



Abteilung II
B-3184/2023

Urteil vom 9. Juli 2024

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Pietro Angeli-Busi, Richter Francesco Brentani,
Gerichtsschreiberin Seraina Gut.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau,
Erstinstanz.

Gegenstand

Direktzahlungen 2021 und 2022.

Sachverhalt:**A.**

A._____ ist Bewirtschafter des Betriebs Nr. [...] in X._____. Er bewirtschaftet unter anderem die Parzelle Nr. [...] «Y._____» (nachfolgend: Parzelle Y._____), auf welcher seit 1998 ein Hochstamm-Feldobstgarten mit Kernobst- und Steinobstbäumen angelegt ist.

A.a Am 27. Februar 2017 stellte A._____ ein Gesuch, um für die Hochstamm-Feldobstbäume auf der Parzelle Y._____ zusätzlich zu den bisher bezogenen Biodiversitätsbeiträgen der Qualitätsstufe I auch Beiträge der Qualitätsstufe II zu erhalten. Anlässlich der darauffolgenden Initialkontrolle vom 13. Juli 2017 hielt der Gemeindestellenleiter für Landwirtschaft im Antragsformular fest, dass auf dem Obstgarten mit einer Fläche von 131 Aren die Anforderungen der Qualitätsstufe II für 157 Hochstamm-Feldobstbäume erfüllt seien.

A.b Im Auftrag des Landwirtschaftsamts des Kantons Thurgau führte ein Kontrolleur der Kontrollstelle für Ökomassnahmen und Labelproduktion am 25. August 2021 eine Kontrolle auf der Parzelle Y._____ durch. Im Kontrollbericht notierte er «viele tote Bäume, Mäuse, keine Düngung». Etwa 20 Bäume seien «io» für die Qualitätsstufe I. Es handle sich aber nicht um einen Obstgarten der Qualitätsstufe II. A._____ unterzeichnete diesen Kontrollbericht nicht und teilte dem Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau am 26. August 2021 per E-Mail mit, dass er mit der Art und Weise der Kontrolle und dem Kontrollresultat nicht einverstanden sei.

A.c Gestützt auf die Ergebnisse dieser Kontrolle informierte das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau A._____ am 27. September 2021, dass die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II für das Beitragsjahr 2021 aberkannt würden. Ein Vergleich der Luftbilder aus den Jahren 2002 bis 2017 zeige, dass mehrfach Bäume nachgepflanzt worden seien. Die Ausnahmeregelung gemäss Anhang 4 Ziff. 12.2.4a der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV, SR 910.13) sei daher hinfällig geworden. Auf eine Rückforderung der Beiträge früherer Jahre verzichte das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau hingegen. Den entsprechenden Direktzahlungsentscheid mit Rechtsmittelbelehrung werde A._____ im Herbst 2021 zugestellt. Weiter kündigte das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau eine detaillierte Kontrolle aller Bäume Anfang Mai 2022 an, um deren Beitragsberechtigung zu überprüfen.

A.d Am 17. Oktober 2021 nahm A._____ zu diesem Informationsschreiben des Landwirtschaftsamts des Kantons Thurgau Stellung. Er erwähnte, dass abgestorbene Bäume nach guter Agrarpraxis nachgepflanzt worden seien. Solche Nachpflanzungen seien im Frühjahr 2021 vorgenommen worden, weil weniger als 157 lebende Bäume auf der Parzelle gestanden seien. Am Stichtag, dem 1. Mai 2021, hätten sich sodann 157 lebende und damit beitragsberechtigte Bäume auf der Parzelle befunden. Am 17. Oktober 2021 habe A._____ bei einer Nachzählung festgestellt, dass sich auf der Parzelle Y._____ nur noch 153 lebende und beitragsberechtigte Bäume befänden. Ebenfalls stünden noch einige tote Bäume, die auf Brusthöhe einen Stammdurchmesser von weniger als 20 cm aufweisen würden, auf der Parzelle. Er sehe sich deshalb verpflichtet, im Frühjahr 2022 vier Bäume zu pflanzen, um die bisherige Baumanzahl von 157 erhalten zu können.

A.e Das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau stellte A._____ am 12. November 2021 die Schlussabrechnung der Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2021 zu. Gemäss dieser Schlussabrechnung erhielt A._____ für insgesamt 1'208 Hochstamm-Feldobstbäume Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I und für 547 Hochstamm-Feldobstbäume Beiträge der Qualitätsstufe II.

A.f Am 10. August 2022 überprüfte das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau das Kontrollresultat vom 25. August 2021. Das Ergebnis dieser Kontrolle wurde A._____ am 13. September 2022 mitgeteilt.

Das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau stellte in diesem Schreiben fest, dass in den kantonalen Strukturdaten auf der Parzelle Y._____ 157 Bäume für die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I und II angemeldet seien. Für die Dichteberechnung sei um den Stamm der äusseren Bäume eine Linie in einer Distanz von 5 Metern als Fläche dazuzurechnen. So ergebe sich auf der Parzelle Y._____ eine Fläche von 117 Aren. Auf dieser Fläche befänden sich 153 Hochstamm-Feldobstbäume, die die Anforderungen für die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I erfüllen würden. Doch seien bei der Qualitätsstufe I auf einer Obstgartenfläche von 117 Aren maximal 140 Bäume beitragsberechtigt. Deshalb würden die Beiträge der Qualitätsstufe I für 17 Bäume zurückgefordert.

Damit Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II ausbezahlt werden könnten, dürfe die Dichte maximal 120 Kernobst- und Steinobstbäume pro Hektare betragen. Bei 153 Bäumen auf einer Fläche von 117 Aren resultiere

hingegen eine Dichte von 131 Bäumen pro Hektare, weshalb keine Berechtigung für die Beiträge der Qualitätsstufe II bestehe.

Das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau schlug schliesslich aufgrund des mangelhaften Zustands mehrerer Bäume (Nährstoffmangel, fehlender Stammschutz) verschiedene Sanierungsmassnahmen vor. Unter anderem solle ein Mindestabstand von 6 Metern von Stamm zu Stamm sichergestellt werden. Auch ein Abstand von 5 Metern sei akzeptabel, wenn auf der gegenüberliegenden Seite der Abstand entsprechend grösser sei. Bei einer fachgerechten Pflege und bedarfsgerechten Versorgung der Bäume könne auf der Parzelle Y._____ ab dem Jahr 2023 wieder ein Hochstamm-Feldobstgarten der Qualitätsstufe II angemeldet werden, sofern er die Anforderungen der DZV erfülle. Das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau lud A._____ ein, zu den Anordnungen und Sanierungsvorschlägen Stellung zu nehmen.

A.g A._____ äusserte sich zu diesem Kontrollergebnis mit Schreiben vom 18. September 2022. Seiner Ansicht nach betrage die Obstgartenfläche 130 statt 117 Aren. Er akzeptierte die angekündigte Kürzung der Biodiversitätsbeiträge für die Beitragsjahre 2021 und 2022 nicht und verlangte eine anfechtbare Verfügung.

A.h Mit Informationsschreiben vom 23. September 2022 fasste das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau den Sachverhalt zusammen und hielt an seinem bisherigen Ergebnis fest. Es werde die Anzahl beitragsberechtigter Bäume in den Strukturdaten entsprechend anpassen. Die Rückforderung der Biodiversitätsbeiträge für das Beitragsjahr 2021 in der Höhe von insgesamt Fr. 5'175.– setze sich wie folgt zusammen:

	Menge	Ansatz je Einheit	Betrag
Qualitätsstufe I	17 HSB	Fr. je Baum 13.50	Fr. 229.50
Qualitätsstufe II	157 HSB	Fr. je Baum 31.50	Fr. 4'945.50
Total Rückforderung			Fr. 5'175.–

Diese Rückforderung werde mit den Direktzahlungen des Beitragsjahrs 2022 verrechnet.

B.

B.a Das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau (nachfolgend: Erstinstanz) nahm die mit Schreiben vom 23. September 2022 angekündigte Beitragskorrektur für das Jahr 2021 in der Höhe von insgesamt Fr. 5'175.– mit Schlussabrechnung vom 14. November 2022 vor.

In derselben Schlussabrechnung wurden auch die Biodiversitätsbeiträge für das Beitragsjahr 2022 festgelegt. A. _____ erhielt für das Jahr 2022 für insgesamt 1'191 Hochstamm-Feldobstbäume Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I und für 390 Hochstamm-Feldobstbäume die Beiträge der Qualitätsstufe II. Somit erfolgte für das Jahr 2022 die gleiche Korrektur, die die Erstinstanz in dieser Schlussabrechnung für das Beitragsjahr 2021 vorgenommen hat.

Unter Berücksichtigung der Beitragskorrektur für das Jahr 2021 wurden die Direktzahlungen für das Jahr 2022 auf insgesamt Fr. 68'648.90 festgelegt. Weil A. _____ bereits Zahlungen in derselben Höhe ausgerichtet wurden, betrug der noch auszahlende Betrag gemäss Schlussabrechnung Fr. 0.–

B.b A. _____ reichte gegen diese Schlussabrechnung für das Jahr 2022 einen Rekurs beim Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau (nachfolgend: DIV) ein. Er beantragte, es sei auf die «Sanktion» in der Höhe von Fr. 5'175.– zu verzichten und der Obstgarten Y. _____ sei weiterhin «als QII» einzustufen.

