



Abteilung II
B-3350/2009/sce/bam/rut
{T 0/2}

Urteil vom 14. Mai 2010

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter David Aschmann, Richterin Maria Amgwerd,
Gerichtsschreiber Michael Barnikol.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Markus Heer,
Advokaturbüro Hubatka & Partner,
Obere Bahnhofstrasse 24, Postfach 637, 9501 Wil SG 1,
Beschwerdeführer,

gegen

**Departement für Inneres und Volkswirtschaft des
Kantons Thurgau**, 8510 Frauenfeld Kant. Verwaltung,
Vorinstanz,

Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau,
8510 Frauenfeld Kant. Verwaltung,
Erstinstanz.

Gegenstand

Landwirtschaftliche Direktzahlungen.

Sachverhalt:**A.**

A._____ (Beschwerdeführer) führt einen Landwirtschaftsbetrieb in X._____. Von 1997 bis 2002 wurde der Betrieb biologisch bewirtschaftet; seit 2003 ist er für das Programm "Ökologischer Leistungsnachweis ÖLN" angemeldet. Im Rahmen der landwirtschaftlichen Betriebsstrukturdatenerhebung 2008 stellte der Beschwerdeführer das Gesuch um Direktzahlungen für das Jahr 2008. Am 7. Juli 2008 teilte das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau (Erstinstanz) dem Beschwerdeführer mit, die Akontozahlungen an die Direktzahlungen 2008 würden vorläufig sistiert. Mit Verfügung vom 18. August 2008 bestätigte die Erstinstanz diese Sistierung. Zur Begründung führte sie aus, eine abschliessende Beurteilung der Berechtigung zum Bezug von Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2008 werde Ende 2008 erfolgen, sofern bis dahin eine Überprüfung möglich sei.

Mit Verfügung vom 24. November 2008 verweigerte die Erstinstanz die Ausrichtung von Direktzahlungen für das Jahr 2008. Zur Begründung führte sie an, es liege ein Urteil des Bezirksgerichts im Zusammenhang mit einem möglichen Verstoss gegen Tierschutzbestimmungen vor. Dieses Urteil sei zwar noch nicht rechtskräftig, es handle sich aber immerhin um einen durch ein Richterghremium beurteilten Sachverhalt. Zudem lägen keine Erkenntnisse über Kontrollen in den relevanten Bereichen vor, weshalb die Erfüllung der notwendigen Bedingungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen nach wie vor ernsthaft in Frage gestellt sei.

B.

Am 15. Dezember 2008 erhob der Beschwerdeführer Beschwerde beim Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau (Vorinstanz). Er brachte in seiner Beschwerdeschrift und in seiner Replik vom 9. März 2009 vor, er habe formal korrekt, fristgerecht und vorbehaltlos den Bezug von Direktzahlungen für das Jahr 2008 angemeldet. In den vorangegangenen Jahren habe die zuständige Kontrollstelle die alljährliche ÖLN-Kontrolle stets aus eigener Initiative durchgeführt. Für die Jahre 2005 bis 2007 könne er Kontrollberichte vorweisen, wonach er in diesen Jahren die Voraussetzungen des ÖLN erfülle. Im Jahr 2008 sei ihm hingegen nicht mitgeteilt worden, dass die Kontrollstelle die Prüfung in diesem Jahr nicht mehr durchführen werde. Auch habe er zu keinem Zeitpunkt Kontrollen einer Behörde

erschwert. Die von ihm angeblich verweigerte Feuerbrandkontrolle sei nicht Bestandteil der ÖLN-Kontrolle. Zudem gelte, was den Vorwurf des Verstosses gegen Tierschutzbestimmungen betreffe, der Grundsatz der Unschuldsvermutung. Durch die Verweigerung der Direktzahlungen werde seine wirtschaftliche Existenz ernsthaft gefährdet.

C.

