



---

Abteilung II  
B-3666/2022

## Urteil vom 22. April 2025

---

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),  
Richter Francesco Brentani, Richterin Mia Fuchs,  
Gerichtsschreiber Raphael Arnold.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
(...)  
vertreten durch Dr. iur. Benedikt Fässler, Rechtsanwalt,  
(...)  
Beschwerdeführer,

gegen

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

**Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau,**  
(...)  
Erstinstanz.

---

Gegenstand

Direktzahlungen 2021.

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

**A.a** A. \_\_\_\_\_ bewirtschaftet einen Landwirtschaftsbetrieb mit Betriebszentrum in (...) im Kanton Thurgau (Betriebs-Nr. [...]). Die von ihm bewirtschaftete landwirtschaftliche Nutzfläche beträgt gemäss Betriebsdatenblatt 2021 (Stand: 31. Januar 2021) (...) Hektare. Laut Flächenverzeichnis 2021 (Datum: 2. März 2021) sind davon (...) Hektare nicht angestammte Fläche im Ausland.

**A.b** Im Rahmen der jährlichen kantonalen Datenerhebung deklarierte A. \_\_\_\_\_ unter anderem zwei Parzellen in (Schweizer Gemeinde), zu denen das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau (nachfolgend: Landwirtschaftsamt) bis anhin unterschiedliche Angaben erhalten hatte. In der Folge forderte es A. \_\_\_\_\_ am 26. April 2021 dazu auf, für die beiden Parzellen bis Ende Mai 2021 einen Pachtvertrag sowie die Aufzeichnungen über den ökologischen Leistungsnachweis (nachfolgend: ÖLN) aus den Jahren 2019 und 2020 einzureichen.

**A.c** Am 2. Juni 2021 überbrachte A. \_\_\_\_\_ dem Landwirtschaftsamt verschiedene Unterlagen. Darunter befand sich auch ein Pachtvertrag über bis dahin nicht deklarierte (...) Parzellen mit einer Gesamtfläche von rund (...) Hektaren in Deutschland. Der Pachtvertrag datiert vom 8. März 2021, wobei die Pacht vom 15. März 2020 bis zum 10. November 2029 laufe und anschliessend kündbar sei. Verpächter ist B. \_\_\_\_\_ und Pächter der (Hof von A. \_\_\_\_\_).

**A.d** Am 16. Juni 2021 teilte das Landwirtschaftsamt A. \_\_\_\_\_ mit, er habe das "Parzellenverzeichnis (gemäss Pachtvertrag) mit den angebauten Hauptkulturen 2021 und deren Flächen zu ergänzen" und "den Parzellenplan mit den bewirtschafteten Flächen einzureichen". Zudem verlangte es Kopien der Abrechnungen für die EU-Beiträge des Jahres 2020, welche A. \_\_\_\_\_ gemäss seinen eigenen Angaben beim Zoll erhalten habe, und Kopien des entsprechenden Antrags für das Beitragsjahr 2021. Die Unterlagen seien bis spätestens 25. Juni 2021 einzureichen.

**A.e** Mit Schreiben vom 21. Juni 2021 liess A. \_\_\_\_\_ dem Landwirtschaftsamt insbesondere die "Antragskopien" zum deutschen Pachtland zukommen.

**A.f** Am 2. Juli 2021 setzte das Landwirtschaftsamt A.\_\_\_\_\_ Frist bis zum 14. Juli 2021, unter anderem, um den "Parzellenplan der neuen Pachtflächen von B.\_\_\_\_\_" einzugeben.

**A.g** Am 19. Juli 2021 (Eingang am 20. Juli 2021) reichte A.\_\_\_\_\_ dem Landwirtschaftsamt postalisch zwei Couverts mit Unterlagen ein. Laut Akten handelte es sich dabei um Auszüge aus dem Liegenschaftskataster zu Flächen, die Gegenstand des Pachtvertrags vom 8. März 2021 bilden.

**A.h** Mit Schreiben vom 21. Juli 2021 bestätigte das Landwirtschaftsamt A.\_\_\_\_\_ den Eingang der "Parzellenpläne der Pachtflächen von B.\_\_\_\_\_" und teilte ihm mit, die Zuteilung der Kulturen auf die Parzellennummern sei aufgrund der vorliegenden Unterlagen weiterhin nicht möglich. Mit Schreiben vom 16. Juni 2021 sei A.\_\_\_\_\_ aufgefordert worden, "bei den von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Parzellen die Hauptkulturen 2021 und deren Flächen im Parzellenverzeichnis 2021 zu ergänzen". Das Landwirtschaftsamt bitte ihn, das "vollständig nachgeführte Parzellenverzeichnis" bis spätestens 28. Juli 2021 einzureichen.

**A.i** Am 17. September 2021 teilte das Landwirtschaftsamt A.\_\_\_\_\_ mit, dass eine Kontrolle nicht möglich gewesen sei, da trotz mehrmaliger Aufforderungen die Hauptkulturen auf den von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Flächen nicht gemeldet worden seien. Ebenfalls sei aufgrund seiner unterschiedlichen Angaben bei den verschiedenen Stellen nicht nachvollziehbar, welche ausländischen Flächen A.\_\_\_\_\_ in den Beitragsjahren 2020 und 2021 bewirtschaftet habe. Die Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2021 müssten deshalb vollständig gekürzt werden. Auf einen weiteren Schriftenwechsel werde verzichtet.

Mit einem weiteren Schreiben vom 17. September 2021 betreffend die zwei Parzellen in (Schweizer Gemeinde) kündigte das Landwirtschaftsamt eine Kürzung von insgesamt Fr. (...) sowie Rückforderungen von insgesamt Fr. (...) an, die im Direktzahlungsentscheid 2021 ersichtlich seien.

**A.j** Am 11. Oktober 2021 ersuchte der nun anwaltlich vertretene A.\_\_\_\_\_ beim Landwirtschaftsamt um Akteneinsicht beziehungsweise um Zustellung der von ihm bereits eingereichten Unterlagen. Weiter erkundigte er sich danach, welche Informationen oder Unterlagen aus Sicht des Landwirtschaftsamtes noch fehlen würden.

**A.k** Mit Schreiben vom 18. Oktober 2021 teilte das Landwirtschaftsamt A.\_\_\_\_\_ mit, dass es vorerst auf einen weiteren Schriftenwechsel verzichte.

**A.l** Mit Schreiben an das Landwirtschaftsamt vom 27. Oktober 2021 beantragte A.\_\_\_\_\_ auf die angekündigten Kürzungen der Direktzahlungen zu verzichten.

**A.m** Mit Schlussabrechnung vom 12. November 2021 verfügte das Landwirtschaftsamt die vollständige Kürzung der Direktzahlungen 2021 für A.\_\_\_\_\_. Das Gesuch sei nicht fristgerecht eingereicht worden und eine Kontrolle nicht mehr möglich, was eine vollständige Kürzung um Fr. (...) nach sich ziehe. Das Landwirtschaftsamt setzte die Direktzahlungen für das Jahr 2021 auf Fr. 0.00 fest und verfügte die Rückforderung der Akontozahlungen in der Höhe von Fr. (...). Zusätzlich wurden die Versorgungssicherheitsbeiträge für das Jahr 2021 im Umfang von Fr. (...) gekürzt und diejenigen für die Jahre 2019 sowie 2020 im Umfang von Fr. (...) zurückgefordert.

## **B.**

**B.a** Gegen diese Verfügung des Landwirtschaftsamts vom 12. November 2021 erhob A.\_\_\_\_\_ am 2. Dezember 2021 Rekurs beim Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau (nachfolgend: Departement).

**B.b** Das Departement wies den Rekurs von A.\_\_\_\_\_ mit Entscheid vom 20. Juni 2022 ab. Es bestätigte die vollständige Kürzung der Direktzahlungen 2021 um Fr. (...) und stützte sich dabei auf Anhang 8 Ziffer 2.1.3 Bst. b der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR 910.13). A.\_\_\_\_\_ habe die von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Flächen im Ausland für das Beitragsjahr 2021 zu spät deklariert und trotz wiederholter schriftlicher Aufforderung die notwendigen Unterlagen und Angaben nicht geliefert, so dass besagte Flächen nicht hätten überprüft und kontrolliert werden können. Zudem bestätigte das Departement die Kürzung der Versorgungssicherheitsbeiträge für das Jahr 2021 im Umfang von Fr. (...) und die Rückforderungen derselben für die Jahre 2019 und 2020 im Umfang von Fr. (...).

**C.**

Gegen den Entscheid des Departements vom 20. Juni 2022 erhebt A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 23. August 2022 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt die Aufhebung des Entscheids vom 20. Juni 2022. Auf die Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2021 um Fr. (...) gemäss Schlussabrechnung des Landwirtschaftsamts vom 12. November 2021 wegen nicht fristgerechter Gesuch-einreichung sowie nicht möglicher Kontrolle sei vollständig zu verzichten und die Direktzahlungen für das Jahr 2021 seien ohne diese Kürzung an den Beschwerdeführer auszurichten; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Kantons Thurgau. Zur Begründung macht der Beschwerdeführer insbesondere geltend, die von B. \_\_\_\_\_ gepachteten Flächen hätten keine Relevanz für die Direktzahlungen. Weiter habe er die relevanten Unterlagen vollständig sowie rechtzeitig beigebracht und auch eine Kontrolle sei möglich gewesen. Eine Kürzung wegen unvollständiger Unterlagen sehe Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV gar nicht vor und die Bestimmung erlaube auch keine vollständige Kürzung der Direktzahlungen.

**D.**

In der Vernehmlassung vom 11. Oktober 2022 beantragt das Departement (nachfolgend: Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers. In der Begründung verweist die Vorinstanz vollumfänglich auf den angefochtenen Entscheid vom 20. Juni 2022.

**E.**

Mit Vernehmlassung vom 17. Oktober 2022 beantragt das Landwirtschaftsamt (nachfolgend: Erstinstanz) die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers. Zur Begründung verweist die Erstinstanz ebenfalls vollumfänglich auf den angefochtenen Entscheid vom 20. Juni 2022.

**F.**

Mit Replik vom 18. November 2022 hält der Beschwerdeführer an seinen mit Beschwerde vom 23. August 2022 gestellten Anträgen und der entsprechenden Begründung fest. Er macht zusätzlich geltend, die vollständige Kürzung der Direktzahlungen sei unverhältnismässig.