B.c Das DIV (nachfolgend: Vorinstanz) wies den Rekurs mit Entscheid vom 4. Mai 2023 ab. Es bestätigte die Auffassung der Erstinstanz, wonach für den Obstgarten auf der Parzelle Y. _____ im Beitragsjahr 2021 zu Unrecht für 17 Bäume Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I und für 157 Bäume Beiträge der Qualitätsstufe II ausgerichtet worden seien. Die von der Erstinstanz gestützt auf Art. 171 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) vorgenommene Rückforderung in der Höhe von Fr. 5'175.– sei daher rechtmässig erfolgt. Ein schuldhaftes Handeln oder Verhalten von A. _____ bei der Ermittlung des massgeblichen Sachverhaltes sei durch die Akten nicht ausgewiesen. Deshalb sei von einer Rückforderung von in den Jahren 2017-2020 unrechtmässig ausbezahlten Biodiversitätsbeiträgen abzusehen.

Durch die Akten sei belegt, dass sich auf der Parzelle Y. _____ mit einer bestockten Fläche von 117 Aren am 10. August 2022 153 Kern- und

Steinobstbäume befunden hätten. Dies ergebe eine Baumdichte von 131 Bäumen pro Hektare und überschreite daher die maximal zulässige Baumdichte von 120 Bäumen pro Hektare, die für die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II vorgesehen sei. Folglich seien für die Hochstamm-Feldobstbäume auf der Parzelle Y. _____ im Beitragsjahr 2022 zu Recht keine Beiträge für die Qualitätsstufe II ausgerichtet worden.

C.

Gegen diesen Entscheid erhebt A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 1. Juni 2023 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, der Entscheid vom 4. Mai 2023 sei aufzuheben und die gestrichenen und zurückgeforderten Direktzahlungsbeiträge seien dem Beschwerdeführer auszusahlen resp. auf eine Rückforderung sei zu verzichten.

Zur Begründung führt der Beschwerdeführer aus, dass der Obstgarten im Jahr 1998 mit einer Pflanzdistanz von 5 x 7 Metern angelegt worden sei. Dies habe eine Baumdichte von 285 Bäumen pro Hektare ergeben. Die Erstinstanz habe ihm erst bei der Kontrolle im Jahr 2022 mitgeteilt, dass die Obstgartenfläche nur 117 Aren und nicht 131 Aren betrage. Eine solche Aufteilung der Parzelle in eine Obstgartenfläche von 117 Aren und eine restliche Fläche von 14 Aren sei nicht angemessen. Stattdessen solle der Obstgarten für die Berechnung der Baumdichte so aufgeteilt werden, dass auf einer Teilfläche ausschliesslich Bäume stehen, welche vor dem Jahr 2002 gepflanzt worden seien (Fläche von 37 Aren mit 66 Bäumen), und auf der anderen Teilfläche Bäume stehen, die vor und nach dem Jahr 2002 gepflanzt worden seien (Fläche von 80 Aren mit 87 Bäumen). Alternativ zu dieser Aufteilung schlug der Beschwerdeführer andere Dichteberechnungen vor.

D.

Die Erstinstanz beantragt am 27. Juli 2023 die Abweisung der Beschwerde.

Bei der Initialkontrolle vom 13. Juli 2017 sei die Gemeindestelle für Landwirtschaft fälschlicherweise von einer Obstgartenfläche von 131 Aren ausgegangen. Aufgrund der unbestrittenen Nachpflanzungen entfalle zudem die Ausnahmeregelung gemäss Anhang 4 Ziff. 12.2.4a DZV. Der Obstgarten wäre daher korrekterweise schon im Jahr 2017 nicht beitragsberechtigt gewesen. Zudem hätte dem Beschwerdeführer bekannt sein müssen, dass die anrechenbare Fläche nur 117 Aren betrage. Diese Information sei dem Vorbewirtschafter am 12. Oktober 2012 mitgeteilt und in den kantonalen

Strukturdaten hinterlegt worden. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers könne der Obstgarten nicht beliebig in zwei Flächen aufgeteilt werden.

E.

Die Vorinstanz liess sich am 2. August 2023 vernehmen. Sie beantragt ebenfalls die Abweisung der Beschwerde, ohne dies näher zu begründen.

F.

Auf Ersuchen des Bundesverwaltungsgerichts reichte die Erstinstanz und die Vorinstanz am 5. bzw. 7. September 2023 eine ergänzende Vernehmung ein. Die Erstinstanz legte darin insbesondere dar, dass eine Aufteilung eines Obstgartens dann in Frage komme, wenn Bereiche mit Baumarten mit unterschiedlichen Dichteanforderungen klar voneinander abgegrenzt werden könnten. Dies sei beim Obstgarten des Beschwerdeführers aber nicht der Fall.

Die Vorinstanz schloss sich dieser Argumentation der Erstinstanz an.

G.

Mit Schreiben vom 12. Dezember 2023 reichte das Bundesamt für Landwirtschaft BLW einen Fachbericht ein.

Das BLW hielt im Wesentlichen fest, dass bei den Biodiversitätsbeiträgen der Qualitätsstufe I – im Gegensatz zu den Beiträgen der Qualitätsstufe II – ein Bezug zur Dichte der Bäume fehle. Die durch die Erstinstanz und die Vorinstanz vorgenommene Einschränkung der Fläche auf 117 Aren sei für das BLW daher nicht nachvollziehbar.

In Bezug auf die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II stellte das BLW fest, dass die Flächenberechnung der Erstinstanz und der Vorinstanz den Weisungen des BLW zur DZV entspreche. Vor dem Hintergrund der Ausnahmeregelung in Anhang 4 Ziff. 12.2.4a DZV müsse jedoch im Einzelfall geprüft werden, ob die bestockte Fläche von insgesamt 117 Aren im Zusammenhang mit der Dichteberechnung in unterschiedliche Bestände aufgeteilt werden könne. Gegebenenfalls müsse nur auf der Teilfläche, auf welcher auch Bäume nach dem 1. April 2001 gepflanzt worden seien, die maximale Dichte von 120 Bäumen pro Hektare eingehalten werden. Der Beschwerdeführer zeige auf, wie eine solche Aufteilung der Fläche aussehen könnte. Für das BLW sei jedoch unklar, wie viele Bäume vor und nach dem Jahr 2001 gepflanzt worden seien.

H.

Der Beschwerdeführer nahm am 2. Januar 2024 Stellung zum Fachbericht des BLW. Er äusserte sich gestützt auf Luftbilder und persönliche Erhebungen vor Ort zur Anzahl der Bäume und zu den seit dem Jahr 2017 vorgenommenen Nachpflanzungen. In einer Tabelle stellte der Beschwerdeführer die Anzahl Bäume pro Reihe gemäss Initial-Bepflanzung im Jahr 1998 dar. Zu den bis zum Herbst 2016 vorgenommenen Nachpflanzungen gebe es keine genauen Erhebungen. Am 1. Mai 2017 seien 189 Bäume auf der Parzelle Y._____ gestanden. Der Beschwerdeführer habe nach diesem Datum keine Nachpflanzungen mehr getätigt, bis er im Herbst 2020 festgestellt habe, dass der Baumbestand unter 157 Bäume gesunken sei. Er habe danach Bäume nachgepflanzt, so dass am 1. Mai 2021 wieder 157 Bäume auf der Parzelle gestanden seien. Er reichte eine Tabelle ein, in welcher er die bei einer Zählung im Februar, Mai und Oktober des Jahres 2021 festgestellte Anzahl der lebenden Bäume, der toten Bäume und der Nachpflanzungen pro Reihe festhielt. In einer weiteren Tabelle stellte der Beschwerdeführer die bei der Zählung im Mai 2023 festgestellten Bäume dar.

I.

Die Erstinstanz erläuterte mit Schreiben vom 15. Januar 2024, dass die Fachexperten bei der Kontrolle am 10. August 2022 auf der Parzelle Y._____ jeden Baum, bei welchem mindestens ein Blatt vorhanden gewesen sei, als lebend eingestuft hätten. So seien 153 lebende Bäume gezählt worden, die jedoch nicht kartiert worden seien. Anhand der Luftbilder habe die Erstinstanz mehrere schematische Darstellungen des Obstgartens erstellt. Auf der Abbildung 1 sei dargestellt, wie viele Bäume im Jahr 2002 vorhanden gewesen und mit welchem Abstand diese gepflanzt worden seien. Die Abbildung 2 zeige, welche der ursprünglichen Pflanzstellen in den Jahren 2005, 2008, 2011, 2014, 2017 und 2019 leer oder neu bepflanzt gewesen seien. Gemäss Abbildung 3 seien anfangs des Jahres 2022 197 der ursprünglichen Pflanzstellen nicht leer gewesen. Allerdings sei nicht ersichtlich, ob auf den 197 nicht leeren Pflanzstellen ein lebendiger Baum, ein toter Baum oder nur noch der Pflanzpfahl stehe.