Mit Entscheid vom 16. April 2009 wies die Vorinstanz die Beschwerde ab. Zur Begründung führte sie an, es sei unbestritten, dass auf dem Betrieb des Beschwerdeführers für das Bewirtschaftungsjahr 2008 keine ÖLN-Kontrolle durch eine akkreditierte Kontroll- oder Inspektionsstelle durchgeführt worden sei. Es liege aus diesem Grund für das Beitragsjahr 2008 kein ÖLN-Kontrollresultat vor. Ein solches sei aber Voraussetzung für die Auszahlung von Direktzahlungen. Ohne einen vom Bewirtschafter und vom Kontrolleur unterzeichneten ÖLN-Kontrollbericht, der bestätige, dass der ÖLN erbracht sei, könnten keine Direktzahlungen ausgerichtet werden. Aus dem Umstand, dass der Beschwerdeführer den ÖLN in den Jahren 2005 bis 2007 habe erbringen können, könne nicht der Schluss gezogen werden, dass die Voraussetzungen des ÖLN auch im Jahr 2008 erfüllt seien. Ferner müsse der Bewirtschafter eines ÖLN-Betriebes selbst den Nachweis erbringen, dass sein Betrieb nach den Anforderungen des ÖLN bewirtschaftet werde. Es existiere keine Rechtsnorm, welche die Behörden verpflichte, von sich aus ÖLN-Kontrollen durchzuführen. Der Gesuchsteller müsse sich grundsätzlich selber darum bemühen, dass sein Betrieb von einer akkreditierten Inspektionsstelle kontrolliert werde. Der Beschwerdeführer habe aufgrund seiner langjährigen Erfahrung mit der Leitung eines ÖLN-Betriebes wissen müssen, dass solche Kontrollen in der Regel bis spätestens Ende September durchgeführt werden müssten. Er sei im Entscheid der Erstinstanz vom 18. August 2008 unter anderem auch ausdrücklich auf seine Nachweispflicht aufmerksam gemacht worden. Daher sei es ihm zuzumuten gewesen, bis spätestens Oktober 2008 eine ÖLN-Kontrolle anzufordern. Hinzu komme, dass mehrere Vorkommnisse mit behördlichen Kontrollen im Betrieb des Beschwerdeführers aktenkundig seien. Mehrfach seien Kontrollen erschwert worden, weil der Beschwerdeführer Amtspersonen bedroht habe. Aufgrund dieser Geschehnisse hätte sich der Beschwerdeführer selbst aus eigener Initiative um die Kontrolle seines Betriebs durch eine akkreditierte Inspektionsstelle bemühen müssen. Da der Beschwerdeführer einen ordnungsgemässen Kontrollablauf nicht habe sicherstellen können, sei

von einer solchen, nicht zwingend durchzuführenden Kontrolle zu Recht abgesehen worden. Ferner sei in mehreren rechtskräftigen Entscheiden des Veterinäramtes und des Amtes für Umwelt festgestellt worden, dass der Beschwerdeführer gegen Tierschutz-, Tierseuchen- und Gewässerschutzbestimmungen verstossen habe. Es liege ein Urteil des Bezirksgerichts Arbon vom 29. Mai 2008 vor, in welchem der Beschwerdeführer der Drohung, der mehrfachen Tierquälerei sowie der mehrfachen Übertretung des Tierschutz-, Lebensmittel- und Tierseuchengesetzes für schuldig befunden worden sei. Dieses Urteil sei zwar noch nicht rechtskräftig. Eine Beitragskürzung setze indessen weder einen rechtskräftigen Feststellungsentscheid noch ein rechtskräftiges Strafurteil voraus. Es genüge, dass ein Sachverhalt vorliege, aus welchem hervorgehe, dass die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen gemäss Direktzahlungsverordnung nicht erfüllt seien. Ein solcher Sachverhalt sei im vorliegenden Fall als erwiesen zu betrachten.

D.