**G.**

Am 21. November 2022 reichte der Beschwerdeführer ein von ihm als

"Fiona-Auszug Pachtflächen (von B. \_\_\_\_\_) für das Jahr 2021" bezeichnetes Dokument (nachfolgend: Fiona Auszug) nach.

**H.**

Mit Eingabe vom 14. Dezember 2022 bestätigte die Erstinstanz den in der Vernehmlassung gestellten Abweisungsantrag.

**I.**

Am 3. Februar 2023 reichte der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht (unaufgefordert) eine Rechnung des (...) vom 22. Dezember 2022 betreffend die Nachfakturierung des Jahresbeitrags für das Jahr 2021 sowie eine E-Mail von (...) vom 26. Januar 2023 ein.

**J.**

Die Erstinstanz nahm am 16. Februar 2023 Stellung zur Eingabe des Beschwerdeführers vom 3. Februar 2023. Gemäss dem Entscheid der (Zertifizierungsstelle) vom 29. November 2021 habe der Betrieb des Beschwerdeführers die Vorgaben im Beitragsjahr 2021 nicht erfüllt und sei für den Bezug der entsprechenden Direktzahlungen für das Jahr 2021 nicht berechtigt.

**K.**

Auf Ersuchen des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. März 2023 reichte das Bundesamt für Landwirtschaft (nachfolgend: BLW) am 8. Juni 2023 einen Fachbericht ein. Danach erfolgte die vollständige Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2021 zu Recht.

**L.**

Mit Eingabe vom 31. August 2023 nahm der Beschwerdeführer Stellung zum Fachbericht des BLW vom 8. Juni 2023 und hielt vollumfänglich an seiner Beschwerde fest.

**M.**

Auf Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. April 2024 hin bezog die Erstinstanz am 17. Mai 2024 zu bestimmten Punkten der Eingabe des Beschwerdeführers vom 31. August 2023 Stellung und bekräftigte die Ausführungen des BLW.

**N.**

Der Beschwerdeführer äusserte sich am 5. Juli 2024 zur Stellungnahme der Erstinstanz vom 17. Mai 2024, wobei er an seinen Ausführungen vom 31. August 2023 vollumfänglich festhielt.

**O.**

Am 31. Oktober 2024 forderte das Bundesverwaltungsgericht die Erstinstanz zu einer weiteren Stellungnahme auf. Danach gefragt, ob nun sämtliche Unterlagen für eine ordnungsgemässe Kontrolle der Betriebsdaten für das Jahr 2021 vorliegen würden, antwortete die Erstinstanz am 6. November 2024, ihr seien die genauen Anbaudetails hinsichtlich der (...) Hektaren nachweislich nicht bekannt gewesen. Eine Kontrolle im Jahr 2021 sei aufgrund der unvollständigen Flächendeklaration nicht möglich gewesen.

**P.**

Auf Nachfrage des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. November 2024 erklärte die Erstinstanz am 15. November 2024, dass es sich beim vom Beschwerdeführer am 21. November 2022 eingereichten Fiona-Auszug lediglich um eine Zusammenfassung der angebauten Kulturen handle. Eine ordnungsgemässe Kontrolle der Direktzahlungen wäre auch unter Berücksichtigung dieses Dokuments nicht möglich gewesen.

**Q.**

Mit Eingabe vom 6. Dezember 2024 hielt der Beschwerdeführer daran fest, dass die Kürzung der Direktzahlung jeglicher Grundlage entbehre und ersuchte um Schutz seiner Beschwerde.

**R.**

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 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 5 des Verwaltungs-

verfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]; vgl. Urteil des BVGer B-3184/2023 vom 9. Juli 2024 E. 1.1).

Gemäss Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden. Beim angefochtenen Entscheid der Vorinstanz vom 20. Juni 2022 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<sup>bis</sup> Ziff. 1 des Gesetzes über die Verwaltungspflege 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 20. Juni 2022 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, dürfen auch die späteren Instanzen nicht beurteilen, da andernfalls in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingegriffen würde (Urteile des BVGer B-3134/2023 vom 26. August 2024 E. 1.3; A-1002/2016 vom 14. Oktober 2016 E. 1.3.1).

**1.3.1** Die Vorinstanz wies mit dem angefochtenen Entscheid vom 20. Juni 2022 den Rekurs des Beschwerdeführers gegen die Schlussabrechnung der Erstinstanz vom 12. November 2021 ab (Dispositiv-Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids) und auferlegte dem Beschwerdeführer die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– (Dispositiv-Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids).

In der Schlussabrechnung vom 12. November 2021 hatte die Erstinstanz dem Beschwerdeführer die Direktzahlungen für das Jahr 2021 vollständig, also um Fr. (...), gekürzt und begründete dies mit folgendem Mangel: "Gesuch ist nicht fristgemäss eingereicht. Kontrolle nicht mehr möglich". Diesbezüglich forderte sie eine Rückzahlung der Akontozahlung in Höhe von Fr. (...). Zudem hatte die Erstinstanz die Versorgungssicherheitsbeiträge für das Jahr 2021 im Umfang von Fr. (...) gekürzt und diejenigen für die Jahre 2019 und 2020 im Umfang von Fr. (...) zurückgefordert.

**1.3.2** Im vorliegenden Beschwerdeverfahren beantragt der Beschwerdeführer einerseits die vollständige Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids. Andererseits beschränkt er sich darauf zu verlangen, es sei auf die Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2021 um Fr. (...) gemäss Schlussabrechnung der Erstinstanz vom 12. November 2021 wegen nicht fristgerechter Gesuchseinreichung sowie nicht möglicher Kontrolle vollständig zu verzichten und die Direktzahlungen seien ohne diese Kürzung auszurichten.

In seiner Beschwerdeschrift erklärt der Beschwerdeführer zudem ausdrücklich, dass sich die Beschwerde in der Sache gegen die vollständige Kürzung der Direktzahlungen im Umfang von Fr. (...) richte. Im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht nicht mehr angefochten würden die Kürzung der Versorgungssicherheitsbeiträge für das Jahr 2021 um Fr. (...) sowie die Rückforderung der Direktzahlungen 2019 und 2020 betreffend Versorgungssicherheitsbeiträge in Höhe von Fr. (...).

**1.3.3** Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens ist damit nur noch die vollständige Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2021 in der Höhe von Fr. (...) wegen nicht fristgerechter Gesuchseinreichung und nicht möglicher Kontrolle.

**1.3.4** Soweit sich Anträge, Beanstandungen und weitere Ausführungen nicht auf diesen Gegenstand beziehen, kann darauf vorliegend nicht eingetreten werden. Dies gilt insbesondere für die Vorbringen des Beschwerdeführers, die sich auf die Verfügung der (Zertifizierungsstelle) vom 29. November 2021 beziehen oder im Zusammenhang mit (...) und den Vorschriften des biologischen Landbaus stehen.

**1.4** Im Übrigen hat der Beschwerdeführer die Beschwerde vom 23. August 2022 frist- und formgerecht erhoben (Art. 50 und Art. 52 VwVG). Der Kostenvorschuss von Fr. 2'200.– wurde rechtzeitig geleistet.

Auf die Beschwerde ist daher – unter Vorbehalt der zuvor erwähnten Einschränkung (vgl. E. 1.3.4) – 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 im vorliegenden Fall hingegen nicht, da eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 Bst. c VwVG; Urteile des BVGer B-3134/2023 vom 26. August 2024 E. 2; B-3184/2023 vom 9. Juli 2024 E. 2).

**2.1** Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich praxisgemäss eine gewisse Zurückhaltung, wenn die Natur der Streitsache dies sachlich rechtfertigt beziehungsweise 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-3184/2023 vom 9. Juli 2024 E. 2.1).

**2.2** Eine solche Instanz mit besonderer Fachkompetenz ist vorliegend auch das BLW, welches die Direktzahlungsverordnung vollzieht, soweit nicht die Kantone damit beauftragt sind, und den Vollzug in den Kantonen beaufsichtigt (Art. 112 DZV). Das BLW hat im vorliegenden Verfahren am 8. Juni 2023 einen Fachbericht eingereicht. Amtsberichte und Stellungnahmen von Fachstellen des Bundes überprüft das Bundesverwaltungsgericht nur dann inhaltlich und weicht nur dann davon ab, wenn stichhaltige Gründe, etwa offensichtliche Mängel oder innere Widersprüche, dafür vorliegen (Urteile des BVGer B-3184/2023 vom 9. Juli 2024 E. 2.1; B-4086/2022 vom 14. Mai 2024 E. 8.2.2).

**2.3** Das Bundesverwaltungsgericht stellt den Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG) und würdigt die vorgelegten Beweise frei. Der Beweis ist erbracht, wenn das Gericht gestützt auf die Beweiswürdigung nach

objektiven Gesichtspunkten zur Überzeugung gelangt, dass sich der rechtserhebliche Sachverhalt verwirklicht hat. Dabei genügt es, wenn es an der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen (Urteile des BVGer A-6469/2023 vom 11. Juni 2023 E. 2.2; A-2634/2022 vom 2. August 2023 E. 2.2).

### 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; Urteile des BVGer B-3184/2023 vom 9. Juli 2024 E. 2.2; B-2516/2022 vom 24. April 2024 E. 2.2).

Der vorliegend zu beurteilende Direktzahlungsanspruch betrifft die Periode vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2021. Zur Beurteilung der streitgegenständlichen Frage, ob die vollständige Kürzung der Direktzahlungen in der Höhe von Fr. (...) für das Beitragsjahr 2021 rechtmässig erfolgte, sind somit die im Jahr 2021 geltenden Rechtssätze anwendbar. Eine vom erwähnten Grundsatz abweichende übergangsrechtliche Regelung liegt – soweit vorliegend interessierend – nicht vor. Wo zwischenzeitlich relevante Bestimmungen materiell geändert worden sind, wird nachfolgend – soweit nötig – die dem massgeblichen Zeitpunkt entsprechende Fundstelle in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) zitiert, ansonsten die unveränderte Fassung der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR).