Die Vorinstanz teilte am 16. Januar 2024 mit, dass sie an ihrem Entscheid und ihren Anträgen unverändert festhalte. Weiter schliesse sie sich der Stellungnahme der Erstinstanz vom 15. Januar 2024 an.

J.

In einem zweiten Fachbericht äusserte sich das BLW am 15. März 2024

dahingehend, dass der Obstgarten auf der Parzelle Y._____ zu einem grossen Teil aus Bäumen bestehe, die vor dem Jahr 2001 gepflanzt worden seien. Zum Schutz der älteren, ökologisch wichtigen Bäume spreche sich das BLW für eine Anwendung der Ausnahmebestimmung von Anhang 4 Ziff. 12.2.4a DZV aus. Beim bestehenden Obstgarten gelte die maximale Dichtebeschränkung gemäss Anhang 4 Ziff. 12.2.4 DZV demnach grundsätzlich nicht. Insofern erübrige sich die vom Beschwerdeführer vorgeschlagene Zweiteilung des Bestandes. Beim Ersatz von Bäumen in diesem Bestand seien gemäss Anhang 4 Ziff. 12.2.4a zweiter Satz DZV die maximalen Dichtebestimmungen einzuhalten. Der Beschwerdeführer habe die nach dem 1. April 2001 eingepflanzten Bäume an die Standorte der alten Bäume gesetzt und beim Ersetzen der Bäume die maximale Dichte nicht berücksichtigt. Weil teilweise Randbäume nicht ersetzt worden seien, habe sich die bestockte Fläche bei der Parzelle Y._____ auf 117 Aren verkleinert. Insgesamt erfülle der Obstgarten die Anforderungen für Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II deshalb nicht, weshalb die Streichung dieser Beiträge rechtmässig erfolgt sei.

K.

Der Beschwerdeführer hielt in seiner abschliessenden Stellungnahme vom 1. April 2024 an den gestellten Anträgen und seinen bisherigen Ausführungen fest.

Bei der Beurteilung, ob die maximale Dichte beim Ersatz der Bäume eingehalten worden sei, seien die arten- und sortenspezifischen Anforderungen zu berücksichtigen. Denn auf der Parzelle Y._____ befänden sich schwachwachsende Apfelbäume, die weniger Standraum benötigen würden. Der Beschwerdeführer bemängelte weiter, dass er von der Erstinstanz nie darauf hingewiesen worden sei, wie Nachpflanzungen vorzunehmen seien, damit die bestehende Obstgartenfläche erhalten werden könne. Zudem ergänzte er, dass er im Jahr 2023 Randbäume ersetzt habe und daher die Obstgartenfläche wieder 130.5 Aren betragen würde. Die Sanktion in der Höhe von ca. Fr. 10'000.– für einen Überbestand von 13 Bäumen bzw. eine um 14 Aren zu kleine Fläche sei unverhältnismässig.

L.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien sowie die Akten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt unter anderem Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, soweit ein Bundesgesetz dies vorsieht (Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. i VGG i.V.m. Art. 5 VwVG; vgl. Urteil des BVGer B-2362/2022 vom 21. November 2023 E. 1.1).

Gemäss Art. 166 Abs. 2 LwG kann gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Beim angefochtenen Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 4. Mai 2023 handelt es sich um einen solchen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, der sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes stützt und eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 VwVG darstellt (vgl. auch § 54 Abs. 1^{bis} Ziff. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau vom 23. Februar 1981 [Thurgauer Rechtsbuch 170.1]). Eine Ausnahme gemäss Art. 166 Abs. 2 LwG liegt hier nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

1.2 Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung vom 4. Mai 2023 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).

1.3 Streitgegenstand der gerichtlichen Prüfung ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Was Streitgegenstand ist, bestimmt sich demnach durch den angefochtenen Entscheid und die Parteibegehren, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (BGE 133 II 35 E. 2; Urteil des BVGer B-2193/2021 vom 31. März 2022 E. 2.1). Fragen, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die zweite Instanz nicht beurteilen, da andernfalls in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingegriffen würde (Urteil des BVGer A-1002/2016 vom 14. Oktober 2016 E. 1.3.1).

1.3.1 Die Vorinstanz hat mit der angefochtenen Verfügung den Rekurs des Beschwerdeführers gegen die Schlussabrechnung der Direktzahlungen des Beitragsjahres 2022 vom 14. November 2022 abgewiesen

(Dispositiv-Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids). In dieser Schlussabrechnung legte die Erstinstanz die dem Beschwerdeführer zustehenden Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2022 fest und forderte eine Rückzahlung in der Höhe von Fr. 5'175.– für die im Beitragsjahr 2021 zu Unrecht bezogenen Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I und II. Weiter auferlegte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer Verfahrenskosten von Fr. 800.– (Dispositiv-Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids).

1.3.2 Im vorliegenden Beschwerdeverfahren beantragt der Beschwerdeführer die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids. Es seien ihm die gestrichenen und zurückgeforderten Direktzahlungsbeiträge auszuführen. Streitgegenstand dieses Urteils ist daher die Rechtmässigkeit der Rückforderung der Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufen I und II für das Beitragsjahr 2021 sowie die Rechtmässigkeit der Festlegung dieser Biodiversitätsbeiträge für die Hochstamm-Feldobstbäume auf der Parzelle Y. _____ für das Beitragsjahr 2022.

1.3.3 In den Schlussbemerkungen weist der Beschwerdeführer darauf hin, dass nur in den Jahren 2021 und 2022 eine Fläche von 117 Aren berücksichtigt werden könne und er dank Neupflanzungen im Jahr 2023 die Obstgartenfläche erweitert habe. Über allfällige Biodiversitätsbeiträge für den betroffenen Obstgarten im Beitragsjahr 2023 hat die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung jedoch nicht entschieden, weshalb auf das sinngemäss vorgebrachte Rechtsbegehren betreffend Beurteilung der Fläche für das Beitragsjahr 2023 im vorliegenden Urteil nicht einzutreten ist.

1.4 Im Übrigen hat der Beschwerdeführer die Beschwerde vom 1. Juni 2023 frist- und formgerecht erhoben (Art. 50 und Art. 52 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Auf die Beschwerde ist daher – unter Vorbehalt der zuvor erwähnten Einschränkung (vgl. E. 1.3) – einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid hinsichtlich der Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens sowie hinsichtlich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Die Unangemessenheit des Entscheids prüft es hingegen nicht, da eine kantonale Behörde als

Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 Bst. c VwVG; vgl. Urteil des BVGer B-4324/2015 vom 23. Januar 2019 E. 3).

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich praxisgemäss eine gewisse Zurückhaltung, wenn die Natur der Streitsache dies sachlich rechtfertigt bzw. gebietet. Das Gericht soll nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung der Vorinstanzen abweichen, die über besondere Fachkompetenz verfügen, welche dem Gericht selber abgeht. Dies gilt jedenfalls soweit, als die mit besonderer Fachkompetenz ausgestattete Instanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (Urteile des BGer 2C_698/2021 vom 5. März 2024 E. 11.5; 1C_583/2021 vom 31. August 2023 E. 2.6; Urteil des BVGer B-4086/2022 vom 14. Mai 2024 E. 8.2.1).

Eine solche Instanz mit besonderer Fachkompetenz ist vorliegend auch das BLW, welches die DZV vollzieht, soweit nicht die Kantone damit beauftragt sind, und den Vollzug in den Kantonen beaufsichtigt (Art. 112 DZV). Das BLW hat im vorliegenden Verfahren zwei Fachberichte eingereicht. Amtsberichte und Stellungnahmen von Fachstellen des Bundes überprüft das Bundesverwaltungsgericht nur dann inhaltlich und weicht bei der Prüfung naturwissenschaftlicher und technischer Fragen nur dann davon ab, wenn stichhaltige Gründe, etwa offensichtliche Mängel oder innere Widersprüche, dafür vorliegen (Urteile des BVGer B-4086/2022 vom 14. Mai 2024 E. 8.2.2; A-1186/2022 vom 13. Dezember 2023 E. 2 m.w.H.).

2.2 Das Bundesverwaltungsgericht stellt schliesslich den Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG) und würdigt die Beweise grundsätzlich frei, ohne Bindung an förmliche Beweisregeln. Es kann eine Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer von der Vorinstanz abweichenden Begründung bestätigen (sog. Motivsubstitution; vgl. u.a. Urteile des BVGer A-1706/2023 vom 19. Februar 2024 E. 2; A-4112/2021 vom 5. Juli 2023 E. 2 m.w.H.).

3.