Der Beschwerdeführer erhebt gegen diesen Entscheid am 21. Mai 2009 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die angefochtene Verfügung aufzuheben und ihm die für das Bewirtschaftungsjahr 2008 verwehrteten Direktzahlungen auszurichten. Er bringt vor, er habe sich im massgeblichen Jahr für die ÖLN-Kontrolle rechtzeitig und korrekt angemeldet und sich zur Verfügung der kontrollierenden Behörde gehalten. Er habe somit alles unternommen, um die erforderliche Kontrolle durch die zuständige Kontrollstelle zu ermöglichen. Dennoch habe diese die Kontrolle ohne Vorankündigung und ohne Aufkündigung ihres Kontrollauftrages unterlassen. Er sei auch nicht davon informiert worden, dass die Kontrollstelle vorhabe, die Kontrolle nicht durchzuführen. Da die Kontrollen alljährlich und teilweise recht spät durchgeführt würden, habe er sich in gutem Glauben darauf verlassen, dass die ÖLN-Kontrolle im Jahr 2008 rechtzeitig durchgeführt werde. Ferner sei es unverhältnismässig, ihm die Auszahlung der Direktzahlungen vollständig zu verweigern. Man habe es versäumt, in Betracht zu ziehen, ob die Kürzung der Direktzahlungen um einen bestimmten Betrag in Frage komme. Entsprechend seinem Vorbringen im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren macht der Beschwerdeführer schliesslich geltend, dass er niemals behördliche Kontrollen seines Betriebs erschwert oder behindert habe und dass im Hinblick auf den Vorwurf des Verstosses gegen Tierschutzbestimmungen der Grundsatz der Unschuldsver-

mutung zu seinen Gunsten zu berücksichtigen sei. Im Übrigen betreffen die von der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung erwähnten rechtskräftig festgestellten Verstöße nicht das Bewirtschaftungsjahr 2008 und hätten zudem bereits administrative Kürzungen zur Folge gehabt.

E.

Die Erstinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 7. Juli 2009 die Abweisung der Beschwerde. Sie bringt vor, der Beschwerdeführer sei seit 2003 bei der zuständigen Kontrollstelle für den ÖLN angemeldet gewesen. Um die ÖLN-Anmeldung habe er sich seit diesem Zeitpunkt nicht mehr aktiv gekümmert, weil eine jährliche Neuanschuldung nicht erforderlich sei. Er sei von der Erstinstanz sowohl über die Bedeutung des ÖLN hingewiesen worden als auch über die rechtlichen Konsequenzen, die die Nichterfüllung des Nachweises nach sich ziehen könnten. Der Beschwerdeführer habe keineswegs alles unternommen, um eine ÖLN-Kontrolle zu ermöglichen. Er sei selbst dafür verantwortlich, dass er den ÖLN-Nachweis erbringe und sein Betrieb periodisch durch eine akkreditierte Kontrollorganisation überprüft werde. Sein Verhalten gegenüber den Kontrollorganen habe jedoch dazu geführt, dass keine Kontrolle durchgeführt worden sei. Er habe bereits mehrfach Kontrollen erschwert, indem er Amtspersonen bedroht habe. Unter diesen Umständen sei es keiner Kontrollperson zuzumuten, eine Betriebskontrolle durchzuführen.

F.

Auch die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 17. August 2009, die Beschwerde abzuweisen. Sie macht geltend, es könne nicht davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer die Voraussetzungen des ÖLN erfülle, wenn eine entsprechende Kontrolle durchgeführt worden wäre. In der Zwischenzeit habe eine zweite gerichtliche Instanz bestätigt, dass der Beschwerdeführer gegen Tierschutzvorschriften verstossen habe. Ferner habe der Beschwerdeführer durch sein Verhalten im Jahr 2008 gezeigt, dass er nicht bereit gewesen sei, seinen Betrieb durch die zuständige Kontrollstelle überprüfen zu lassen. Insbesondere in den Monaten, in denen in der Regel ÖLN-Kontrollen durchgeführt würden, sei die Situation sehr angespannt gewesen. Der Beschwerdeführer sei auf seine Nachweispflicht im Hinblick auf ÖLN und die Möglichkeit einer Beitragskürzung oder -verweigerung beim Erschweren von Kontrollen oder mangelhafter Kooperation mit Behörden ausdrücklich aufmerk-