### 4.

Im angefochtenen Entscheid bestätigte die Vorinstanz die vollständige Kürzung der Direktzahlungen 2021 um Fr. (...). Die Vorinstanz erwog, dass die Betriebsfläche dem ÖLN unterstehe und eine umfassende Kontrolle der Einhaltung des ÖLN nur mit vollständigen Daten gemäss Art. 98 DZV möglich sei. Der Beschwerdeführer habe die Erstinstanz erstmals am 2. Juni 2021 über die in Deutschland von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Auslandsflächen, die als Betriebsfläche zu deklarieren gewesen wären, informiert. Die Frist von Art. 99 DZV zur Einreichung des Gesuchs sei zu diesem Zeitpunkt bereits abgelaufen gewesen. Mit Schreiben vom 16. Juni 2021 habe die Erstinstanz den Beschwerdeführer aufgefordert, zur Überprüfung und Erfassung der Flächenanmeldungen bis am 25. Juni 2021 insbesondere eine

Ergänzung des Parzellenverzeichnisses (gemäss Pachtvertrag) mit den angebauten Hauptkulturen 2021 und deren Flächen einzureichen. Am 20. Juli 2021 habe der Beschwerdeführer die Parzellenpläne der von B. \_\_\_\_\_ gepachteten Flächen eingegeben. Da die Zuteilung der Kulturen auf die Parzellen-Nummern nicht möglich gewesen sei, sei der Beschwerdeführer ein weiteres Mal erfolglos aufgefordert worden, die fehlenden Unterlagen bis am 28. Juli 2021 einzureichen. Der Beschwerdeführer sei seiner Mitwirkungspflicht aber nicht nachgekommen. Ohne die verlangten Unterlagen und ohne Angaben zu den Hauptkulturen seien die von B. \_\_\_\_\_ gepachteten Flächen nicht kontrollierbar gewesen. Gestützt auf Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV seien keine Beiträge auszurichten.

#### **5.**

Dagegen bringt der Beschwerdeführer vor, dass die von B. \_\_\_\_\_ gepachteten deutschen Flächen grundsätzlich ohne Relevanz für die Direktzahlungen 2021 seien. So liege ein Verstoß gegen das Territorialitätsprinzip vor (vgl. E. 7.1), es handle sich um nicht beitragsberechtigte Flächen (vgl. E. 7.2) und er habe diese nicht bewirtschaftet (vgl. E. 7.3). Weiter treffe es nicht zu, dass sein Gesuch unvollständig (vgl. E. 8.1) oder verspätet (vgl. E. 8.2) eingereicht worden sei. Ohnehin wäre eine ordnungsgemässe Kontrolle nach Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV durchaus möglich gewesen (vgl. E. 9). Zudem sei diese Bestimmung auf ein unvollständiges Gesuch nicht anwendbar und lasse auch keine vollständige Kürzung der Direktzahlungen zu (vgl. E. 10), wobei letztere auch nicht verhältnismässig sei (vgl. E. 11).

#### **6.**

Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden Art. 104 Abs. 3 Bst. a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101), die Art. 70 ff. LwG sowie die gestützt darauf erlassene Direktzahlungsverordnung. Gemäss Art. 70 Abs. 1 LwG werden Direktzahlungen zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen von Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben ausgerichtet. Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen bildet die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen (Art. 70a LwG).

Die Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das LwG, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG). Die Kürzung oder Verweigerung von Beiträgen durch die Kantone

richtet sich gemäss dem – gestützt auf Art. 170 Abs. 3 LwG erlassen – Art. 105 Abs. 1 DZV nach dem Anhang 8 der DZV. Kann eine ordnungsgemässe Kontrolle bei verspäteter Gesuchseinreichung nicht durchgeführt werden, erfolgt gemäss Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV eine Kürzung um 100 % der betreffenden Beiträge.

## 7.

Zunächst stellt der Beschwerdeführer die Bedeutung der von B.\_\_\_\_\_ in Deutschland gepachteten Flächen für das Gesuch um Direktzahlungen 2021 grundsätzlich in Frage. Eine Kürzung der Beiträge wegen unvollständiger Angaben zu diesen Auslandsflächen sei ausgeschlossen. Der Beschwerdeführer begründet dies einerseits mit einem Verstoß gegen das Territorialitätsprinzip (vgl. E. 7.1). Andererseits bringt er in diesem Zusammenhang vor, es gehe um nicht beitragsberechtigte Flächen (vgl. E. 7.2), die er gar nicht bewirtschaftet habe (vgl. E. 7.3).

### 7.1

**7.1.1** Der Beschwerdeführer macht geltend, es verstosse gegen das völkerrechtliche Territorialitätsprinzip, wenn das schweizerische Landwirtschaftsrecht auf rein ausländische Sachverhalte ausgedehnt werde. Schweizer Behörden hätten keine Kompetenzen im Ausland und es hätten keine Warenflüsse zwischen der Schweiz und Deutschland stattgefunden. Mangels Zuständigkeit der Erstinstanz sei eine Kürzung von Direktzahlungen ausgeschlossen, da keine Kontrollen der von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Flächen in Deutschland zulässig seien.

**7.1.2** Beim LwG und seinen Ausführungsbestimmungen handelt es sich um öffentliches Recht des Bundes. Im öffentlichen Recht gilt das Territorialitätsprinzip. Dies bedeutet, dass das schweizerische öffentliche Recht grundsätzlich nur auf Sachverhalte anwendbar ist, die sich in der Schweiz zutragen (BGE 133 II 331 E. 6.1; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 24 Rz. 535). Hingegen verbietet es das Territorialitätsprinzip nicht, an Sachverhalte im Ausland anzuknüpfen, soweit sie Auswirkungen in der Schweiz haben (BGE 143 III 297 E. 3.5; 133 II 331 E. 6.1; PETER KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 2018, S. 110). Wie der Beschwerdeführer also zu Recht vorbringt, würde eine Kontrolle auf den Pachtflächen (von B.\_\_\_\_\_) durch die Schweizer Behörden am Territorialitätsprinzip scheitern (vgl. BGE 150 II 417 E. 3.4.4). Die Ausrichtung von Direktzahlungen knüpft dagegen an die Bewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Betriebs an (Art. 70 Abs. 1 LwG), zu dem

auch im Ausland gelegene Flächen gehören können (vgl. Art. 17 Abs. 1 der Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998 [Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV, SR 910.91]). Wenn – wie vorliegend (vgl. nachfolgende E. 7.2) – das Gesuch des Beschwerdeführers um schweizerische Direktzahlungen auch Angaben zu bestimmten landwirtschaftlichen Betriebsflächen im Ausland – im konkreten Fall zu den von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Flächen in Deutschland – enthalten muss, verstösst dies keineswegs gegen das Territorialitätsprinzip.

**7.2** Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, bei den von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Flächen handle es sich um nicht angestammte Flächen, für die keine Direktzahlungen beansprucht werden könnten. Wegen nicht beitragsberechtigten Flächen im Ausland könne von vornherein keine Kürzung von Direktzahlungen erfolgen. Eine Kürzung gestützt auf Anhang 8 Ziff. 2.1.3 DZV wäre nur denkbar, wenn die Flächen beitragsberechtigt wären und dafür auch ein Gesuch um Ausrichtung von Direktzahlungen gestellt worden wäre.

**7.2.1** Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen, die ein Gesuch für bestimmte Direktzahlungsarten einreichen, müssen gegenüber den Vollzugsbehörden nachweisen, dass sie die Anforderungen der betreffenden Direktzahlungsarten, einschliesslich jene des ÖLN, auf dem gesamten Betrieb erfüllen beziehungsweise erfüllt haben (Art. 101 DZV). Beiträge werden ausgerichtet, wenn die Anforderungen des ÖLN nach den Art. 12 bis 25 DZV auf dem gesamten Betrieb erfüllt sind (Art. 11 DZV). Zum Betrieb beziehungsweise zur Betriebsfläche (BF) gehört insbesondere die landwirtschaftliche Nutzfläche (Art. 13 Bst. a LBV). Als landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) gilt die einem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche ohne die Sömmerungsfläche, die dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin ganzjährig zur Verfügung steht und die ausschliesslich vom Betrieb aus bewirtschaftet wird (Art. 14 Abs. 1 LBV). Im Ausland gelegene Flächen gelten als landwirtschaftliche Nutzfläche eines Betriebes, wenn sie in der ausländischen Grenzzone nach Art. 43 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0) liegen, die Voraussetzungen zur zollfreien Einfuhr der auf dieser Fläche erzeugten Produkte erfüllt sind und das Betriebszentrum in der schweizerischen Grenzzone liegt (Art. 17 Abs. 1 LBV). Zur landwirtschaftlichen Nutzfläche zählen damit alle von Produzentinnen und Produzenten bewirtschafteten Flächen, die in der sogenannten ausländischen Wirtschaftszone liegen. Es spielt dabei keine Rolle, ob sie angestammt (vgl. Art. 17 Abs. 2 LBV) sind oder nicht (Weisungen und

Erläuterungen 2021 zur Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung, November 2020, Art.17 Abs. 1 LBV).

**7.2.2** Vorliegend ist unbestritten, dass das Betriebszentrum des Beschwerdeführers sowie die von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Flächen in der schweizerischen beziehungsweise ausländischen Grenzzone im Sinne von Art. 43 Abs. 2 ZG liegen. Ebenso steht nicht in Frage, dass der im März 2001 gestellte Antrag des Beschwerdeführers zur zollfreien Einfuhr der auf diesen Flächen erzeugten Produkte von der Eidgenössischen Zollverwaltung (nachfolgend: EZV, heute Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit [BAZG]) genehmigt wurde. Entsprechend sind die Voraussetzungen von Art. 17 Abs. 1 LBV als erfüllt zu betrachten und die von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Flächen gehören unter diesem Gesichtspunkt ebenfalls zum Betrieb des Beschwerdeführers. Wie das BLW im Fachbericht vom 8. Juni 2023 zu Recht ausgeführt hat, bedeutet dies, dass die Strukturdaten auch für diese nicht angestammten Flächen im Ausland, insbesondere für die Überprüfung der Einhaltung der Anforderungen des ÖLN, notwendig und daher zu deklarieren sind. Ob der Beschwerdeführer für die von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Flächen selbst Direktzahlungen erhalten könnte oder bereits ein Gesuch um Direktzahlungen für diese Flächen gestellt hat, vermag nichts daran zu ändern, dass die von B.\_\_\_\_\_ in Deutschland gepachteten Flächen dem Betrieb des Beschwerdeführers zuzurechnen sind und deshalb deklariert werden müssen.