Grundsätzlich finden in einem Beschwerdeverfahren diejenigen Rechtsätze 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.w.H.). Zur Beurteilung der streitgegenständlichen Frage, ob die Rückforderung der Biodiversitätsbeiträge in der Höhe von Fr. 5'175.– für das Beitragsjahr 2021 rechtmässig erfolgte, sind somit die im Jahr 2021 geltenden Rechtssätze anwendbar. Ob die Biodiversitätsbeiträge für die Hochstamm-Feldobstbäume auf der Parzelle Y._____ für das Beitragsjahr 2022 zu Recht (teilweise) nicht ausgerichtet wurden, ist anhand der im Jahr 2022 geltenden Rechtssätze zu prüfen. Eine vom erwähnten Grundsatz abweichende übergangsrechtliche Regelung liegt – soweit vorliegend interessierend – nicht vor. Da die seither in Kraft getretenen Revisionen des LwG und der DZV zu keinen materiellen Änderungen der vorliegend interessierenden Bestimmungen geführt haben, können im Folgenden jedoch jeweils die Bestimmungen in den heute gültigen Fassungen zitiert werden (vgl. Urteil des BGer 2C_446/2022 vom 20. März 2024 E. 5.1).

4.

Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz würde bei ihrer Berechnung, für wie viele Hochstamm-Feldobstbäume Biodiversitätsbeiträgen der Qualitätsstufe I auszurichten seien, zu Unrecht eine Fläche von 117 Aren zugrunde legen (vgl. E. 6.3). Die Rückforderung der Beiträge der Qualitätsstufe I für 17 Bäume sei daher nicht rechtmässig (vgl. E. 6.4-6.5). Auch bei den Beiträgen der Qualitätsstufe II sei eine Aufteilung der Parzelle Y._____ in 117 Aren Obstgartenfläche und 17 Aren Restfläche unangemessen und widerspreche den bisherigen Angaben der Erstinstanz (vgl. E. 7.2). Weil der Obstgarten auf der Parzelle Y._____ vor dem 1. April 2001 angelegt worden sei, müssten die Dichtebestimmungen zumindest nicht auf der gesamten Fläche eingehalten werden, sondern nur auf jener Fläche, auf welcher seit dem 1. April 2001 Bäume ersetzt worden seien (vgl. E. 7.3). Die Vorinstanz habe deshalb die Voraussetzungen für die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II in den Beitragsjahren 2021 und 2022 zu Unrecht verneint (vgl. E. 7.4). Darüber hinaus sei eine Rückforderung der Biodiversitätsbeiträge für das Beitragsjahr 2021 und die teilweise Nichtbezahlung dieser Beiträge für das Jahr 2022 unverhältnismässig (vgl. E. 8).

5.

Bevor diese Rügen nachfolgend geprüft werden, werden zum besseren Verständnis vorab kurz die relevanten rechtlichen Grundlagen wiedergegeben.

5.1 Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV, die Art. 70 ff. LwG sowie die gestützt darauf erlassene DZV. Gemäss Art. 70 Abs. 1 LwG werden Direktzahlungen zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen von Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben ausgerichtet. In Art. 70 Abs. 2 LwG werden die unterschiedlichen Beitragstypen der Direktzahlungen festgehalten (vgl. Botschaft vom 1. Februar 2012 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 [BBI 2012 2075, 2193 f.]). So umfassen die Direktzahlungen Kulturlandschaftsbeiträge, Versorgungssicherheitsbeiträge, Biodiversitätsbeiträge, Landschaftsqualitätsbeiträge, Produktionssystembeiträge, Ressourceneffizienzbeiträge und Übergangsbeiträge (Art. 70 Abs. 2 und Art. 71 ff. LwG; Art. 2 DZV).

5.2 Von Relevanz sind vorliegend die Biodiversitätsbeiträge. Diese werden zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität ausgerichtet (Art. 73 Abs. 1 LwG). Bei den Biodiversitätsbeiträgen wird zwischen den Qualitätsstufen I und II und dem Vernetzungsbeitrag unterschieden (Art. 73 Abs. 1 LwG; Art. 2 Bst. c DZV, vgl. auch Anhang 4 DZV). Die Biodiversitätsbeiträge werden gemäss Art. 55 Abs. 1^{bis} DZV für eigene oder gepachtete Hochstamm-Feldobstbäume (Bst. a) oder einheimische standortgerechte Einzelbäume oder Alleen gewährt (Bst. b). Weiter können Biodiversitätsbeiträge auch für die in Art. 55 Abs. 1 DZV aufgelisteten eigenen oder gepachteten Biodiversitätsförderflächen ausgerichtet werden. Im vorliegenden Fall geht es um die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I und II für Hochstamm-Feldobstbäume i.S.v. Art. 55 Abs. 1^{bis} Bst. a DZV.

5.2.1 Die Voraussetzungen und Auflagen für die Beiträge der Qualitätsstufe I werden in Art. 58 Abs. 1 DZV aufgeführt. Unter anderem müssen die Anforderungen an die Qualitätsstufe I nach Anhang 4 DZV erfüllt werden. Die vorliegend interessierenden Anforderungen für Hochstamm-Feldobstbäume sind in Anhang 4 Ziff. 12.1 DZV zu finden.

5.2.2 Werden weitergehende Anforderungen an die Biodiversität erfüllt, werden für Hochstamm-Feldobstbäume nach Artikel 55 Absatz 1^{bis} Bst. a DZV zusätzlich zu den Beiträgen der Qualitätsstufe I Beiträge der Qualitätsstufe II ausgerichtet (Art. 56 Abs. 2 DZV). In Art. 59 DZV sind die Voraussetzungen und Auflagen für die Beiträge der Qualitätsstufe II dargestellt. So müssen die Flächen und Bäume floristische Qualität oder für die Biodiversität förderliche Strukturen aufweisen und die Anforderungen nach Art. 58 DZV und nach Anhang 4 DZV erfüllen. Die Anforderungen für Hochstamm-Feldobstbäume sind in Ziff. 12.2 dieses Anhangs aufgelistet.

5.3 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). Zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile sind unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen (Art. 171 Abs. 2 LwG).

6.

In Bezug auf die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I ist strittig, wie viele Hochstamm-Feldobstbäume des Beschwerdeführers im Jahr 2021 und 2022 beitragsberechtigt waren.

6.1 Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I werden für höchstens 120 Kernobst- und Steinobstbäume pro Hektare ausgerichtet (Anhang 4 Ziff. 12.1.3 Bst. a DZV). Diese müssen auf der eigenen oder gepachteten landwirtschaftlichen Nutzfläche stehen (Anhang 4 Ziff. 12.1.4 DZV) und in einer Distanz angepflanzt werden, die eine normale Entwicklung und Ertragsfähigkeit der Bäume gewährleistet (Anhang 4 Ziff. 12.1.5 DZV).

6.2

6.2.1 Der Beschwerdeführer bringt vor, dass die entsprechenden Beitragsanforderungen für die 157 Bäume auf der Parzelle Y._____ mit einer Grösse von 131 Aren erfüllt seien.

6.2.2 Die Erstinstanz hält dem entgegen, dass für die Flächenbestimmung nur die bestockte Fläche relevant sei und die vorliegend betroffene Fläche statt 131 Aren nur 117 Aren betrage. Sie begründet dies damit, dass für die Dichteberechnung eine Linie um die äusseren Bäume mit einer Distanz von 5 Meter ab Baumstamm als Fläche dazugerechnet werden müsse. Dies ergebe sich aus dem Merkblatt der Erstinstanz zum «Gesuch Obstgarten mit BFF-QII (Formular H)» sowie aus dem Anhang 4 Ziff. 12.2.3 und 12.2.4 DZV. Pro Hektare würden für höchstens 120 Kernobst- und Steinobstbäume Beiträge der Qualitätsstufe I ausgerichtet. Demzufolge dürften auf der bestockten Fläche der Parzelle Y._____, die 117 Aren umfasse, nur für 140 Bäume Beiträge der Qualitätsstufe I ausgerichtet werden. Diese Berechnung wurde von der Vorinstanz bestätigt.

6.3 Die Parteien sind sich zunächst uneinig, ob für die Bestimmung der Höchstzahl der beitragsberechtigten Bäume die bestockte Fläche oder die gesamte Fläche der Parzelle Y._____ massgebend ist.

6.3.1 Die von der Erstinstanz und Vorinstanz angewendete Methode zur Flächenbestimmung ist weder in Art. 58 DZV noch in Anhang 4 Ziff. 12.1 DZV, in welcher die Anforderungen an die Qualitätsstufe I aufgeführt sind, explizit vorgesehen. Lediglich in den Weisungen des BLW zu Anhang 4 Ziff. 12.2.3 und 12.2.4 der DZV sowie im von der Erstinstanz herausgegebenen Merkblatt zum «Gesuch Obstgarten mit BFF-QII (Formular H)» wird diese Methode zum Zweck der Dichteberechnung für die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II erläutert.