sam gemacht worden. Daher habe sich der Beschwerdeführer keineswegs gutgläubig darauf verlassen können, dass die Kontrollstelle die ÖLN-Kontrolle für das Jahr 2008 aus eigener Initiative durchführen werde. Auch könne nicht die Rede davon sein, dass der Beschwerdeführer alles unternommen habe, um die ÖLN-Kontrolle zu ermöglichen.

G.

Das Bundesamt für Landwirtschaft nimmt am 28. Januar 2010 zur vorliegenden Streitsache Stellung. Es bringt insbesondere vor, die Kürzung oder Verweigerung oder Kürzung von Direktzahlung wegen eines Verstosses gegen Tierschutzbestimmungen setze nicht voraus, dass diese Vorwürfe in einem rechtskräftigen Urteil vollumfänglich bestätigt worden seien. Das Bundesverwaltungsgericht könne diese Frage im Rahmen des vorliegenden Verfahren prüfen und dabei die zahlreichen, aus den Akten ersichtlichen Verletzungen von Tierschutzvorschriften berücksichtigen.

H.

Mit Schreiben vom 14. April 2010 verweist die Vorinstanz auf ein Urteil des Bundesgerichts vom 26. Februar 2010, das die Verurteilung des Beschwerdeführers wegen Tierquälerei und mehrfacher Übertretung des Tierschutzgesetzes, des Tierseuchengesetzes sowie des Lebensmittelgesetzes letztinstanzlich bestätigt.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Der angefochtene Beschwerdeentscheid vom 16. April 2009 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 kantonalen 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 kantonalen Instanzen, die wie im vorliegenden Fall in Anwendung des LwG 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.

Der hier zu beurteilende Sachverhalt ereignete sich im Jahr 2008, weshalb grundsätzlich diejenigen Rechtssätze Anwendung finden, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung hatten. Der Gesetzgeber kann eine davon abweichende Regelung treffen, was er indessen im vorliegenden Fall - soweit hier interessierend - nicht getan hat (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgericht B-3405/2007 vom 3. Juli 2008 E. 2.2.2 mit Hinweisen). Die im vorliegenden Fall anzuwendenden Bestimmungen wurden indessen von keinen entscheiderelevanten Rechtsänderungen betroffen.

3.

Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden - gestützt auf Art. 104 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) - die Art. 70 ff. des LwG sowie die aufgrund dessen vom Bundesrat erlassene Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR 910.13). Zwecks Förderung der Landwirtschaft richtet danach der Bund bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen, insbesondere unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN), Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben Direktzahlungen in Form von Beiträgen aus (vgl. Art. 70 Abs. 1 LwG). Der ÖLN umfasst insbesondere eine tiergerechte Haltung der Nutztiere (Art. 70 Abs. 2 Bst. a LwG). Die Einhaltung der für die land-

wirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung ist Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen (Art. 70 Abs. 4 LwG, Art. 5 DZV). Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der betreffende Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Vorschriften des LwG, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG). Die Kürzung oder Verweigerung gilt mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bestimmungen verletzt hat (Art. 170 Abs. 2 LwG). Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, die Direktzahlungen beantragen, müssen der kantonalen Behörde den Nachweis erbringen, dass sie den gesamten Betrieb nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaften (Art. 16 Abs. 1 DZV). Die Kantone können Organisationen, die für eine sachgemässe und unabhängige Kontrolle Gewähr bieten, zum Vollzug beziehen (Art. 66 Abs. 1 S. 1 DZV). Die Kantone veranlassen, dass Inspektionsfrequenzen und Koordination der Inspektionen sich nach der Inspektionskoordinationsverordnung vom 14. November 2007 (VKIL, SR 910.15) richten (Art. 66 Abs. 4 Bst. a DZV). Die Kantone kürzen oder verweigern die Beiträge insbesondere, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin Kontrollen erschwert (Art. 70 Abs. 1 Bst. b DZV).