**7.3** Schliesslich bestreitet der Beschwerdeführer, überhaupt Bewirtschafter der von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Flächen zu sein. Er habe bei der EZV zwar einen Antrag zur zollfreien Einfuhr von Erzeugnissen aus Deutschland im Rahmen des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs gestellt. Die Bewilligung sei dann aber zu spät erteilt worden, so dass der Beschwerdeführer die Bewirtschaftung der Flächen von B.\_\_\_\_\_ noch gar nicht habe aufnehmen und auch noch keinen Pachtnutzen habe erzielen können. Die Bewirtschaftung sei weiterhin direkt durch B.\_\_\_\_\_ erfolgt, welcher die Produkte in Deutschland verkaufe. Auch die EU-Direktzahlungen für das Jahr 2021 seien an B.\_\_\_\_\_ ausgerichtet worden. Der Beschwerdeführer habe nur für jene Flächen in Deutschland EU-Beiträge erhalten, welche schon seit rund 20 Jahren von ihm bewirtschaftet würden und in den rund (...) Hektaren gemäss dem Flächenverzeichnis 2021 (Datum: 2. März 2021) enthalten seien. Zudem hätten noch keinerlei Warenflüsse zwischen den von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Flächen und der Schweiz stattgefunden. Der Beschwerdeführer habe im Jahr 2021 weder Erzeugnisse dieser Flächen in die Schweiz eingeführt, noch Hilfsstoffe für diese Flächen nach

Deutschland ausgeführt. Der Beschwerdeführer sei davon ausgegangen, dass die Flächen von B. \_\_\_\_\_ nicht zu seinem Betrieb gehörten, solange er die Bewirtschaftung nicht aufnehme, er keinen Pachtnutzen erziele und keine Einfuhren in die Schweiz stattfänden. Zur Feststellung dieses Sachverhalts verlangt der Beschwerdeführer seine Befragung als Partei, die Befragung von B. \_\_\_\_\_ als Zeugen und die Einholung eines Amtsberichts bei der EZV (Zoll [...]).

**7.3.1** Das Gesuch um Direktzahlungen muss unter anderem die voraussichtlichen Betriebs- und Strukturdaten am 1. Mai gemäss der Verordnung über Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft (ISLV, SR 919.117.71) enthalten (Art. 98 Abs. 3 Bst. b DZV). Unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer der Erstinstanz am 2. Juni 2021 den schriftlichen Pachtvertrag zwischen ihm und B. \_\_\_\_\_ überbrachte. Der Vertrag trägt das Datum vom 8. März 2021, sieht aber gemäss § 6 Abs. 1 eine laufende Pacht ab dem 15. März 2020 vor und legt in § 8 Abs. 1 fest, dass der Pächter die Pachtgrundstücke nach den Grundsätzen einer ordnungsmässigen Wirtschaftsführung zu bewirtschaften habe. Das lässt keinen anderen Schluss zu, als dass der Beschwerdeführer am 1. Mai 2021 die Bewirtschaftung der Flächen von B. \_\_\_\_\_ bereits aufgenommen hatte. Schliesslich bestätigten die Vertragsparteien am 8. März 2021 schriftlich und rückwirkend, dass die Pacht mit der entsprechenden Bewirtschaftungspflicht schon fast ein Jahr lief. Der Beschwerdeführer muss sich dieses Vertragsinhalts noch bewusst gewesen sein, als er den Pachtvertrag am 2. Juni 2021, also nach dem Stichtag vom 1. Mai (vgl. Art. 99 Abs. 1 und Art. 100 Abs. 2 DZV), bei der Erstinstanz einreichte und sich so als Pächter und Bewirtschafter der fraglichen Pachtflächen auswies. Zusätzlich erklärte der Beschwerdeführer in seinem Gesuch um zollfreie Einfuhr vom März 2021 gegenüber der EZV ausdrücklich "die aufgeführten Grundstücke selbst zu bewirtschaften". Auch diese Erklärung bezog sich unbestrittenermassen auf die von B. \_\_\_\_\_ gepachteten Flächen.

**7.3.2** Wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren stützt der Beschwerdeführer seinen Standpunkt mit dem Argument, er habe nur für Flächen EU-Beiträge erhalten, die er schon seit rund 20 Jahren bewirtschaftete. Dazu reichte der Beschwerdeführer einen Bescheid des Landratsamts Konstanz, Amt für Landwirtschaft, vom 17. Dezember 2021 ein, der mehrfach auf eine Fläche von (...) Hektaren Bezug nimmt. Der Antrag vom 3. Mai 2021 (Eingangsdatum) werde bewilligt, wobei der Auszahlungsbetrag für das Antragsjahr 2021 EUR (...) betrage. Daraus lässt sich allerdings nichts zugunsten des Beschwerdeführers ableiten, schliesst dies doch nicht

unmittelbar aus, dass er Bewirtschafter der Pachtflächen von B. \_\_\_\_\_ war. In den Akten liegt zudem der im Beschwerdeverfahren eingereichte Fiona-Auszug, der sich auf eine "Beihilfefähige Landwirtschaftliche Fläche" von (...) Hektaren bezieht, den Beschwerdeführer als Antragsteller bezeichnet und ebenfalls am 3. Mai 2021 bei der (zuständigen deutschen Behörde) einging. Bei den zuständigen deutschen Behörden stellte der Beschwerdeführer am 3. Mai 2021 also Anträge für eine deutlich grössere Fläche als diejenige von (...) Hektaren, welche er gemäss dem schweizerischen Betriebsdatenblatt 2021 (Stand: 31. Januar 2021) insgesamt bewirtschaftete. Dies spricht ebenfalls klar dafür, dass der Beschwerdeführer am 1. Mai 2021 auch Bewirtschafter der rund (...) Hektaren grossen Pachtfläche von B. \_\_\_\_\_ war. Nur so lässt sich erklären, wie sich die im Fiona-Auszug ausgewiesene Fläche von (...) zusammengesetzt haben könnte.

**7.3.3** Was der Beschwerdeführer weiter vorbringt, geht grundsätzlich an der Sache vorbei. Wie das BLW im Fachbericht vom 8. Juni 2023 zu Recht geltend macht, ist nach der Direktzahlungsverordnung nicht entscheidend, ob tatsächlich Warenflüsse (Erzeugnisse oder Hilfsstoffe) zwischen den von B. \_\_\_\_\_ gepachteten Flächen und der Schweiz stattgefunden haben oder nicht (vgl. Art. 17 Abs. 1 Bst. b DZV). Diese Umstände haben keinerlei Einfluss auf die Stellung des Beschwerdeführers als Bewirtschafter der von B. \_\_\_\_\_ gepachteten Flächen oder auf die Beurteilung der Direktzahlungen 2021.

**7.3.4** Wie es auch das BLW in seinem Fachbericht vom 8. Juni 2023 feststellt, ist es aufgrund der eindeutigen Umstände nicht glaubhaft, dass der Beschwerdeführer die Bewirtschaftung der von B. \_\_\_\_\_ gepachteten Flächen noch nicht aufgenommen hat. Nachdem der Beschwerdeführer in seinem Gesuch vom März 2021 gegenüber der EZV ausdrücklich und schriftlich erklärte, die fraglichen Pachtflächen zu bewirtschaften, und die Pacht gemäss Pachtvertrag im Zeitpunkt der Einreichung desselben am 2. Juni 2021 schon mehr als ein Jahr lief, erscheint es offensichtlich, dass der Beschwerdeführer die Bewirtschaftung der von B. \_\_\_\_\_ gepachteten Flächen am 1. Mai 2021 bereits aufgenommen haben muss. Entsprechend gehörten diese im relevanten Zeitpunkt auch zu seinem Betrieb und wären zu deklarieren gewesen (vgl. Art. 101 DZV).

**7.3.5** In diesem Kontext verlangt der Beschwerdeführer wie erwähnt weitere Abklärungen zum Sachverhalt. Das Bundesverwaltungsgericht nimmt die von den Parteien angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG). Bei der

Beurteilung dieser Frage kommt dem Gericht allerdings ein gewisser Ermessensspielraum zu. Das Gericht ist namentlich dann nicht gehalten, Beweise abzunehmen, wenn die zu beweisende Tatsache nicht entscheidwichtig ist oder aufgrund der Akten oder anderer Beweismittel bereits als bewiesen gelten kann (BGE 146 III 73 E. 5.2.2; 144 II 194 E. 4.4.2; MOSER/BEUSCH/ KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Auflage 2022, Rz. 3.123d).

Mit dem vom Beschwerdeführer und B. \_\_\_\_\_ unterzeichneten Pachtvertrag vom 8. März 2021 und dem Gesuch des Beschwerdeführers bei der EZV vom März 2021 liegen klare Belege dafür vor, dass der Beschwerdeführer die Bewirtschaftung der fraglichen Pachtflächen vor dem 1. Mai 2021 aufgenommen hat. Das Bundesverwaltungsgericht erachtet es somit als genügend geklärt, dass der Beschwerdeführer die Flächen von B. \_\_\_\_\_ im Beitragsjahr 2021 bewirtschaftete. Eine Befragung von B. \_\_\_\_\_ als Zeugen ist daher obsolet und der entsprechende Beweisantrag des Beschwerdeführers ist abzuweisen. Gleiches gilt für die beantragte Befragung des Beschwerdeführers selbst. Dieser hatte zudem bereits im vorinstanzlichen Verfahren und auch im Beschwerdeverfahren die Gelegenheit seine Standpunkte zum Sachverhalt ausführlich darzulegen, weshalb nicht ersichtlich ist, welchen zusätzlichen Nutzen eine persönliche Befragung im vorliegenden Beschwerdeverfahren noch haben könnte (vgl. Urteil des BVGer B-1499/2022 vom 23. November 2023 E. 4.5 ff.). Ebenfalls abzuweisen ist der Antrag auf Einholung eines Amtsberichts bei der EZV (Zoll [...]). Dieser bezieht sich darauf, ob Warenflüsse zwischen den Flächen von B. \_\_\_\_\_ und der Schweiz stattgefunden haben oder nicht, und damit auf Sachverhaltselemente, welche für die Anwendung der hier relevanten Rechtsfragen nicht von Bedeutung sind (vgl. Art. 17 Abs. 1 Bst. b DZV).