6.3.2 Bei den Weisungen und Erläuterungen des BLW zur Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (nachfolgend: Weisungen des BLW) handelt es sich um Verwaltungsverordnungen (vgl. Urteil des BVGer B-3046/2011 vom 31. Mai 2012 E. 3.3.1). Auch das erwähnte Merkblatt der Erstinstanz ist als Verwaltungsverordnung zu qualifizieren. Verwaltungsverordnungen statuieren keine neuen Rechte und Pflichten für Private, sondern bezwecken, Gewähr für eine einheitliche und rechtsgleiche Auslegung und Anwendung der Gesetze und Verordnungen durch die Verwaltung zu bieten. In Nachachtung dieses Zwecks berücksichtigen auch die Gerichte Verwaltungsverordnungen bei der Auslegung des inländischen Rechts, obschon Verwaltungsverordnungen für die Gerichte an sich nicht verbindlich sind (vgl. BGE 146 I 105 E. 4.1). Nach ständiger Rechtsprechung wird dafür vorausgesetzt, dass die betroffene Verwaltungsverordnung eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt. Mit anderen Worten weichen die Gerichte nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsverordnungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen (BGE 146 I 105 E. 4.1 m.w.H.; 130 V 163 E. 4.3.1 m.w.H.).

6.3.3 Wie erwähnt wird die von der Erstinstanz und Vorinstanz angewandte Methode zur Flächenberechnung ausschliesslich und ausdrücklich in den Weisungen des BLW zu den Biodiversitätsbeiträgen der *Qualitätsstufe II* aufgeführt. Bei den Beiträgen der *Qualitätsstufe I* fehlt eine solche Erläuterung sowohl in den Weisungen des BLW als auch – soweit ersichtlich – in den zugänglichen Verwaltungsverordnungen der Erstinstanz. Weshalb die Erstinstanz und die Vorinstanz die in den Weisungen des BLW erläuterte Methode zur Flächenberechnung für die Qualitätsstufe II für die Bestimmung der massgebenden Fläche für die Qualitätsstufe I heranziehen, erläutern sie nicht.

6.3.4 Konkrete Angaben zur minimalen und maximalen Dichte finden sich bei den Biodiversitätsbeiträgen der Qualitätsstufe I in der DZV und den diesbezüglichen Weisungen des BLW nicht. Das BLW folgert in seinem Fachbericht deshalb, dass für die Berechnung, wie viele Bäume höchstens Beiträge der Qualitätsstufe I erhalten können, auf die gesamte Parzellenfläche abzustellen ist. Für das Bundesverwaltungsgericht besteht kein Anlass, von dieser Auffassung der Fachbehörde abzuweichen. Offenbar entspricht das Abstellen auf die gesamte Parzellenfläche auch der gesamtschweizerischen Praxis (vgl. Urteil des BVGer B-7579/2015 vom 6. Januar 2017 E. 8.1). Für die Vorgehensweise der Vorinstanzen besteht hingegen weder im Gesetz noch in einer Verwaltungsverordnung eine entsprechende Grundlage.

6.3.5 Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass die Fläche der Parzelle Y._____ gemäss Geoportal 130.5 Aren beträgt.

6.4 Wie bereits erwähnt (vgl. E. 6.1) werden für höchstens 120 Kern- und Steinobstbäume pro Hektare Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I ausgerichtet. Bei einer massgebenden Fläche von 130.5 Aren können auf der Parzelle Y._____ dementsprechend für höchstens 156.6 Bäume Beiträge der Qualitätsstufe I bezahlt werden.

6.5

6.5.1 Die Vorinstanz bestätigte im angefochtenen Entscheid die Berechnung der Erstinstanz, die die massgebende Fläche der Parzelle Y._____ auf 117 Aren festlegt und dementsprechend von höchstens 140 beitragsberechtigten Bäumen ausgeht.

6.5.2 Entgegen der Auffassung der Erstinstanz und der Vorinstanz sind für die Qualitätsstufe I höchstens 156.6 Bäume beitragsberechtigt. Weil der Beschwerdeführer für das Beitragsjahr 2021 die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I für 157 Bäume erhalten hat, ist für dieses Jahr der Biodiversitätsbeitrag der Qualitätsstufe I nur für 1 Baum und nicht für 17 Bäume zurückzufordern. Die Rückforderung der Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I von ursprünglich Fr. 229.50 ist daher um Fr. 216.– (16 Bäume zu je Fr. 13.50) zu reduzieren und beträgt danach noch Fr. 13.50.

6.5.3 Anlässlich der am 10. August 2022 im Auftrag der Erstinstanz durchgeführten Kontrolle wurden auf der Parzelle Y._____ 153 lebende Hochstamm-Feldobstbäume, die die Anforderungen an die Qualitätsstufe I

erfüllen, gezählt. Dies stimmt mit den Angaben des Beschwerdeführers überein. Weil die Höchstzahl von 156.6 beitragsberechtigten Bäumen im Beitragsjahr 2022 nicht überschritten wurde, sind dem Beschwerdeführer für alle 153 Hochstamm-Feldobstbäume auf der Parzelle Y._____ die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I auszubezahlen. Da die Erstinstanz nur für 140 statt für 153 Bäume Beiträge ausgerichtet hat, hat die Erstinstanz dem Beschwerdeführer die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I für 13 Bäume zu Unrecht verweigert. Diese Beiträge in der Höhe von Fr. 175.50 (13 Bäume zu je Fr. 13.50) sind dem Beschwerdeführer für das Beitragsjahr 2022 nachzuzahlen.

7.

Bezüglich der Biodiversitätsbeiträge für die Qualitätsstufe II ist zwischen den Parteien streitig, ob der Obstgarten des Beschwerdeführers auf der Parzelle Y._____ die Anforderung dieser Qualitätsstufe bezüglich der maximal zulässigen Dichte in den Beitragsjahren 2021 und 2022 erfüllen muss bzw. erfüllt hat.

7.1 Damit Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II ausgerichtet werden, muss die Dichte gemäss Anhang 4 DZV mindestens 30 Hochstamm-Feldobstbäume pro Hektare betragen (Ziff. 12.2.3) und darf 120 Kernobst- und Steinobstbäume pro Hektare nicht überschreiten (Ziff. 12.2.4). Die Beschränkung nach Ziff. 12.2.4 gilt gemäss Ziff. 12.2.4a nicht für vor dem 1. April 2001 gepflanzte Bestände. Beim Ersatz von Bäumen dieser Bestände ist Ziff. 12.2.4 anwendbar.

7.2 Um die maximale Dichte berechnen zu können, ist nachfolgend zuerst die massgebende Fläche zu bestimmen.

7.2.1 Diesbezüglich berufen sich die Erstinstanz und die Vorinstanz wiederum auf die vorne erwähnte Weisung des BLW zu Anhang 4 Ziff. 12.2.3 und 12.2.4 DZV. Demnach müsse um den Stamm der äusseren Bäume eine Linie in einer Distanz von 5 Metern als Fläche dazugerechnet werden. Dies entspreche 1 Are pro Baum. Die Messmethode sei auch im Merkblatt zum «Gesuch Obstgarten mit BFF-QII (Formular H)» dargelegt. In Anwendung dieser Regelung ergebe sich auf der Parzelle Y._____ eine bestockte Fläche von 117 Aren.

7.2.2 Der Beschwerdeführer hebt hervor, gemäss Schreiben vom 27. September 2021 sei die Erstinstanz bei der ersten Kontrolle von einer Fläche von 131 Aren ausgegangen. Erst bei der Kontrolle im August 2022 sei ihm

mitgeteilt worden, dass die Obstgartenfläche nur 117 Aren betragen würde. Die Aufteilung der Parzelle Y. _____ in einen Obstgarten von 117 Aren und eine Restfläche von 14 Aren sei nicht angemessen. Die Bewirtschaftung der 14 Aren Restfläche sei identisch mit derjenigen des Obstgartens. Würde man für die Berechnung der Fläche des Obstgartens nicht ab Stammansatz, sondern ab Kronenansatz messen, reduziere sich diese Restfläche auf 7 Aren.

7.2.3 In Anhang 4 Ziff. 12.2 DZV finden sich keine Vorgaben, welche Fläche für die Dichteberechnung massgebend ist. Den Weisungen des BLW zur DZV ist betreffend Anhang 4 Ziff. 12.2.3 und 12.2.4 DZV zu entnehmen, dass für die Dichteberechnung um den Stamm der äusseren Bäume eine Linie in einer Distanz von 5 Metern (entspricht 1 Are/Baum) als Fläche dazuzurechnen ist. Diese Regelung ist geeignet, die Dichte in einem Baumbestand auf deren Vereinbarkeit mit Ziff. 12.2.3 und 12.2.4 des Anhangs 4 DZV überprüfen zu können. Wäre – wie bei den Biodiversitätsbeiträgen der Qualitätsstufe I – stattdessen die gesamte Parzellenfläche massgebend, so könnte ein kleiner Obstgarten, in welchem die Bäume (zu) eng beieinanderstehen, auf einer grossen Parzelle die maximalen Dichtebestimmungen trotzdem erfüllen. Da aber, wie das BLW erläutert, mit den Dichtebestimmungen bezweckt werden soll, dass jeder einzelne Baum genügend Fläche erhält, ist für die Beiträge der Qualitätsstufe II nur auf die bestockte Fläche abzustellen. Für das Gericht besteht kein Anlass, von der Weisung des BLW zur Flächenbemessung abzuweichen.