4.

Der Beschwerdeführer rügt, die Direktzahlungen für das Jahr 2008 seien ihm zu Unrecht verweigert worden. Er macht geltend, dass er den ÖLN ohne weiteres auch im Jahr 2008 erbracht habe, und legte im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren die Kontrollberichte der Jahre 2005 bis 2007 ins Recht, wonach er jeweils die Voraussetzungen des ÖLN vollumfänglich erfüllt habe. Unerklärlich sei, weshalb ihm für das Jahr 2008 kein Kontrollbericht ausgestellt worden sei. Er habe sich zur Verfügung der für den Erwerb des ÖLN erforderlichen Kontrollen durch die Kontrollstelle für Ökomassnahmen und Labelproduktion (KOL) gehalten und darauf vertraut, dass die KOL die Kontrollen bei ihm vornehmen werde. Die Kontrollen seien jedoch weder durchgeführt worden, noch sei ihm mitgeteilt worden, dass die KOL vorhabe, von den Kontrollen abzusehen. Dies sei als Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben anzusehen. Zudem habe die Vorinstanz auf noch nicht rechtskräftige Entscheide der Verwaltung und der Strafgerichte abgestellt.

Demgegenüber berufen sich Vorinstanz und Erstinstanz darauf, das Verhalten des Beschwerdeführers gegenüber den Kontrollorganen habe dazu geführt, dass keine Kontrolle durchgeführt worden sei. Er habe bereits mehrfach Kontrollen erschwert, indem er Amtspersonen bedroht habe. Unter diesen Umständen sei es keiner Kontrollperson zuzumuten, eine Betriebskontrolle durchzuführen. Ferner müsse eine Missachtung von Tierschutzbestimmungen keineswegs mit rechtskräftigem Urteil festgestellt worden sein, um eine Kürzung bzw. Verweigerung der Direktzahlungen vorzunehmen.

4.1 Der ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) ist eine Grundvoraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen (vgl. Art. 70 Abs. 1 LwG). Es ist dabei Sache des jeweiligen Bewirtschafters, der kantonalen Behörde den Nachweis zu erbringen, dass sie den gesamten Betrieb nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaften. Die Bestätigung einer akkreditierten Inspektionsstelle mit dem entsprechenden akkreditierten Geltungsbereich gilt als Nachweis (Art. 16 DZV).

4.2 Unbestritten ist, dass im Betrieb des Beschwerdeführers während des Jahres 2008 keine Kontrolle stattgefunden hat und die für den ÖLN erforderlichen Daten somit nicht erhoben wurden. Der ÖLN wurde für das Bewirtschaftungsjahr 2008 somit nicht erbracht. Die tatsächlichen Verhältnisse, die im Betrieb des Beschwerdeführers während dieses Jahres bestanden, können nachträglich nicht mehr festgestellt werden. Der ÖLN kann daher auch nicht nachgeholt werden. Ob die Voraussetzungen des ÖLN im fraglichen Zeitraum erfüllt waren, lässt sich deshalb nicht nachweisen.

Die Folgen der Beweislosigkeit treffen diejenige Partei, welche die Beweislast trägt. Sofern das massgebliche Recht keine spezifische Beweisregel enthält, kommt die Beweislastregel von Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) zum Tragen. Danach hat derjenige die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen, der aus einer unbewiesenen gebliebenen Tatsache ein Recht ableiten will (vgl. hierzu auch BVGE 2008/23 E. 4.2 mit weiteren Hinweisen). Der Beschwerdeführer beansprucht Direktzahlungen für das Jahr 2008. Insofern ist er es, der aus der von ihm behaupteten und beweislos gebliebenen Tatsache, dass er im Jahr 2008 seinen Betrieb nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaftet habe, Vorteile ableiten will. Deshalb trägt auch er die diesbezügliche

Beweislast, wie in der Direktzahlungsverordnung ausdrücklich festgehalten ist (vgl. Art. 16 Abs. 1 DZV). Die Folgen dieser Beweislosigkeit gehen daher zu Lasten des Beschwerdeführers.

