat, ohne zur strittigen Frage, ob der Kontrolleur dem Beschwerdeführer anlässlich der Betriebskontrolle vom 27. September 2010 eine Zusicherung bezüglich des Einverlangens der Verzeichnisse über Zu- und Wegfuhr von Düngern erteilt habe, hinreichende Feststellungen zu treffen, den Untersuchungsgrundsatz verletzt hat bzw. in überspitzten Formalismus verfallen ist.

**6.3** In der Vernehmlassung vom 14. Juni 2012 hält die Erstinstanz zum Vorbringen des Beschwerdeführers, der Kontrolleur habe ihm anlässlich der Betriebskontrolle eine Zusicherung erteilt, fest:

"Demgegenüber haben das ADZ [die Erstinstanz] und die Instruktionsorgane nie irgendwelche Versprechen abgegeben, noch haben sie beim Rekurrenten eine Erwartung ausgelöst. [...] [D]er Beschwerdeführer kann den Beweis von Treu und Glauben nicht geltend machen."

Noch weiter geht die Vorinstanz, wenn sie dem Beschwerdeführer vorwirft, er verstosse seinerseits gegen Treu und Glauben, wenn er wesentlich falsche Angaben mache, deren Richtigkeit bestätige und später deren Unrichtigkeit moniere (angefochtener Entscheid, S. 5).

Aus den genannten Argumenten der Vorinstanz und der Erstinstanz wird ersichtlich, dass diese dem seitens des Beschwerdeführers behaupteten Verhalten der Kontrollstelle keine Bedeutung beimessen.

**6.4** Nach Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behand-

lung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Dieses sog. Gebot der Fairness beinhaltet auch das Verbot des überspitzten Formalismus. Überspitzter Formalismus als besondere Form der Rechtsverweigerung ist gegeben, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und damit dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt (BGE 135 I 6 E. 2.1 mit weiteren Hinweisen; zum Ganzen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1661 f.). Aus dem Verbot des überspitzten Formalismus (und dem Grundsatz von Treu und Glauben) kann nach der Rechtsprechung eine Pflicht der Behörde abgeleitet werden, die Parteien auf Verfahrensfehler hinzuweisen und ihnen die Möglichkeit zu deren Verbesserung einzuräumen, bevor eine Rechtsvorkehr, etwa wegen Fristablaufs, verspätet ist und deswegen ein Nichteintretensentscheid erfolgt (BGE 125 I 166 E. 3a; BGE 120 V 413 E. 4 ff.; BVGE 2007/13 E. 3.2; MOSER/BEUSCH/ KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.116).

**6.5** Nach dem Gesagten ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer im ÖLN-Jahr 2009 unbestrittenermassen eine Menge von 25,5 m<sup>3</sup> Pferdemit abgegeben hatte. Er hat ausserdem im vorinstanzlichen Verfahren behauptet, die Tatsache, dass er den Kontrollbericht vom 27. September 2010 nicht beanstandet habe, sei nicht seiner Fahrlässigkeit, sondern dem Verhalten des Kontrolleurs zuzuschreiben, welcher ihm nicht das Ergebnis der Prüfung, wohl aber die Nachinstruktion in Bezug auf allenfalls notwendige Belege zugesichert habe. Würde dies zutreffen, wäre es nachvollziehbar, dass der Beschwerdeführer den Kontrollbericht vom 27. September 2010 nicht umgehend beanstandet hat. Mit Blick auf die konkreten Umstände des vorliegenden Falles ist festzuhalten, dass es hier im Unterscheid zum Regelfall, wonach die unrichtigen Mengenangaben ausschliesslich der Fahrlässigkeit der Gesuchsteller zuzuschreiben sind, mit Blick auf das nach der Darstellung des Beschwerdeführers relevante Verhalten des Kontrolleurs im Widerspruch zum Verbot des überspitzten Formalismus stünde, wenn vorliegend die nachträglich eingereichten Verzeichnisse über eine Menge von 25,5 m<sup>3</sup> weggeführten Düngers ohne weiteres nicht beachtet würden. Vielmehr wäre die Vorinstanz gehalten gewesen, entweder die Mengenangaben des Beschwerdeführers zugrunde zu legen oder die für die Kontrolle zuständige Person sowie den Beschwerdeführer über die Umstände des Zustandekommens des Kontrollberichts vom 27. September 2010 zu befragen. Dabei kann

offen bleiben, ob die Beschwerde an die Vorinstanz so zu verstehen ist, dass sie einen entsprechenden Beweisantrag enthält. Jedenfalls darf nicht antizipierend davon ausgegangen werden, die Befragung werde ohnehin zu einem für den Beschwerdeführer ungünstigen Ergebnis führen, womit auf diese verzichtet werden könne.

**6.6** Im Ergebnis ist die Sache daher in diesem Punkt an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sie allenfalls ergänzende Beweise betreffend den Kontrollbericht vom 27. September 2010 abnehme und die Erstinstanz gestützt auf die Angaben des Beschwerdeführers betreffend die Menge abgeführten Pferdemists – unter Vorbehalt eines abweichenden Beweisergebnisses betreffend den Kontrollbericht vom 27. September 2010 – anweise, die Düngerbilanz resp. die Direktzahlungen 2010 für den in Frage stehenden Zeitraum neu festzusetzen (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG).