7.2.4 Auf den unsubstantiierten Einwand des Beschwerdeführers, dass sich bei einer Messung ab Kronenansatz die «Restfläche» reduzieren würde, ist aus diesem Grund nicht weiter einzugehen. Denn eine solche Vorgehensweise widerspricht der Weisung des BLW, dass ab Baumstamm zu messen ist. Die Erstinstanz weist diesbezüglich auch nachvollziehbar darauf hin, dass sich eine Messung ab Kronenrand bei neugepflanzten Obstbäumen mit kleiner Baumkrone in der Praxis als schwierig erweisen würde.

7.2.5 Bei einer Anwendung der Regel gemäss Weisung des BLW zu Anhang 4 Ziff. 12.2.4 DZV misst die bestockte Fläche unbestritten 117 Aren. Daran ändert nichts, dass der Beschwerdeführer auf dem Antragsformular für die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II eine Fläche von 131 Aren angegeben hat und dies anschliessend bei der Initialkontrolle des Obstgartens vom 13. Juli 2017 bestätigt wurde. Wie die Erstinstanz korrekt darlegt, ist für den Beschwerdeführer im Internetportal «Agate» mindestens seit der

Hofübernahme im Jahr 2017 ersichtlich, dass die bestockte Fläche nur 117 Aren misst. Aus der falschen Angabe im Antragsformular für die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II kann der Beschwerdeführer daher nichts für sich ableiten; im Übrigen auch nicht aus dem Umstand, wonach er im Jahr 2023 zusätzliche Bäume gepflanzt habe (E. 1.3.3).

7.3 Unter den Parteien ist unbestritten, dass der Obstgarten des Beschwerdeführers vor dem 1. April 2001 angelegt worden ist und inzwischen mehrere Bäume ersetzt wurden. In einem nächsten Schritt ist daher zu prüfen, ob vor dem Hintergrund der Ausnahmebestimmung in Anhang 4 Ziff. 12.2.4a DZV die maximale Dichte von 120 Bäumen pro Hektare im gesamten Obstgarten einzuhalten ist, um die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II zu erhalten.

7.3.1 Die Erstinstanz und die Vorinstanz vertreten diesbezüglich die Auffassung, dass die Ausnahmeregelung in Anhang 4 Ziff. 12.2.4a DZV nicht mehr anwendbar sei, weil der Beschwerdeführer seit 2002 mehrfach Bäume nachgepflanzt habe. Es gelte deshalb die Regelung gemäss Anhang 4 Ziff. 12.2.4 DZV, die eine Begrenzung auf 120 Bäume pro Hektare vorsehe.

7.3.2 Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, dass der Obstgarten in zwei unterschiedliche Flächen aufgeteilt werden könne. Auf einer Teilfläche würden ausschliesslich Bäume stehen, die vor dem Jahr 2002 gepflanzt worden seien. Dies entspreche einer Fläche von 37 Aren mit 66 Bäumen, woraus eine Baumdichte von 178 Bäumen pro Hektare resultiere. Auf der anderen Teilfläche würden 87 Bäume stehen, die vor oder nach dem Jahr 2002 gepflanzt bzw. ersetzt worden seien. Bei einer Fläche von 80 Aren ergebe dies eine Baumdichte von 108.7 Bäume pro Hektare. Der Beschwerdeführer schlägt alternativ zu den Teilflächen vor, die Berechnungsmethode für Bäume mit unterschiedlichen Dichten anzuwenden. Diesfalls dürften pro Hektare 197.5 Bäume stehen.

7.3.3 Wie bereits erwähnt gelten die maximalen Dichtebestimmungen nicht für Bestände, die vor dem 1. April 2001 gepflanzt worden sind. Bei einem Ersatz von Bäumen in diesen Beständen ist jedoch grundsätzlich Anhang 4 Ziff. 12.2.4 DZV anwendbar (vgl. E. 7.1). Pro Hektare darf die Dichte folglich maximal 120 Kernobst- und Steinobstbäume pro Hektare betragen. Ob diese Dichtebeschränkung bei einem teilweisen Ersatz von Bäumen in einem Bestand, der vor dem 1. April 2001 gepflanzt wurde, für den gesamten Bestand oder nur für die inzwischen ersetzten Bäume gilt, lässt sich

Anhang 4 Ziff. 12.2.4a DZV nicht explizit entnehmen. Dies ist deshalb nachfolgend durch Auslegung zu ermitteln.

7.3.4 Eine Bestimmung muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihr zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden (BGE 148 II 203 E. 4.1 m.w.H.; Urteil des BGer 2C_131/2023 vom 29. Februar 2024 E. 4.2.3). Auszugehen ist vom Wortlaut, doch kann dieser nicht allein massgebend sein. Besonders wenn der Text unklar ist oder verschiedene Deutungen zulässt, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden, unter Berücksichtigung der weiteren Auslegungselemente, wie namentlich der Entstehungsgeschichte der Norm und ihrem Zweck (BGE 142 III 402 E. 2.5.1; 124 II 372 E. 5). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Gesetzesvorschriften steht (systematische Auslegung; vgl. BGE 146 III 217 E. 5; 145 III 324 E. 6.6; zum Ganzen Urteil des BGer 2C_694/2022 vom 21. Dezember 2023 E. 4.4.1 [zur Publikation bestimmt]).

7.3.5 Der Begriff «Baumbestand» beschreibt gemäss Duden eine vorhandene Menge von Bäumen (Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 10. Aufl. 2023). Es lässt sich weder dem deutschen noch dem französischen oder italienischen Wortlaut entnehmen, ob sämtliche Bäume dieses Baumbestands vor dem 1. April 2001 gepflanzt sein müssen, damit die Ausnahmeregelung von Anhang 4 Ziff. 12.2.4a erster Satz DZV anwendbar ist. Der zweite Satz von Anhang 4 Ziff. 12.2.4a DZV sieht vor, dass beim Ersatz von Bäumen «dieser Bestände Ziff. 12.2.4 [gilt]». Im Gegensatz zum ersten Satz ist hier explizit die Rede von einzelnen Bäumen und nicht von einem Bestand. Die grammatikalische Auslegung gibt jedoch keine Antwort darauf, ob bei einem Ersatz von Bäumen Anhang 4 Ziff. 12.2.4 DZV beim gesamten Bestand oder nur beim zu ersetzenden Baum zur Anwendung gelangt.

7.3.6 Die Ausnahmebestimmung in Ziff. 12.2.4a des Anhangs 4 DZV wurde per 1. Januar 2017 in die DZV aufgenommen (AS 2016 3300). Im Kommentar zum Verordnungspaket 2016 wurde dazu vom BLW Folgendes ausgeführt: «Baumbestände, die vor der Einführung der früheren Ökoqualitätsverordnung gepflanzt worden sind, können dichter stehen als in Ziff. 12.2.4 vorgeschrieben. Damit keine Bäume aufgrund der Direktzahlungsbestimmungen gefällt werden, wird Besitzstand gewährt.» Es würde daher dem Sinn und Zweck der Ausnahmebestimmung widersprechen, wenn beim

Ersatz eines Baumes die Dichtebestimmungen beim gesamten Bestand einzuhalten wären. Diesfalls müssten beim Ersatz nur eines Baumes sämtliche weiteren älteren Bäume gefällt werden, bis die Bestimmung zur maximalen Dichte eingehalten ist, um weiterhin Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II zu erhalten. Es ist dem BLW daher zuzustimmen, dass mit dem zweiten Satz von Anhang 4 Ziff. 12.2.4a DZV vielmehr bezweckt werden sollte, dass die Bestimmungen zur maximalen Dichte in Zukunft erfüllt werden können. Der Ersatz von einzelnen Bäumen in einem Bestand, der vor dem 1. April 2001 gepflanzt wurde, hat deshalb nicht zur Folge, dass der gesamte Bestand nicht mehr als vor dem 1. April 2001 gepflanzt gilt.

7.3.7 Für diese Auslegung spricht auch der Sinn und Zweck der Biodiversitätsbeiträge, der gemäss Art. 73 Abs. 1 LwG in der Förderung und Erhaltung der Biodiversität liegt. Durch die Qualitätsbeiträge sollen die Vielfalt von Arten und Lebensräumen gefördert werden (Art. 73 Abs. 1 Bst. a LwG). Das BLW erläutert in seinem zweiten Fachbericht ausführlich und für das Gericht nachvollziehbar, weshalb der ökologische Wert eines Baumes mit seinem Alter ansteigt. Die älteren und somit auch grösseren Obstbäume würden beispielsweise mehr Blüten, Nektar und Früchte als Nahrung aber auch Baumhöhlen als Nistgelegenheit oder Versteck bieten. Von diesen Lebensräumen würden viele Tierarten profitieren. Für einen vor dem 1. April 2001 angelegten Baumbestand, der zwar die maximale Dichte überschreitet, aber viele für die Ökologie wichtigen Bäume enthält, keine Biodiversitätsbeiträge auszurichten, weil seit dem 1. April 2001 Bäume ersetzt wurden, erscheint vor dem Hintergrund des Zwecks der Biodiversitätsbeiträge widersprüchlich. Ebenso wenig wäre es mit dem Zweck der Biodiversitätsbeiträge vereinbar, aufgrund von Ersatzpflanzungen in einem älteren Bestand weitere, ökologisch wichtige Bäume zu fällen, damit die maximale Dichte eingehalten werden kann.