4.3 Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, der Zustand der Beweislosigkeit sei dadurch herbeigeführt worden, dass eine Kontrolle im Jahr 2008 unterlassen worden sei, obwohl er in schutzwürdiger Weise darauf habe vertrauen dürfen, dass die KOL eine solche Kontrolle aus eigener Initiative vornehmen werde. Dies sei als Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben anzusehen.

4.3.1 Der Grundsatz von Treu und Glauben ist ein Grundrecht und eine verfassungsmässige Verfahrensgarantie (vgl. Art. 5. Abs. 3 und Art. 9 BV). Er verlangt, dass Behörden und Private in ihren Rechtsbeziehungen gegenseitig aufeinander Rücksicht zu nehmen haben. Der Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (vgl. BGE 126 II 377 E. 3a mit Hinweisen). Es müssen aber verschiedene Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein, damit sich der Private mit Erfolg auf Treu und Glauben berufen kann: So ist etwa eine unrichtige Auskunft nur bindend, wenn die Verwaltungsbehörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat, wenn sie dabei für die Erteilung der Auskunft zuständig war, wenn der Private die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte und wenn er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können. Selbst wenn diese Voraussetzungen allesamt erfüllt sind, steht nicht fest, ob der Private mit seiner Berufung durchdringt. Vielmehr sind das Interesse an der Durchsetzung des geltenden Rechts und jenes am Vertrauensschutz gegeneinander abzuwägen (vgl. zu alledem ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 622 ff., sowie PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 22 Rz. 3ff., jeweils mit weiteren Hinweisen). Diese Grundsätze gelten sinngemäss nicht nur für konkrete Auskünfte, sondern auch für andere Vertrauensgrundlagen wie etwa das pflichtgemässe Unterlassen von Auskünften oder Praxisänderungen.

4.3.2 Der Beschwerdeführer macht sinngemäss geltend, aufgrund der jahrelangen Praxis der KOL, ÖLN-Kontrollen aus eigener Initiative, ohne konkrete Aufforderung seinerseits durchzuführen, habe er darauf vertrauen dürfen, dass die KOL dies auch im Jahr 2008 tun würde.

Die Vorinstanz führt im angefochtenen Entscheid aus, ihr seien verschiedene Vorkommnisse im Zusammenhang mit behördlichen Kontrollen auf dem Betrieb des Beschwerdeführers bekannt. So sei es anlässlich von tierschutz- und tierseuchenrechtlichen Betriebskontrollen zu verbalen oder handgreiflichen Auseinandersetzungen zwischen dem Beschwerdeführer und dem Kantonstierarzt gekommen, weshalb der Beschwerdeführer in der Folge wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte bestraft worden sei. Im Juli 2008 habe die Feuerbrandkontrolle durch den Pflanzenschutzdienst des Bildungs- und Beratungszentrums Arenenberg (BBZ Arenenberg) abgesagt werden müssen, nachdem der Beschwerdeführer einem Mitarbeiter des Pflanzenschutzdienstes vorgängig telefonisch gedroht hätte, er werde jedem, der seinen Hof betrete, ein Messer in die Rippen rammen.

4.3.3 Der Beschwerdeführer hat zwar in seiner Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht sämtliche Sachverhaltsausführungen der Vorinstanzen pauschal bestritten, zu den angeführten Vorfällen ansonsten jedoch nicht substantiiert Stellung genommen.