## 7.

**7.1** Der Beschwerdeführer rügt sodann, es treffe nicht zu, dass mindestens ein Düngerabnahmevertrag ausstehend sei. Er habe im ÖLN-Jahr 2009, d.h. im Zeitraum vom 1. September 2008 - 31. August 2009, diversen Abnehmern nachweislich insgesamt 25,5 m<sup>3</sup> Pferdemist jeweils in Mengen von weniger als 5 m<sup>3</sup> pro Abnehmer gemäss folgender Aufstellung abgegeben:

"4,5 m<sup>3</sup> am 15.09.2008 an C. \_\_\_\_\_  
 4,5 m<sup>3</sup> am 06.10.2008 an M. \_\_\_\_\_  
 5 m<sup>3</sup> am 09.04.2009 an R. \_\_\_\_\_  
 2 m<sup>3</sup> am 15.04.2009 an H. \_\_\_\_\_  
 4,5 m<sup>3</sup> am 15.04.2009 an A. \_\_\_\_\_  
 0,5 m<sup>3</sup> am 18.04.2009 an diverse Gartenbesitzer  
 4,5 m<sup>3</sup> am 18.05.2009 an E. \_\_\_\_\_"

Bei kleinen Mengen Mist sei gemäss den ÖLN-Vorschriften kein Abnahmevertrag erforderlich. Demnach könnten auch keine Abnahmeverträge fehlen.

**7.2** Landwirtschaftliche Betriebe sowie auch Pferdehaltungen, die Hofdünger abgeben, müssen aktuelle, von der zuständigen kantonalen Behörde genehmigte Verträge vorweisen können. Die Genehmigung wird erteilt, wenn sichergestellt ist, dass auf dem Abnahmebetrieb die Vorschriften über die Verwendung von Düngern eingehalten werden (vgl. Art. 26 GSchV).

Abweichend von der bundesrechtlichen Verordnungsvorschrift, welche grundsätzlich den Abschluss schriftlicher Hofdüngerabnahmeverträge vorschreibt (vgl. Art. 14 Abs. 5 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 [GSchG, SR 814.20] i.V.m. Art. 26 GSchV), sieht vorliegend das von der zuständigen Kontrollstelle, der Oberwalliser Landwirtschaftskammer, publizierte ÖLN-Formular vor, dass der Abschluss von Düngerabnahmeverträgen ab einer Menge von 5 m<sup>3</sup> Hofdünger erforderlich ist. Als vom Kanton zum Vollzug des Direktzahlungsverfahrens beigezogene Organisation ist die Kontrollstelle befugt, eine derartige Vorschrift zu erlassen.

**7.3** Den vom Beschwerdeführer eingereichten Verzeichnissen über Zu- und Wegfuhr von Düngern im ÖLN-Jahr 2009 lässt sich entnehmen, dass der Beschwerdeführer zwischen dem 15. September 2008 und dem 18. Mai 2009 Mengen bis zu 4,5 m<sup>3</sup> Pferdemist an unterschiedliche Abnehmer und am 9. April 2009 5 m<sup>3</sup> Pferdemist an R.\_\_\_\_\_ geliefert hat. Sämtliche Hofdüngerwegfuhren wurden von den Abnehmern unterschriftlich bestätigt. Da der Beschwerdeführer an einen seiner Abnehmer – Herrn R.\_\_\_\_\_ – Pferdemist im Umfang von 5 m<sup>3</sup> geliefert hat, wäre er mit Blick auf die massgeblichen Vorschriften in der Gewässerschutzgesetzgebung sowie im ÖLN-Formular verpflichtet gewesen, mit diesem Abnehmer einen Abnahmevertrag zu schliessen und den Vertrag behördlich genehmigen zu lassen. Da unbestrittenermassen kein Abnahmevertrag mit Herrn R.\_\_\_\_\_ vorliegt, erweist sich die diesbezügliche Rüge des Beschwerdeführers offensichtlich als unbegründet.

## **8.**

**8.1** Der Beschwerdeführer bringt schliesslich vor, er habe in der Rubrik 5 "Zu- und Wegfuhr von Grundfutter" des Betriebsheftes für das Kontrolljahr 2010 die Menge von 9'282 Tonnen fälschlicherweise in die Zeile "Heu und Emd" statt in die Zeile "Ökoheu/Dürrfutter nährstoffarm" eingetragen. Die in der Nährstoffbilanz berücksichtigte Mistmenge entspreche daher nicht der tatsächlichen Menge. Würde dieser Fehler korrigiert, würde der Phosphorgehalt in der Nährstoffbilanz nochmals merklich verringert. Der Fehler sei entsprechend zu berichtigen.