**7.4** Zusammenfassend steht fest, dass die in Deutschland von B. \_\_\_\_\_ gepachteten Flächen im relevanten Zeitraum zum schweizerischen Betrieb des Beschwerdeführers gehörten. Letzterer hatte diese Pachtflächen in seinem Gesuch für Direktzahlungen 2021 folglich auch zu deklarieren.

## **8.**

Weiter bestreitet der Beschwerdeführer, dass er sein Gesuch für Direktzahlungen 2021 oder Unterlagen dazu unvollständig oder zu spät eingegeben habe. Davon gehe der angefochtene Entscheid für die Kürzung der Beiträge nach Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV aber aus.

**8.1** Der Beschwerdeführer erklärt, es habe zwar keine Rechtsgrundlage dafür bestanden, dass die Erstinstanz im Jahr 2021 Pachtverträge über sämtliche und insbesondere die bereits deklarierten Flächen einverlangt habe. Dennoch seien ihr aber bereits im Juni und Juli 2021 sämtliche Angaben und Unterlagen für die von B. \_\_\_\_\_ gepachteten Flächen geliefert worden. Aufgrund einer entsprechenden Aufforderung durch die EZV (Zoll [...]) sei der Pachtvertrag vom 8. März 2021 am 2. Juni 2021 bei der Erstinstanz abgegeben worden. Die Parzellenpläne seien der Erstinstanz seit dem 20. Juli 2021 vorgelegen. Weiter habe der Beschwerdeführer der Erstinstanz die Fiona-Auszüge zu den Pachtflächen (von B. \_\_\_\_\_) übergeben. Diese entsprächen den schweizerischen Betriebsdatenblättern. Daraus seien die Flächen und Kulturen ersichtlich. Der Erstinstanz seien somit der Pachtvertrag, die Parzellenpläne, der Antrag betreffend den landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr und die Fiona-Auszüge geliefert worden. Gestützt auf die erhaltenen Unterlagen sei es der Erstinstanz problemlos möglich gewesen, die von B. \_\_\_\_\_ gepachteten Flächen im Flächenverzeichnis 2021 (Datum: 12. November 2021) zu ergänzen. Das Betriebsdatenblatt 2021 (Stand: 10. November 2021) hätte nicht erstellt werden können, wenn der Erstinstanz nicht sämtliche dort aufgeführten Daten vorgelegen hätten. Die (...) Aren, für welche die Erstinstanz die Kulturen nicht habe zuordnen können, stellten im Verhältnis zur Gesamtfläche von rund (...) Hektaren eine vernachlässigbare Grösse dar und hätten von der Erstinstanz mittels Rückfragen beim Beschwerdeführer in Erfahrung gebracht werden können.

**8.1.1** Direktzahlungen werden nur auf Gesuch hin ausgerichtet (Art. 98 Abs. 1 DZV). Natürliche Personen müssen das Gesuch bei der vom Wohnsitzkanton bezeichneten Behörde einreichen (Art. 98 Abs. 2 DZV). Das Gesuch muss verschiedene Angaben enthalten, unter anderen die Direktzahlungsarten, für die Beiträge beantragt werden, und – wie bereits erwähnt – die voraussichtlichen Betriebs- und Strukturdaten am 1. Mai gemäss der ISLV (Art. 98 Abs. 3 Bst. a und b DZV). Zu den Strukturdaten gehören gemäss Anhang 1 Ziff. 2.1 ISLV insbesondere die Informationen zur Nutzung der Betriebsfläche, wie Kulturen oder Angaben zur Parzelle (namentlich zur Hangneigung und Bewirtschaftungsart). Der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin hat im Gesuch und auf den Erhebungsformularen zu bestätigen, dass die Angaben korrekt sind. Die Bestätigung kann mit handschriftlicher Unterzeichnung oder mit elektronischer Signatur nach Vorgabe des Kantons erfolgen (Art. 98 Abs. 5 DZV). Soweit es der Vollzug der Landwirtschaftsgesetzgebung erfordert, hat jede Person den zuständigen Organen

insbesondere die verlangten Auskünfte zu erteilen sowie Belege vorzuweisen und zur Prüfung vorübergehend auszuhändigen (Art. 183 LwG).

**8.1.2** Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sich die Erstinstanz bei der Einforderung von Pachtverträgen auf den soeben erwähnten Art. 183 LwG stützen kann. Danach trifft den Beschwerdeführer eine umfassende Auskunftspflicht (Urteil des BGer 2C\_421/2011 vom 9. Januar 2012 E. 5; Urteil des BVGer B-5828/2009 vom 1. April 2011 E. 3.2), stellte er doch ein Gesuch um landwirtschaftliche Direktzahlungen (vgl. auch Art. 12 und 13 Abs. 1 VwVG). Die Erstinstanz bearbeitete dieses Gesuch für Direktzahlungen 2021 und durfte in diesem Zusammenhang vom Beschwerdeführer auch weitere Unterlagen einfordern. Wie die Erstinstanz zu Recht vorbringt, handelte es sich dabei um einen üblichen Vorgang im Rahmen des Vollzugs. Ohnehin bestand konkreter Anlass dazu, Einblick in Pachtverträge zu nehmen. So lagen der Erstinstanz unterschiedliche Angaben zu zwei Parzellen in (Schweizer Gemeinde) vor, woraufhin sie den Beschwerdeführer am 26. April 2021 zur Einreichung von Unterlagen aufforderte. Nachdem der Beschwerdeführer am 2. Juni 2021 den Pachtvertrag vom 8. März 2021 eingereicht hatte, verlangte die Erstinstanz weitere Informationen und Dokumente in Bezug auf die bislang nicht deklarierten Flächen von B.\_\_\_\_\_. Aus dem unzutreffenden Vorwurf, es habe keine Rechtsgrundlage für das Einverlangen von Pachtverträgen vorgelegen, lässt sich somit nichts zugunsten des Beschwerdeführers ableiten.

**8.1.3** Nicht umstritten ist, dass der Beschwerdeführer der Erstinstanz bis Ende Juli 2021 den Pachtvertrag vom 8. März 2021 (einschliesslich des dazugehörenden Parzellenverzeichnis) sowie die "Parzellenpläne der Pachtflächen von B.\_\_\_\_\_" zukommen liess. Aus diesen Dokumenten ergeben sich indessen keine näheren Informationen zu den einzelnen Parzellen. Insbesondere lassen sich daraus keine Angaben zu den Kulturen auf den einzelnen Flächen ableiten. Die Anforderungen, welche an ein vollständiges Gesuch zu stellen sind, erfüllen diese Unterlagen somit offensichtlich nicht.

**8.1.4** Umstritten ist dagegen, ob und wann der Erstinstanz die Fiona-Auszüge übergeben wurden. Während der Beschwerdeführer erklärt, er habe der Erstinstanz besagte Unterlagen beigebracht, bestreitet die Erstinstanz diese erhalten oder besessen zu haben. Allerdings reichte der Beschwerdeführer im Verlauf des Beschwerdeverfahrens am 21. November 2022 ein Dokument ein, das er ausdrücklich als "Fiona-Auszug Pachtflächen (von B.\_\_\_\_\_) für das Jahr 2021" bezeichnete. Dabei muss es sich um das

Aktenstück handeln, das der Beschwerdeführer im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht ursprünglich bei der Erstinstanz editieren lassen wollte, aber später "aus Transparenzgründen" selbst nachreichte. Nachdem das Dokument nun vorliegt, ist das Editionsbegehren des Beschwerdeführers als hinfällig zu betrachten.

Beim Fiona-Auszug scheint es sich um einen Überblick über eine "Beihilfefähige Landwirtschaftliche Fläche" von (...) Hektaren für das Jahr 2021 zu handeln. Erkennbar ist die Nutzfläche in Hektaren pro Kultur (etwa Winterweichweizen, Wintergerste, Sommergerste, Körnermais/CCM etc.). Dabei wird nicht ganz klar, ob es sich um Zahlen handelt, welche der Beschwerdeführer in seinem Antrag vom 3. Mai 2021 angegeben hat oder ob diese von den zuständigen deutschen Behörden stammen. Jedenfalls ist der Erstinstanz zuzustimmen, wenn sie darauf hinweist, dass der eingereichte Fiona-Auszug eine blosse Zusammenfassung angebaute Kulturen darstelle. Dies bestätigt der Beschwerdeführer auch selbst, wenn er den Fiona-Auszug mit den schweizerischen Betriebsdatenblättern vergleicht. Angaben hinsichtlich der einzelnen Parzellen, welche ein vollständiges Gesuch voraussetzen würde, ergeben sich daraus jedenfalls nicht. Es ist daher auch zutreffend, wenn die Erstinstanz vorbringt, dass eine Zuteilung der Kulturen auf die entsprechenden Parzellen auch unter Berücksichtigung des im Beschwerdeverfahren eingereichten Fiona-Auszugs nicht möglich ist. Die inhaltlichen Anforderungen gemäss Art. 98 Abs. 3 Bst. b DZV erfüllt das Gesuch des Beschwerdeführers weiterhin nicht, fehlen doch Informationen zur Nutzung der Betriebsfläche gemäss Anhang 1 Ziff. 2.1 ISLV (wie Kulturen und Angaben zur Parzelle, namentlich zur Hangneigung und Bewirtschaftungsart). Ob der Beschwerdeführer den Fiona-Auszug ursprünglich bereits im Verwaltungsverfahren bei der Erstinstanz eingereicht hat oder nicht, kann daher offen bleiben.