In der Bundesverwaltungsrechtspflege gilt der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 [BZP, SR 273]). Frei ist die Beweiswürdigung vor allem darin, dass sie nicht an bestimmte starre Beweisregeln gebunden ist, die dem Richter genau vorschreiben, wie ein gültiger Beweis zustande kommt und welchen Beweiswert die einzelnen Beweismittel im Verhältnis zueinander haben (vgl. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 278 f.; BGE 130 II 482 E. 3.2). Der Grundsatz der freien Beweiswürdigung verlangt, dass sich die urteilende Instanz sorgfältig, gewissenhaft und unvoreingenommen ihre Meinung darüber bildet, ob der zu beweisende Sachumstand als wahr zu gelten hat oder nicht. Veranschlagt wird dabei sowohl das beigebrachte Beweismaterial als auch das Beweisverhalten der Parteien. Beweis ist geleistet, wenn der Richter gestützt auf die Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangt, dass sich der rechtserhebliche Sachumstand verwirklicht hat. Eine

überwiegende Wahrscheinlichkeit wird als ausreichend betrachtet, wo ein strikter Beweis nicht nur im Einzelfall, sondern der Natur der Sache nach nicht möglich oder nicht zumutbar ist und insofern eine Beweisnot besteht (vgl. BGE 130 III 321 E. 3.2). Dann gilt der Beweis als erbracht, wenn für die Richtigkeit einer Sachbehauptung derart gewichtige Gründe sprechen, dass andere denkbare Möglichkeiten vernünftigerweise nicht in Betracht kommen (vgl. BGE 132 II 715 E. 3.1).

Im vorliegenden Fall hat das Bundesverwaltungsgericht zwar weder die Akten betreffend die rechtskräftige Verurteilung wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte noch bezüglich des offenbar neuen Strafverfahrens aufgrund der Anschuldigung, Beamte anlässlich der Kontrolle am 27. Oktober 2009 mit einer Pistole bedroht zu haben, eingeholt. Aktenkundig sind hingegen das Urteil des Obergerichts des Kantons Thurgau vom 12. Mai 2009 und das Urteil des Bundesgerichts vom 26. Februar 2010, welche auch eine weitere Verurteilung des Beschwerdeführers wegen Drohung zum Gegenstand haben. Eine formelle Zeugenaussage des betreffenden Mitarbeiters des BBZ Arenenberg, dem gegenüber der Beschwerdeführer die angeführte Drohung ausgesprochen haben soll, liegt zwar nicht vor. Hingegen bestätigte auch der Kantonstierarzt in seiner schriftlichen Vernehmung im vorinstanzlichen Verfahren ausdrücklich, dass der Beschwerdeführer besonders in der Folge der laufenden Strafverfahren im Jahr 2008 bei verschiedenen Behördenkontakten derartige Drohungen geäussert habe. Die KOL führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie bereits seit 2006 ihre Kontrollen jeweils durch zwei Kontrolleure durchgeführt habe, da sie Kenntnis von Tötlichkeiten des Beschwerdeführers gegenüber Amtspersonen bei Kontrollen gehabt habe. An der Sitzung vom 17. Juni 2008, an der verschiedene Ämterstellen vertreten waren, habe der Vertreter der Staatsanwaltschaft den Beschwerdeführer als gefährlich eingestuft, weshalb in der Folge beschlossen worden sei, dass die Kontrollen auf dem Betrieb nur mehr unter Aufsicht der Polizei erfolgen sollten.