7.3.8 Dieses Ergebnis wird schliesslich auch durch den Sinn und Zweck der Dichtebeschränkung in Anhang 4 Ziff. 12.2.4 DZV erhärtet. Ausnahmebestimmungen sind weder restriktiv noch extensiv, sondern nach ihrem Sinn und Zweck im Rahmen der allgemeinen Regelung auszulegen (BGE 137 V 167 E. 3.4 m.w.H.; Urteil des BGer 2A.127/2002 vom 18. September 2002 E. 4.6; BVGE 2013/18 E. 4.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, S. 45 Rz. 192). Gemäss BLW liegt der Sinn und Zweck der Dichtebeschränkung in Anhang 4 Ziff. 12.2.4 DZV darin, dass die einzelnen Bäume eine ausreichende Fläche zur Verfügung haben und damit eine gesunde Baumentwicklung gewährleistet wird. Das BLW hat in den Weisungen zu Ziff. 12.2.4 DZV deshalb konkretisiert, dass

jedem Baum 1 Are zur Verfügung stehen soll. Vor diesem Hintergrund ist die Bedeutung des zweiten Satzes der Ausnahmebestimmung in Anhang 4 Ziff. 12.2.4a DZV mit dem BLW darin zu sehen, dass bei einem Ersatz von Bäumen in Beständen, die vor dem 1. April 2001 angelegt worden sind, der neu gepflanzte Baum genügend Fläche erhält und somit die Dichteanforderungen in Zukunft erfüllt werden können.

7.3.9 Entgegen der Ansicht der Vorinstanzen ergibt die Auslegung nicht, dass ein teilweiser Ersatz von Bäumen in Beständen, die vor dem 1. April 2001 gepflanzt wurden, die Ausnahmeregelung von Anhang 4 Ziff. 12.2.4a DZV dahinfallen lässt und die Dichtebeschränkung beim gesamten Bestand eingehalten werden müsste. Vielmehr sollen Bäume, die nach dem 1. April 2001 ersetzt werden müssen, genügend Fläche zur Verfügung erhalten, damit die Dichtebestimmungen in Anhang 4 Ziff. 12.2.4 DZV in Zukunft erfüllt werden können (vgl. nachstehend E. 7.4).

7.3.10 Der Beschwerdeführer muss demnach bei seinem Bestand auf der Parzelle Y._____, der vor dem 1. April 2001 angelegt wurde und auf dem seit diesem Tag Bäume ersetzt wurden, die maximale Dichte von 120 Bäumen pro Hektare nicht einhalten. Eine Auseinandersetzung mit dem Vorbringen des Beschwerdeführers, der Obstgarten auf der Parzelle Y._____ lasse sich anhand des Alters der Bäume in zwei Teilflächen bzw. zwei Bestände aufteilen, erübrigt sich deshalb. Eine solche Aufteilung wäre aufgrund der «mosaikartigen» Verteilung der neu gepflanzten Bäume auch nicht ohne weiteres möglich, wie dies die Erstinstanz und das BLW zutreffend festhalten.

7.4 Nachfolgend ist deshalb zu prüfen, ob der Beschwerdeführer den seit dem 1. April 2001 gepflanzten Bäumen genügend Fläche zur Verfügung gestellt hat.

7.4.1 Der Beschwerdeführer hält in seinen Schlussbemerkungen fest, dass sich auf der Parzelle Y._____ schwachwachsende Apfelbäume befänden. Diese würden auch im höheren Alter einen Standraum von 81 m² nicht ausfüllen. Aus diesem Grund beantragt der Beschwerdeführer sinngemäss, zu den spezifischen Anforderungen an den Standraum von Bäumen eine Fachmeinung einzuholen.

7.4.2 Bezüglich der zulässigen maximalen Dichte wird in Anhang 4 Ziff. 12.2.4 DZV zwischen Kernobst- und Steinobstbäumen (Bst. a) sowie Kirsch-, Nuss- und Edelkastanienbäumen (Bst. b) unterschieden. Eine

weitere Differenzierung nach stark- oder schwachwachsenden Sorten wird hingegen weder in der DZV noch in den diesbezüglichen Weisungen des DZV vorgenommen. In den Weisungen des BLW wird zu Ziff. 12.2.4 nur erläutert, dass pro Baum 1 Are zur Verfügung stehen soll.

7.4.3 Der Obstgarten wurde gemäss Ausführungen des Beschwerdeführers ursprünglich mit einem Raster von 5 x 7 Metern angelegt. Der Beschwerdeführer bestreitet zu Recht nicht, dass bereits die Initialbepflanzung die maximal zulässige Dichte von 120 Bäumen pro Hektare überschreitet. Die seit dem 1. April 2001 ersetzten Bäume wurden sodann unbestritten an die Standorte der bisherigen Bäume gesetzt, ohne die Abstände zu den vorhandenen Bäumen schrittweise zu vergrössern. Das BLW hat als Fachbehörde den Standraum der ersetzten Bäume auf der Parzelle Y. _____ daher als zu klein beurteilt. Weil der Beschwerdeführer die seit dem 1. April 2001 gepflanzten Bäume genauso eng wie die bestehenden Bäume gepflanzt hat, erfolgte keine schrittweise Überführung in einen Bestand, der die maximale Dichte gemäss Anhang 4 Ziff. 12.2.4 DZV in Zukunft erfüllt. Auf das Einholen einer (weiteren) Fachmeinung zu arten- und sortenspezifischen Standraumanforderungen kann daher verzichtet werden. Es ist mit dem BLW festzuhalten, dass die nach dem 1. April 2001 gepflanzten Bäume nicht genügend Standraum erhielten, um die Anforderungen an die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II zu erfüllen. Der Vorinstanz ist daher zuzustimmen, dass eine Verletzung von Anhang 4 Ziff. 12.2.4a i.V.m. Ziff. 12.2.4 DZV vorliegt.

7.4.4 Die Befürchtung des Beschwerdeführers, dass durch Ersatzpflanzungen in einem anderen als dem ursprünglichen Raster die Bewirtschaftung, insbesondere die Befahrbarkeit mit landwirtschaftlichen Maschinen und Gerätschaften, verunmöglicht oder zumindest stark erschwert würde, ändert daran nichts. Denn der Beschwerdeführer übersieht, dass nicht zwingend eine Pflanzung in einem anderen Raster erfolgen muss, um die maximale Dichte in seinem Bestand in Zukunft einhalten zu können. Beim neu zu pflanzenden Baum ist der Abstand zu den anderen Bäumen so zu wählen, dass der neue Baum genügend Fläche erhält. Die Erstinstanz führt in ihrem Schreiben vom 13. September 2022 dazu aus, dass dieser Abstand von Stamm zu Stamm grundsätzlich 6 Meter betragen solle, aber auch ein Abstand von 5 Metern akzeptabel sei, wenn auf der gegenüberliegenden Seite der Abstand entsprechend grösser sei. Dies erlaubt genügend Flexibilität, um die Bäume zwar im gleichen Raster zu pflanzen, aber dem neuen Baum genügend Fläche zu verschaffen, indem beispielsweise nur jeder zweite Baum ersetzt würde. Dadurch sinkt zwar vorübergehend die Anzahl

der beitragsberechtigten Bäume und verletzt somit Anhang 4 Ziff. 12.2.7 DZV, wonach die Anzahl der Bäume während der Verpflichtungsdauer mindestens konstant bleiben müsse. Dem BLW ist jedoch zuzustimmen, dass eine Reduzierung der Anzahl Bäume in Kauf genommen werden muss, um die Überführung in einen Bestand, der die maximalen Dichtebestimmungen in Zukunft erfüllt, zu ermöglichen.

7.4.5 Zusammenfassend erfüllen die Hochstamm-Feldobstbäume auf der Parzelle Y. _____ die Anforderungen an die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II in den Beitragsjahren 2021 und 2022 nicht.

8.

In einem nächsten Schritt gilt es zu prüfen, ob die Vorinstanz die Rückforderung der im Beitragsjahr 2021 ausbezahlten Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I und II sowie die Verweigerung der Beiträge der Qualitätsstufe II für die Hochstamm-Feldobstbäume auf der Parzelle Y. _____ für das Beitragsjahr 2022 durch die Erstinstanz zu Recht bestätigte.

8.1 Zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile sind unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen (Art. 171 Abs. 2 LwG). Mit dieser Bestimmung wird die Rückerstattung von Beiträgen, welche zu Unrecht und damit durch ursprünglich fehlerhafte Verfügungen ausgerichtet wurden, geregelt. Eine ursprüngliche Fehlerhaftigkeit einer Verfügung liegt vor, wenn dieser bei ihrem Erlass ein Rechtsfehler anhaftete (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer B-2197/2021 vom 25. April 2022 E. 5.4 m.w.H.; bestätigt mit Urteil 2C_446/2022 E. 7.5). Die vollständige Rückerstattungspflicht nach Art. 171 Abs. 2 LwG setzt kein Verschulden des Beitragsempfängers voraus (vgl. Urteile des BVGer B-1000/2017 vom 20. Februar 2019 E. 7.2.7 m.w.H.; B-649/2016 vom 23. August 2017 E. 7.1 m.w.H.).