**8.1.5** Erstellt ist, dass die Erstinstanz im Jahr 2021 auch Zugriff auf Informationen hatte, welche der Beschwerdeführer gegenüber der EZV gemacht hatte. So lag der Erstinstanz der Antrag des Beschwerdeführers betreffend den landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr vom März 2021 vor. Im Anhang zu diesem Antrag findet sich eine Liste mit Parzellen in Deutschland, einschliesslich der auf der jeweiligen Parzelle kultivierten Fläche in m<sup>2</sup> und der Kulturart (etwa Heu, Winterweizen, Wintergerste, Körnermais etc.). Bestandteil des Gesuchs um Direktzahlungen 2021 war dieser bei der EZV gestellte Antrag des Beschwerdeführers vom März 2021 aber nicht. Selbst wenn der Antrag der Erstinstanz bekannt war, handelt es sich dabei um ein Dokument, mit dem sich der Beschwerdeführer eigentlich

an die EZV wandte. Gegenüber der Erstinstanz bestätigte der Beschwerdeführer hingegen nicht in der von Art. 98 Abs. 5 DZV vorgesehenen Form, dass die gemachten Angaben korrekt seien. Vielmehr versuchte sich der Beschwerdeführer im anschliessenden vorinstanzlichen Verfahren sowie im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht sogar davor zu distanzieren, überhaupt Bewirtschafter der Pachtflächen von B. \_\_\_\_\_ zu sein.

Zu ergänzen bleibt, dass auch ein Vergleich des Anhangs zum Antrag bei der EZV mit dem Parzellenverzeichnis des Pachtvertrags vom 8. März 2021 zu Unstimmigkeiten führt. Beispielsweise fehlt die im Parzellenverzeichnis des Pachtvertrags erwähnte Parzelle (...) im Anhang zum Antrag vollständig, während sich etwa bei den Parzellen (...) deutliche Abweichungen zwischen den Flächenangaben in den beiden Dokumenten zeigen. Auch angesichts dieser Umstände ist es nachvollziehbar, dass die Erstinstanz die Angaben des Beschwerdeführers gegenüber der EZV kritisch betrachtete und auf die Einreichung der vollständigen Unterlagen in Bezug auf die Direktzahlungen 2021 bestand. Nachdem die Erstinstanz dem Beschwerdeführer zudem mehrfach schriftlich mitgeteilt hat, welche Angaben beziehungsweise Unterlagen sie noch benötigte (vgl. E. 8.2.4), waren auch weitere Rückfragen beim Beschwerdeführer nicht angezeigt.

**8.1.6** Schliesslich weist der Beschwerdeführer darauf hin, dass die Erstinstanz das Betriebsdatenblatt 2021 (Stand: 10. November 2021) erstellen konnte. Anders als vom Beschwerdeführer vorgebracht, kann daraus aber nicht auf ein vollständiges Gesuch geschlossen werden. Vielmehr erklärte die Erstinstanz bereits im vorinstanzlichen Rekursverfahren überzeugend, dass sie anhand der "vorhandenen Unterlagen (Pachtvertrag, Parzellenpläne, Datenabgleich mit der Zollverwaltung)" versucht habe, die Betriebsstrukturdaten zu vervollständigen. Die Angaben im Betriebsdatenblatt 2021 (Stand: 10. November 2021) stammen also nicht bloss aus dem Gesuch um Direktzahlungen, sondern insbesondere aus anderen Quellen, welche nicht Bestandteil des Gesuchs und der Erhebungsformulare bildeten. Entsprechend konnten diese Unterlagen die von Art. 98 Abs. 5 DZV vorgesehenen Formvorschriften (Bestätigung der Korrektheit der Angaben mittels handschriftlicher Unterzeichnung oder elektronischer Signatur im Gesuch und auf den Erhebungsformularen) nicht einhalten. Es ist davon auszugehen, dass die Erstinstanz beim "Datenabgleich mit der Zollverwaltung" den Antrag des Beschwerdeführers bei der EZV samt Anhang (Liste mit Parzellen und Angaben zu den Kulturen; vgl. E. 8.1.5) auswertete, um sich ein besseres Bild über den Betrieb des Beschwerdeführers zu verschaffen.

Dass es sich dabei aber um einen blossen Versuch handelte, zeigt gerade der Umstand, dass im Betriebsdatenblatt 2021 (Stand: 10. November 2021) und im Flächenverzeichnis 2021 (Stand: 12. November 2021) für (...) Aren keine Kulturen zugeteilt werden konnten und diese unter dem Code "0898", als "übrige Fläche innerhalb der LN, nicht beitragsberechtigt" erfasst werden mussten. Sodann enthält das Gesuch für Direktzahlungen 2021 – wie bereits erwähnt – keine Angaben zu den einzelnen Kulturen auf den von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Parzellen, weshalb ausgeschlossen ist, dass gestützt darauf ein zur Prüfung der Direktzahlungsbeiträge verwertbares Flächenverzeichnis 2021 oder Betriebsdatenblatt 2021 erstellt werden konnte.

**8.1.7** Zusammenfassend fehlte es bei Erstellung der Schlussabrechnung vom 12. November 2021 an einem vollständigen Gesuch für die Direktzahlungen 2021. An diesem Befund würde auch die Berücksichtigung des im Rahmen des Beschwerdeverfahrens nachgereichten Fiona-Auszugs nichts ändern, weshalb noch heute kein vollständiges Gesuch vorliegt. Dies gilt insbesondere für die Strukturdaten. Weiterhin fehlen für die von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Flächen jegliche verlässliche Angaben zu den Kulturen auf den einzelnen Parzellen.

**8.2** Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, er habe die Gesuchunterlagen rechtzeitig beigebracht. So habe er der Erstinstanz im Juni und Juli 2021 sämtliche Angaben und Unterlagen mit Bezug auf die von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Flächen geliefert. Es müssten zudem nicht sämtliche Angaben zu den bewirtschafteten Flächen und Kulturen auf einmal geliefert werden. Noch im Oktober könnten zusätzliche "Details" gemeldet werden, falls beispielsweise ein Silomais als Körnermais gedrescht werde. Es finde somit ein permanenter und kein einmaliger Informationsfluss statt.

**8.2.1** Das Gesuch für Direktzahlungen ist zwischen dem 15. Januar und dem 15. März bei der zuständigen kantonalen Behörde einzureichen. In besonderen Situationen kann der Kanton die Frist bis zum 1. Mai verlängern (Art. 99 Abs. 1 DZV). Stellt sich nach der Gesuchseinreichung heraus, dass die Angaben im Gesuch geändert werden müssen, hat der Bewirtschafter dies der zuständigen kantonalen Behörde schriftlich zu melden. Die Meldung hat vor den Anpassungen der Bewirtschaftung zu erfolgen (Art. 100 Abs. 1 DZV). Nachträgliche Veränderungen der Tierbestände, der Flächen, der Anzahl Bäume und der Hauptkulturen sowie Bewirtschafterwechsel sind bis zum 1. Mai zu melden (Art. 100 Abs. 2 DZV).

**8.2.2** Gemäss den Vorgaben von Art. 99 f. DZV ist es unzutreffend, dass die Angaben und Unterlagen in Bezug auf die Flächen und Kulturen nicht vollständig zu einem bestimmten Zeitpunkt eingereicht sein müssen, wie der Beschwerdeführer vorbringt. Als letzte mögliche Frist ist ausdrücklich der 1. Mai vorgesehen (Art. 99 Abs. 1 und Art. 100 Abs. 2 DZV). Dieser Stichtag steht zudem im Einklang damit, dass das Gesuch für Direktzahlungen – wie bereits erwähnt – die voraussichtlichen Betriebs- und Strukturdaten am 1. Mai gemäss der ISLV enthalten muss (Art. 98 Abs. 3 Bst. b DZV). Nach dem 1. Mai sollen sich die für das Gesuch notwendigen Betriebs- und Strukturdaten folglich nicht mehr ändern, weshalb ein permanenter Informationsfluss oder die Meldung entsprechender "Details" noch im Oktober weder zielführend wäre, noch in der Direktzahlungsverordnung so vorgesehen ist. Entsprechend war der Beschwerdeführer gehalten, die nach Art. 98 Abs. 3 DZV für sein Gesuch um Direktzahlungen 2021 erforderlichen Betriebs- und Strukturdaten bis zum 1. Mai 2021 einzureichen.

**8.2.3** Am 2. Juni 2021 reichte der Beschwerdeführer den Pachtvertrag vom 8. März 2021 über die Pachtflächen von B. \_\_\_\_\_ ein. Bis dahin waren diese Flächen nicht Gegenstand seines Gesuchs um Direktzahlungen 2021. Damit hat der Beschwerdeführer nach dem 1. Mai 2021 Unterlagen zu bisher nicht gemeldeten Flächen eingereicht und die Frist von Art. 100 DZV zweifellos nicht eingehalten.

**8.2.4** Weil das Gesuch zudem unvollständig war, forderte die Erstinstanz den Beschwerdeführer am 16. Juni 2021 und am 2. Juli 2021 zur Einreichung weiterer Unterlagen betreffend die Pachtflächen von B. \_\_\_\_\_ auf. Daraufhin lieferte der Beschwerdeführer am 21. Juni 2021 und 19. Juli 2021 verschiedene Dokumente nach. Die Erstinstanz bestätigte ihm am 21. Juli 2021 schriftlich den Eingang der "Parzellenpläne der Pachtflächen von B. \_\_\_\_\_". Weiter stellte die Erstinstanz fest, sie habe den Beschwerdeführer bereits mit Schreiben vom 16. Juni 2021 aufgefordert, bei den von B. \_\_\_\_\_ gepachteten Parzellen die Hauptkulturen 2021 und deren Flächen im Parzellenverzeichnis 2021 zu ergänzen. Nun bitte die Erstinstanz den Beschwerdeführer, das vollständig nachgeführte Parzellenverzeichnis bis spätestens 28. Juli 2021 einzureichen. Der Beschwerdeführer reichte innert dieser Frist jedoch keine weiteren Unterlagen ein.

**8.2.5** Die Erstinstanz gab dem Beschwerdeführer somit mehrmals die Gelegenheit dazu, sein unvollständiges Gesuch für Direktzahlungen 2021 zu ergänzen. Trotz mehrfacher Nachfristansetzung reichte der Beschwerde-

führer die Dokumente in Bezug auf die von B. \_\_\_\_\_ gepachteten Flächen aber bis heute nicht vollständig ein.

**8.3** Im Ergebnis steht folglich fest, dass das Gesuch des Beschwerdeführers für Direktzahlungen 2021 trotz mehrfacher Nachfristansetzung unvollständig war und weiterhin ist. Insbesondere fehlen in Bezug auf die von B. \_\_\_\_\_ gepachteten Flächen die Kulturen für die einzelnen Parzellen und damit Strukturdaten gemäss Art. 98 Abs. 3 Bst. b DZV. Es trifft daher nicht zu, dass der Beschwerdeführer sein Gesuch für Direktzahlungen 2021 vollständig und rechtzeitig eingegeben hat.