Unter diesen Umständen erübrigt sich die Edition weiterer Akten von Strafverfahren oder Zeugeneinvernahmen des betreffenden Mitarbeiters des BBZ Arenenberg, des Kantonstierarztes oder der zuständigen Polizeiorgane. Wie genau der Beschwerdeführer sich anlässlich der jeweiligen Behördenkontakte geäussert hat, ist nicht entscheidend. Die Sachverhaltsdarstellungen nicht nur einer, sondern verschiedener Behörden und die dem Bundesverwaltungsgericht vor-

liegenden Strafurteile zeichnen jedenfalls übereinstimmend das Bild eines Betriebsleiters, dem behördliche Kontrollen, insbesondere in Bezug auf seine Tierhaltung, entschieden unwillkommen sind und der bei allfälligen Beanstandungen sein Temperament verschiedentlich ungenügend beherrscht. Es ist daher verständlich, wenn die KOL, welche ebenfalls zum BBZ Arenenberg gehört, im Sommer 2008 zur Auffassung kam, der Beschwerdeführer stehe einer allfälligen ÖLN-Kontrolle nicht mit der nötigen kooperativen Haltung gegenüber und die Voraussetzungen der Norm ISO/IEC 17020, die ein unabhängiges und unparteiliches Inspektionsergebnis gewährleisten sollten, seien nicht mehr gegeben, insbesondere da sie – allenfalls auch mittels unangemeldeter Kontrollen – hätte überprüfen müssen, ob die im Vorjahr beanstandeten Punkte bezüglich Gewässerschutz und Tierhaltung in der Zwischenzeit korrigiert worden waren.

4.3.4 Da der Beschwerdeführer die Gründe zu vertreten hat, welche die KOL zur Annahme veranlasst haben, behördliche Kontrollen seines Betriebs seien ihm nicht willkommen, kann er sich auf nicht darauf berufen, er habe gutgläubig darauf vertrauen dürfen, dass die KOL auch weiterhin unaufgefordert ÖLN-Kontrollen vornehmen würde.

Die Voraussetzungen, um gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben von einem gültigen Kontrollbefund abzusehen, sind daher nicht gegeben. Die Verweigerung der Direktzahlungen für das Jahr 2008 erweist sich daher als rechtmässig.

5.

Nur ergänzend sei daher darauf hingewiesen, dass die Verweigerung der Direktzahlungen auch allein wegen der angeführten Verletzung der Tierschutzbestimmungen nicht zu beanstanden wäre.

Direktzahlungen können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller gegen Tierschutzbestimmungen verstossen hat (Art. 70 Abs. 4 und Art. 170 Abs. 1 LwG sowie Art. 5 und Art. 70 Abs. 1 Bst. d DZV). Die Nichteinhaltung von Vorschriften des Tierschutzgesetzes setzt, im Gegensatz zur Nichteinhaltung von landwirtschaftsrelevanten Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes, keinen rechtskräftigen Entscheid voraus; die Bestimmung von Art. 70 Abs. 2 DZV ist abschliessend. Die Frage ist indessen mit dem Urteil des Bundesgerichts vom 26. Februar 2010 ohnehin obsolet: Damit ist rechtskräftig erstellt, dass der Beschwerdeführer wegen mehrfacher Tierquälerei und wegen mehrfacher Über-

tretung des Tierschutzgesetzes, teilweise begangen im Jahr 2008, verurteilt worden ist. Angesichts der Schwere der diesbezüglichen Vorwürfe und des Umstandes, dass der Beschwerdeführer bereits mehrfach wegen Verstössen gegen die Tierschutzbestimmungen vorbestraft ist, kann nicht gesagt werden, dass die Vorinstanz ihr Ermessen missbraucht oder überschritten hat, wenn sie die Verweigerung der Direktzahlungen für das Jahr 2008 auch auf diese Verstösse gestützt hat.

6.

Insgesamt erweist sich die Beschwerde somit als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dem unterliegenden Beschwerdeführer die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.

Dem unterliegenden Beschwerdeführer ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173.320.2) und ebenso wenig der Vorinstanz (Art. 7 Abs. 3 VGKE; vgl. MARCEL MAILLARD, in: Praxis-kommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 64 Rz. 14 und MICHAEL BEUSCH, in: Auer/Müller/Schindler [Hsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Bern 2008, Rz 10 zu Art. 64 VwVG, je mit weiteren Hinweisen).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.— werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.— verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Eva Schneeberger

Michael Barnikol

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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 26. Mai 2010