Diesbezüglich hält die Erstinstanz fest, es bestehe eine Differenz bei den Erträgen zwischen herkömmlichem Heu und ökologischem Heu (Art. 72 ff. LwG, Art. 27 ff. DZV, Art. 76 ff. LwG und Art. 40 ff. DZV). Kein seriöser Landwirt könne diese Unterschiede nicht kennen. Die Vorinstanz

führt ihrerseits aus, selbst wenn es sich bezüglich der angeblich in die falsche Zeile eingetragenen Ökoheumenge um einen Verschieb handeln sollte, sei es im jetzigen Zeitpunkt nicht mehr zuverlässig belegbar. Die Frage, ob es sich um Heu oder Ökoheu handle, könne nicht mehr beantwortet werden. Es sei daher auf die Angaben des Beschwerdeführers im Gesuch abzustellen und von 9'282 Tonnen Heu auszugehen.

**8.2** Gemäss der Wegleitung Suisse-Bilanz (in der Fassung Juni 2008) müssen die Zu- und Wegfuhren von Grundfutter lückenlos über drei Jahre belegt werden können. Die Dokumente müssen Menge und Art des Futters sowie Name und Adresse des Lieferanten bzw. Abnehmers ausweisen (Wegleitung Suisse-Bilanz, Juni 2008, Auflage 1.7, Ziffer 2.6).

In den Akten sind keine Unterlagen betreffend die Zu- und Wegfuhr von Grundfutter im Betrieb des Beschwerdeführers betreffend das ÖLN-Jahr 2009 vorhanden.

**8.3** Wie dargelegt, trifft den Bewirtschafter eine Sorgfalts- und Wahrheitspflicht beim Ausfüllen der Direktzahlungs-Gesuchsformulare. Er trägt die Verantwortung für die Richtigkeit der selbst gemachten Angaben und muss daher die Eintragungen mit entsprechender Sorgfalt vornehmen. Vorliegend hatte demnach der Beschwerdeführer dafür besorgt zu sein, dass die von ihm vorgenommenen Einträge der Betriebsdaten ins Betriebsheft den Tatsachen entsprechen. Mit der Aussage, er habe den Eintrag der Menge des zugeführte Grundfutters fälschlicherweise auf der Zeile "Heu" statt "Ökoheu" vorgenommen, räumt der Beschwerdeführer selbst ein, den Eintrag nicht mit der erforderlichen Sorgfalt vorgenommen zu haben. Im Unterschied zur Angabe der Menge an weggeführtem Pferdemist im ÖLN-Jahr 2009 ist die Art an zugeführtem Grundfutter im betreffenden Jahr nicht anhand von Belegen ersichtlich. Der Beschwerdeführer ist daher auf seinem Eintrag im Betriebsheft zu behaften. Im Ergebnis ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Erstinstanz auf die Angaben des Beschwerdeführers im Gesuch, d.h. von 9'282 Tonnen Heu, abgestellt hat.

## **9.**

Zusammenfassend ist somit davon auszugehen, dass die Vorinstanz in Bezug auf die Feststellung der für die Direktzahlungen relevante Menge abgeführten Pferdemists in überspitzten Formalismus verfallen ist. Die Sache ist daher im Sinne von Erwägung 6.6 hiervor an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit allenfalls ergänzende Beweise abgenommen und

die Direktzahlungen für das Jahr 2010 gegebenenfalls neu berechnet werden können. In den übrigen Punkten erweist sich die Beschwerde als unbegründet.

**10.**

Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als nur teilweise obsiegend, weshalb ihm reduzierte Verfahrenskosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind demnach auf Fr. 400.- festzusetzen und mit dem am 29. März 2012 geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 800.- zu verrechnen. Dem Beschwerdeführer sind demnach Fr. 400.- zurückzuerstatten. Vorinstanzen werden auch bei Unterliegen keine Kosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

**11.**

Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Parteientschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 und 2 des Reglements vom 12. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Beschwerdeführer ist bei diesem Verfahrensausgang als teilweise obsiegende Partei anzusehen. Indes war der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren nicht vertreten, weshalb praxisgemäss davon auszugehen ist, dass ihm keine notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten entstanden sind, welche Anlass geben könnten, ihm eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 ff. VGKE).

**12.**

Die Vorinstanz hat über die Kosten- und Entschädigungsfrage für das vorinstanzliche Verfahren entsprechend dem Ausgang des vorliegenden Verfahrens neu zu entscheiden.

## **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

### **1.**

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde werden die angefochtene Verfügung vom 21. Dezember 2010 sowie der Entscheid der Vorinstanz vom 27. Februar 2012 aufgehoben und die Vorinstanz wird angewiesen, allenfalls ergänzende Beweise zu erheben und gegebenenfalls die Direktzahlungen für das Jahr 2010 in Bezug auf die abgeführte Menge Pferdemist im Sinne der Erwägungen neu festsetzen zu lassen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

Im Kostenpunkt geht die Sache zurück an die Vorinstanz zur neuen Regelung der Kosten- und Entschädigungsfrage für das vorinstanzliche Verfahren.

### **2.**

Dem Beschwerdeführer werden reduzierte Verfahrenskosten von Fr. 400.- auferlegt. Die Verfahrenskosten werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 800.- verrechnet und dem Beschwerdeführer werden Fr. 400.- zurückerstattet.

### **3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

### **4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Marc Steiner

Beatrice Grubenmann

### **Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 13. August 2012