**9.** Die Beschwerdeführer wendet sich auch gegen die im angefochtenen Entscheid vertretene Ansicht, dass keine ordnungsgemässe Kontrolle im Sinn von Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV möglich gewesen sei. Nicht eingereichte Unterlagen hätten eine Kontrolle jedenfalls nicht verunmöglicht. Der Erstinstanz seien die Parzellenpläne seit dem 20. Juli 2021 vorgelegen und fehlende Detailangaben zu den Kulturen seien einer Kontrolle nicht entgegengestanden. Für eine Kontrolle auf dem Betrieb wäre zudem genügend Zeit vorhanden gewesen. Anlässlich einer Kontrolle vor Ort hätten die angebauten Kulturen festgestellt und die Aufzeichnungen, Pläne, etc. eingesehen werden können. Auch eine Kontrolle des ÖLN wäre möglich gewesen, aufgrund der wegen des geringen Tierbestands ohnehin ausgeglichenen Düngerbilanz aber obsolet gewesen. So bestätige die Schlussabrechnung der Erstinstanz vom 12. November 2021 nachweislich, dass sein Betrieb den ÖLN eingehalten habe.

**9.1** Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. a bis c DZV erwähnen ausdrücklich die Art. 98 bis 100 DZV und beziehen sich damit explizit auf die Vorgaben, welche an ein Gesuch für Direktzahlungen zu stellen sind (vgl. PAUL RICHLI, Agrarrecht, in: Wirtschaftsstrukturrecht, SBVR XIII, 2. Aufl. 2018, N 632). Die Frage, ob eine ordnungsgemässe Kontrolle nach Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV durchführbar ist, bezieht sich damit auf das Gesuch selbst und ist davon zu unterscheiden, ob eine tatsächliche Kontrolle auf dem Betrieb möglich wäre (vgl. Anhang 8 Ziff. 2.1.4 DZV). Letztere richtet sich nach der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben vom 31. Oktober 2018 (VKKL, SR 910.15). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers setzt eine Kontrolle der Flächen und Kulturen auf dem Betrieb zwingend voraus, dass vom Gesuchsteller vorgängig im Direktzahlungsgesuch überhaupt korrekt deklariert wurde, was vor Ort zu überprüfen ist (vgl. Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Anhang 1 Ziff. 2 VKKL [in der Fassung vom 31. Oktober 2018, AS 2018 4171, in Kraft vom 1. Januar 2020

bis zum 31. Dezember 2022]). Anders als vom Beschwerdeführer dargestellt, dient die von ihm verlangte Betriebskontrolle also nicht etwa der Ergänzung des Direktzahlungsgesuchs, sondern der Überprüfung, ob die bereits deklarierten Kulturen tatsächlich angebaut wurden. Der Beschwerdeführer kann deshalb nicht verlangen, dass sein unvollständiges Direktzahlungsgesuch im Rahmen einer Betriebskontrolle, etwa anhand der auf dem Betrieb vorhandenen Aufzeichnungen und Pläne, vervollständigt wird. Dies bestätigen auch die Vorgaben der Direktzahlungsverordnung. So erlaubt Anhang 8 Ziff. 2.1.4 DZV, der die Kontrolle auf dem Betrieb betrifft – im Gegensatz zu Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. c DZV, der eine Ergänzung des unvollständigen Gesuchs ermöglicht (vgl. E.10.4.1) – keine Gesuchsergänzung, sondern sieht ausschliesslich Beitragskürzungen für festgestellte Mängel vor.

**9.2** Die Erstinstanz und der Fachbericht des BLW vom 8. Juni 2023 erklären übereinstimmend, dass die Strukturdaten des Beschwerdeführers wegen seines unvollständigen Direktzahlungsgesuchs nicht überprüft werden könnten. Deshalb sei auch keine Kontrolle der Anforderungen der Direktzahlungsverordnung und des ÖLN möglich. Es kann also nicht unbesehen auf die Erklärung der Erstinstanz in der Schlussabrechnung vom 12. November 2021, wonach der Betrieb des Beschwerdeführers den ÖLN erfüllt hat, abgestellt werden. Schliesslich war die Erstinstanz nach eigenen Angaben gar nicht in der Lage, den ÖLN zu prüfen, was das BLW bestätigte. Auch im Weiteren vermag der Beschwerdeführer dem Vorwurf der Nichtkontrollierbarkeit der Anforderungen der Direktzahlungsverordnung und des ÖLN nichts Entscheidendes entgegenzusetzen. So macht er zwar geltend, es sei wegen seiner geringen Anzahl Tiere gar nicht möglich, dass er keine ausgeglichene Düngerbilanz habe. Die Erstinstanz entgegnet dazu aber nachvollziehbar, dass der geringe Tierbestand des Beschwerdeführers nur relevant wäre, wenn der Betrieb des Beschwerdeführers keine stickstoff- und phosphathaltigen Dünger zugeführt habe (Wegleitung Suisse Bilanz, Auflage 1.16, Juli 2020, Ziff. 2.6). Der Beschwerdeführer äusserte sich in der Folge nicht mehr zu diesem Thema, weshalb auch dieser Punkt offengeblieben ist. Zu den weiteren Anforderungen der Direktzahlungsverordnung und des ÖLN (vgl. dazu insbesondere Art. 70a Abs. 2 LwG; Art. 11 ff. DZV sowie nachfolgende E. 10.5.3) äussert sich der Beschwerdeführer überhaupt nicht.

**9.3** Im Ergebnis konnte und kann die in Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV vorgesehene ordnungsgemässe Kontrolle mangels Strukturdaten beziehungsweise aufgrund der unvollständigen Unterlagen zu den Pachtflächen

von B. \_\_\_\_\_ nicht durchgeführt werden. Dies gilt sowohl für die zahlreichen Anforderungen der Direktzahlungsverordnung im Allgemeinen, als auch spezifisch für den ÖLN des Beschwerdeführers.

## 10.

**10.1** Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, eine vollständige Kürzung der Direktzahlungen sei ein schwerer Eingriff und erfordere eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage, aus der die Gründe für die Kürzung klar hervorgingen. Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV sanktioniere eine "verspätete Gesuchseinreichung". Ihm würden aber unvollständige Angaben im Gesuch vorgeworfen, wofür Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. c DZV lediglich die Ansetzung einer Frist zur Ergänzung oder Korrektur vorsehe. Darüber hinaus setze eine Kürzung um "100% aller Direktzahlungen" voraus, dass dies (wie in Anhang 8 Ziff. 2.1.4 Bst. b DZV) ausdrücklich vorgesehen sei. Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV sehe dagegen eine Kürzung um "100% der betreffenden Beiträge" vor. Eine systematische Auslegung ergebe deshalb, dass Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV keine Kürzung aller Direktzahlungen um 100% erlaube. Nach Sinn und Zweck dieser Vorschrift könnten Beiträge bloss für jene Flächen oder Beitragsarten gekürzt werden, bei denen eine Prüfung der Voraussetzungen oder eine Kontrolle nicht möglich gewesen sei. Sein Betrieb verfüge aber über keine beitragsberechtigten Auslandsflächen und auch unter Bezugnahme auf den ÖLN sei keine vollständige Kürzung möglich.

**10.2** Die Vorinstanz ihrerseits erwog im angefochtenen Entscheid, der Beschwerdeführer habe die erforderlichen Unterlagen trotz wiederholter Aufforderung nicht eingereicht, so dass die Erstinstanz die von B. \_\_\_\_\_ gepachteten Flächen nicht habe überprüfen können. Der Beschwerdeführer sei seiner Mitwirkungspflicht bei der Strukturdatenerhebung nicht nachgekommen. Die vollständige Kürzung der Direktzahlungen durch die Erstinstanz gestützt auf Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV sei deshalb rechtmässig gewesen.

**10.3** Anhang 8 Ziff. 2.1.3 DZV betrifft die Gesuchseinreichung und lautet wie folgt:

Mangel beim Kontrollpunkt		Kürzung oder Massnahme
---------------------------	--	------------------------

a. Verspätete Gesuchseinreichung: Kontrolle kann ordnungsgemäss durchgeführt werden (Art. 98–100)	[...] [...] [...]	[...] [...] [...]
b. Verspätete Gesuchseinreichung: Kontrolle kann nicht ordnungsgemäss durchgeführt werden (Art. 98–100)		100 % der betreffenden Beiträge
c. Gesuch unvollständig oder mangelhaft (Art. 98–100)		Frist für Ergänzung oder Korrektur

**10.4** Wie diese Bestimmung zu verstehen ist, ist vor Bundesverwaltungsgericht strittig, weshalb sie auszulegen ist. Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut einer Norm, 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; BGE 150 II 273 E. 4.4.1; 146 III 217 E. 5; 145 III 324 E. 6.6).

**10.4.1** Gemäss Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. c DZV ist bei einem unvollständigen und mangelhaften Gesuch für Direktzahlungen, die fristbelastete Gelegenheit zur Verbesserung zu geben. Der Sinn dieser Bestimmung liegt darin, dem Gesuchsteller eine zusätzliche Möglichkeit einzuräumen, um seiner bis dahin nicht eingehaltenen Nachweispflicht gemäss Art. 101 DZV doch noch nachzukommen. Nutzt er diese Gelegenheit und ergänzt er sein Gesuch entsprechend, liegt den zuständigen Behörden schliesslich ein vollständiges Gesuch vor, das ordnungsgemäss geprüft werden kann (vgl. Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. a DZV). Versäumt der Gesuchsteller die ihm nach Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. c DZV gesetzte Frist hingegen und kommt seiner Nachweispflicht nicht nach, bleibt sein Gesuch weiterhin unvollständig und ist, wegen des nicht gelieferten Teils, zumindest ab diesem Zeitpunkt auch als verspätet im Sinne von Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV zu betrachten.