Gemäss Art. 170 Abs. 1 LwG können Beiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das LwG, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt.

8.2 Durch die in der Schlussabrechnung vom 14. November 2022 verfügte Rückforderung der Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2021 ist die Erstinstanz auf ihre formell rechtskräftige Schlussabrechnung vom 12. November 2021 zurückgekommen. Der Grund für diesen Widerruf lag in einer ursprünglichen Fehlerhaftigkeit, weil für das Beitragsjahr 2021 zu viele

Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I ausgerichtet wurden (vgl. vorstehend E. 6.5.2) und der Obstgarten auf der Parzelle Y._____ die Anforderungen für die Beiträge der Qualitätsstufe II bereits im Jahr 2021 nicht erfüllte (vgl. vorstehend E. 7). Gestützt auf Art. 171 Abs. 2 LwG sind die Beiträge daher grundsätzlich zurückzufordern, sofern sie – was im vorliegenden Fall unstrittig ist – nicht verjährt sind.

Weiter waren die Anforderungen an die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II auf der Parzelle Y._____ auch im Beitragsjahr 2022 nicht erfüllt, weshalb die Erstinstanz diese Beiträge für 157 Hochstamm-Feldobstbäume im Jahr 2022 gestützt auf Art. 170 Abs. 1 LwG nicht ausbezahlt.

8.3 Der Beschwerdeführer rügt nun, diese «Sanktion» von insgesamt etwa Fr. 10'000.– für einen Überbestand von 13 Bäumen bzw. eine um 14 Aren zu kleine Fläche sei unverhältnismässig.

8.3.1 Das in Art. 5 Abs. 2 BV verankerte Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass jede staatliche Verwaltungsmassnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich sowie bezüglich Eingriffszweck und -wirkung ausgewogen (Verhältnismässigkeit im engeren Sinn), mithin der betroffenen Person zumutbar ist (vgl. BGE 142 I 49 E. 9.1; Urteil des BVGer B-2197/2021 E. 6.2; bestätigt mit Urteil 2C_446/2022 E. 8.2).

Die Rückforderung der unrechtmässig bezogenen Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I und II für das Beitragsjahr 2021 ist zweifellos geeignet, dass im öffentlichen Interesse liegende Ziel, den rechtmässigen Zustand herzustellen und damit zu gewährleisten, dass die verfassungsmässig vorgesehenen Direktzahlungen von Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV auf rechtsgleiche Weise ausgerichtet werden (vgl. in diesem Sinne auch das Urteil B-649/2016 E. 7.2). Die Rückforderung ist im Hinblick auf den angestrebten Erfolg auch als erforderlich zu beurteilen. Der Beschwerdeführer macht zu Recht nicht geltend, dass eine Rückforderung in der Höhe von rund Fr. 5'000.– eine unvertretbar schwerwiegend belastende bzw. unzumutbare Massnahme darstellen würde. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Vorinstanz die Rückforderung auf das Beitragsjahr 2021 beschränkte, obwohl sich auf der Parzelle Y._____ bereits zum Zeitpunkt der Initialkontrolle im Jahr 2017 zu viele Bäume befunden haben und die Anerkennung als Obstgarten der Qualitätsstufe II damals unrechtmässig erfolgt ist. Die Rückforderung der für das Beitragsjahr 2021 ausgerichteten Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I für 1 Hochstamm-Feldobstbaum sowie der

Beiträge der Qualitätsstufe II für 157 Bäume zwecks Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist daher verhältnismässig.

Auch in Bezug auf die Verweigerung der Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II für die 157 Hochstamm-Feldobstbäume auf der Parzelle Y._____ im Beitragsjahr 2022 ist nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer auch nicht substantiiert behauptet, inwiefern dies nicht verhältnismässig sein sollte. Insgesamt erweist sich die Rüge des Beschwerdeführers betreffend die Verhältnismässigkeit deshalb als unbegründet.

9.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die von der Vorinstanz bestätigte Rückforderung der für das Beitragsjahr 2021 ausgerichteten Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I mit den Vorgaben der DZV nicht vereinbar und damit nicht rechtmässig war. Die Rückforderung hätte nur für 1 Baum und nicht für 17 Bäume vorgenommen werden dürfen. Diese Rückforderung ist daher um Fr. 216.– (16 Bäume zu je Fr. 13.50) auf Fr. 13.50 zu reduzieren. Weiter wurden die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I für das Beitragsjahr 2022 zu Unrecht nur für 140 statt für 153 Bäume ausbezahlt. Dem Beschwerdeführer sind für dieses Jahr daher zusätzlich für 13 Bäume Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I auszurichten. Dies ergibt einen Betrag von Fr. 175.50 (13 Bäume zu je Fr. 13.50). Hingegen hat die Vorinstanz die Rückforderung der Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II für das Beitragsjahr 2021 in der Höhe von Fr. 4'945.50 sowie die Festlegung der Beiträge dieser Qualitätsstufe für das Beitragsjahr 2022 zu Recht bestätigt.

10.

Die Beschwerde ist deshalb teilweise gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Aufgrund der unrechtmässigen Rückforderung der Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I für 16 Bäume im Beitragsjahr 2021 in der Höhe von Fr. 216.– ist die Summe der Rückforderung auf insgesamt Fr. 4'959.– festzusetzen. Unter Berücksichtigung dieser korrigierten Rückforderung sowie den zusätzlich auszurichtenden Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I für 13 Bäume für das Beitragsjahr 2022 in der Höhe von Fr. 175.50 beträgt das Total der Direktzahlungen für das Jahr 2022 insgesamt Fr. 69'040.40. Da dem Beschwerdeführer für das Jahr 2022 bereits Direktzahlungen in der Höhe von Fr. 68'648.90 ausbezahlt wurden, ist die Erstinstanz anzuweisen, dem Beschwerdeführer den ausstehenden Betrag in der Höhe von Fr. 391.50 zu bezahlen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

Zur Neuverlegung der Verfahrenskosten des vorinstanzlichen Rekursverfahrens ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

11.

11.1 Die Verfahrenskosten im vorliegenden Beschwerdeverfahren sind den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens aufzuerlegen (Art. 63 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Unterliegt eine Partei nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Das für die Kostenverlegung massgebende Ausmass von Unterliegen hängt von den gestellten Rechtsbegehren ab, gemessen am Ausgang des Verfahrens. Abzustellen ist auf das materiell Gewollte, ohne Rücksicht auf die Anträge der Gegenpartei (vgl. ausführlich Urteil des BGer 2C_478/2014 vom 25. März 2015 E. 2.4., bestätigt mit Urteil des BGer 2C_1069/2018 vom 23. April 2019 E. 4.2).

Der Beschwerdeführer obsiegt einzig bei den Biodiversitätsbeiträgen der Qualitätsstufe I, die für das Beitragsjahr 2021 nur für 1 Baum hätten zurückgefordert werden dürfen und im Beitragsjahr 2022 für 153 statt nur für 140 Bäume hätten ausbezahlt werden müssen. Hinsichtlich der Rückforderung der Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe II für das Beitragsjahr 2021 in der Höhe von Fr. 4'945.50 sowie bei der Festlegung dieser Beiträge für das Beitragsjahr 2022 unterliegt der Beschwerdeführer.

In dieser Streitigkeit mit Vermögensinteresse hat der Beschwerdeführer daher einen Grossteil der für das vorliegende Urteil unter Berücksichtigung der Grundsätze in Art. 2 Abs. 1 VGKE auf Fr. 1'200.– festgesetzten Gerichtsgebühr zu tragen. Dem Beschwerdeführer sind dementsprechend Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.– aufzuerlegen. Dieser Betrag wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids dem vom Beschwerdeführer geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen.

Der in der Hauptsache teilweise unterliegenden Vorinstanz werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

11.2 Der Beschwerdeführer liess sich im vorliegenden Verfahren nicht vertreten, weshalb ihm deswegen grundsätzlich keine Parteientschädigung zusteht (vgl. zum Ganzen Urteil des BVer A-363/2016 vom 22. April 2016 E. 7.3). Dass ihm im Zusammenhang mit dem vorliegenden Verfahren Auslagen entstanden sind, für die er gestützt auf Art. 13 VGKE einen Anspruch

auf Entschädigung hätte, macht er nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 4 VGKE). Die Vorinstanz hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung für ihr anteilmässiges Obsiegen (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird und der Entscheid des Departements für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau vom 4. Mai 2023 wird im Sinne der Erwägungen teilweise aufgehoben. Das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau wird angewiesen, dem Beschwerdeführer den ausstehenden Betrag von Fr. 391.50 zu bezahlen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

Zur Neuverlegung der Verfahrenskosten des vorinstanzlichen Rekursverfahrens wird die Sache an das Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau zurückgewiesen.

2.

Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 1'000.– auferlegt. Nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils wird dieser Betrag dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– entnommen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz, die Erstinstanz, das Bundesamt für Landwirtschaft und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich

Seraina Gut

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. Juli 2024

Zustellung erfolgt an:

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