**10.4.2** Entsprechend ist auch Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV zu verstehen, der vorsieht, dass 100 % der betreffenden Beiträge zu kürzen sind, wenn

eine Kontrolle bei verspäteter Gesuchseinreichung nicht ordnungsgemäss durchgeführt werden kann. Die "verspätete Gesuchseinreichung" muss nicht bedeuten, dass bereits das ursprüngliche Direktzahlungsgesuch nicht fristgemäss eingereicht worden ist. Entscheidend ist, dass der Gesuchsteller seiner Nachweispflicht (vgl. Art. 101 DZV) nicht bis zum gesetzlich oder behördlich vorgegebenen Zeitpunkt nachgekommen und eine ordnungsgemässe Kontrolle in der Folge (mehr) möglich ist. So stellte auch das Bundesgericht bereits fest, dass es sich rechtfertigen könne, die verspätete Einreichung von Unterlagen einer verspäteten Einreichung des Gesuchs gleichzustellen, wenn keine sachgerechte Kontrolle mehr möglich sei (Urteil des BGer 2C\_94/2015 vom 19. August 2015 E. 4.4.1). Liegen nämlich – wie im vorliegenden Fall – zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht sämtliche für die Beurteilung des Direktzahlungsanspruchs notwendigen Informationen und Belege vor, ist mit dem Fachbericht des BLW vom 8. Juni 2023 von einem zu spät eingereichten und zudem unvollständigen Gesuch auszugehen, dem die nötigen vollständigen Angaben für die ordnungsgemässe Kontrolle der Beitragsberechtigung für das betreffende Jahr fehlen. Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV ist auf den vorliegenden Fall folglich anwendbar.

**10.5** Der Beschwerdeführer bestreitet weiter, dass Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV eine vollständige Kürzung der Direktzahlungen 2021 zulasse.

**10.5.1** Wie der Beschwerdeführer zu Recht vorbringt, unterscheidet die Direktzahlungsverordnung in Anhang 8 zwischen Kürzungen um "100 % aller Direktzahlungen" (vgl. z.B. Anhang 8 Ziff. 2.1.4 Bst. b DZV) und Kürzungen um "100 % der betreffenden Beiträge", wie dies in Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV vorgesehen ist. Das allein führt jedoch – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – nicht dazu, dass eine Kürzung aller Direktzahlungsbeiträge gestützt auf Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV ausgeschlossen werden könnte. Vielmehr ist aus dem Wortlaut zu schliessen, dass hier im Gegensatz zur "Kürzung von 100 % aller Direktzahlungen" nicht immer sämtliche, sondern nur bestimmte, eben die "betreffenden Beiträge" zu kürzen sind. Eine Beschränkung der Kürzungen auf einzelne Beiträge, Flächen oder der Höhe nach ist dem Wortlaut von Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV hingegen nicht zu entnehmen. Entsprechend muss nach dem bereits festgestellten Sinn und Zweck der Bestimmung auch für den Umfang der Kürzungen entscheidend sein, ob und inwiefern der Gesuchsteller seiner Nachweispflicht (vgl. Art. 101 DZV) nachgekommen und eine ordnungsgemässe Kontrolle möglich ist (vgl. E. 10.4.1 und E. 10.4.2). Ist für einen Beitrag keine Kontrolle möglich, ist dieser entsprechend zu kürzen. Diese

Auslegung teilt im Ergebnis auch der Beschwerdeführer, bringt er doch selbst vor, nach dem Sinn und Zweck von Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV könnten Beiträge nur für jene Flächen und/oder Beitragsarten gekürzt werden, bei denen eine Kontrolle nicht möglich sei. Die Bestimmung lässt also zweifellos eine vollständige Kürzung der Direktzahlungen zu, soweit bei allen "betreffenden Beiträgen" keine ordnungsgemässe Kontrolle möglich ist.

**10.5.2** Unabhängig davon, ob die von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Flächen selbst beitragsberechtigt sind, gehören sie zum Betrieb des Beschwerdeführers (vgl. E. 7.4) und sind deshalb wie in Art. 101 DZV ausdrücklich vorgesehen bei der Erfüllung des ÖLN zu berücksichtigen. Wie festgestellt, erlaubten und erlauben die unvollständigen Strukturdaten zu den Pachtflächen (von B.\_\_\_\_\_) aber keine ordnungsgemässe Kontrolle der verschiedenen Anforderungen der Direktzahlungsverordnung und insbesondere des ÖLN (vgl. E. 9). Fraglich ist damit noch, ob dem Beschwerdeführer unter diesen Umständen und gestützt auf Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV sämtliche Beiträge zu kürzen sind.

**10.5.3** Direktzahlungen werden ausgerichtet, wenn die Voraussetzungen von Art. 70a Abs. 1 LwG erfüllt sind. Dabei sind das Vorliegen eines bodenbewirtschaftenden und bäuerlichen Betriebs (Bst. a) und die Erbringung des ÖLN (Bst. b) als Voraussetzungen für die Gewährung von Direktzahlungen gewissermassen "vor die Klammer gezogen" (KLAUS A. VALLENDER/PETER HETTICH, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Auflage, 2023, Art. 104 Rz. 30). Der ÖLN stellt also eine entscheidende Grundvoraussetzung dafür dar, dass überhaupt Direktzahlungen vergeben werden können. Dies bestätigt auch der Fachbericht des BLW vom 8. Juni 2023. Danach handelt es sich beim ÖLN um eine zentrale Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen, weshalb vom Umstand, dass dieser vorliegend nicht kontrolliert werden könne, auch alle beantragten Direktzahlungen und beitragsberechtigten Flächen betroffen seien. Der Beschwerdeführer vermag dem inhaltlich nichts entgegenzusetzen. So äussert er sich nicht dazu, inwiefern und welche Flächen oder Direktzahlungsarten von der Unkontrollierbarkeit des ÖLN und den fehlenden Strukturdaten nicht betroffen sein sollten. Er macht einzig geltend, dass die von B.\_\_\_\_\_ gepachteten Flächen nicht beitragsberechtigt seien. Dies trifft zwar zu, doch erfolgt für die besagten Pachtflächen auch keine Kürzung, weswegen dieser Einwand ins Leere geht.

**10.6** Im Ergebnis erweist sich die auf Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV vorgenommene vollständige Kürzung der Direktzahlungen deshalb als korrekt.

## **11.**

Der Beschwerdeführer bringt schliesslich vor, eine vollständige Kürzung der Direktzahlungen wegen administrativer Details bei ohnehin nicht beitragsberechtigten Flächen in Deutschland sei klar unverhältnismässig. Die Erstinstanz habe nur bei einer vernachlässigbaren Fläche die Kulturen nicht zuordnen können und diese hätten beim juristisch nicht geschulten Beschwerdeführer mittels Rückfragen beziehungsweise mit einem persönlichen Gespräch in Erfahrung gebracht werden können.

**11.1** Die Kürzung von Direktzahlungen muss auch vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip standhalten. Vorliegend ist deshalb zu prüfen, ob die gestützt auf Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV vorgenommene vollständige Kürzung sämtlicher Direktzahlungen verhältnismässig ist. Dabei verlangt das in Art. 5 Abs. 2 BV verankerte Verhältnismässigkeitsprinzip, dass jede staatliche Verwaltungsmassnahme für das Erreichen eines 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; 140 II 194 E. 5.8.2; Urteil des BGer 2C\_446/2022 vom 20. März 2024 E. 8.2; Urteil des BVGer B-3184/2023 vom 9. Juli 2024 E. 8.3.1).

**11.2** Direktzahlungen werden zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ausgerichtet (Art. 70 Abs. 1 LwG). Dabei liegt es im öffentlichen Interesse, dass Beiträge nur ausgerichtet werden, wenn die rechtlichen Voraussetzungen der abzugeltenden Beiträge auch eingehalten sind. Dass dem Beschwerdeführer für das Jahr 2021 keine Zahlungen ausgerichtet beziehungsweise diese vollständig gekürzt wurden, weil sein Gesuch für Direktzahlungen 2021 keine ordnungsgemässe Kontrolle zugelassen hat, lag somit im öffentlichen Interesse. Zweifellos war dieses Vorgehen auch dazu geeignet, das Ziel zu gewährleisten, keine ungerechtfertigten Direktzahlungsbeiträge zu vergeben. Die vollständige Kürzung ist in Bezug auf das angestrebte Ziel auch als erforderlich zu beurteilen, nachdem das Gesuch des Beschwerdeführers, insbesondere wegen der Unkontrollierbarkeit des ÖLN, für sämtliche Direktzahlungsarten keine ordnungsgemässe Anspruchsprüfung zulies (vgl. E. 10.6).

**11.3** Damit bleibt zu prüfen, ob die vollständige Kürzung der Direktzahlungen im engeren Sinne unverhältnismässig beziehungsweise zumutbar ist. Vorliegend fehlen die Strukturdaten zu rund (...) Hektaren von insgesamt rund (...) Hektaren Landwirtschaftlicher Nutzfläche. Das Gesuch des Beschwerdeführers für Direktzahlungen 2021 ist somit in Bezug auf einen sehr grossen Anteil der Nutzfläche des betroffenen Betriebs unvollständig und nicht – wie von ihm vorgebracht – bloss für eine vernachlässigbare Fläche. Besagte Flächen in Deutschland sind zwar selbst nicht beitragsberechtig, doch die Informationen darüber unabdingbar, um die Anspruchsberechtigung des Beschwerdeführers insgesamt zu kontrollieren (vgl. E. 10.5.2 und E. 10.5.3). Zudem gewährte die Erstinstanz dem Beschwerdeführer erfolglos mehrere Nachfristen, um die vollständigen Unterlagen zu erhalten (vgl. E. 8.2). Aber selbst im weiteren Verfahren und noch im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht vermochte der inzwischen anwaltlich vertretene Beschwerdeführer die notwendigen Unterlagen nicht einzureichen. Selbst unter Berücksichtigung des beim Bundesverwaltungsgericht eingereichten Fiona-Auszugs ist eine vollständige Prüfung der Anforderungen der verschiedenen Direktzahlungsarten für den Betrieb des Beschwerdeführers nicht möglich (vgl. E. 8.1), weshalb klar ist, dass auch Rückfragen der Erstinstanz oder ein persönliches Gespräch mit dem Beschwerdeführer nicht zielführend gewesen wären. Damit ist die vollständige Kürzung der Direktzahlungen als zumutbar zu betrachten.

**11.4** Im Ergebnis erweist sich die vollständige Kürzung der Direktzahlungen 2021 folglich auch als verhältnismässig.

## **12.**

Zusammenfassend sind die Voraussetzungen zur Anwendung von Anhang 8 Ziff. 2.1.3 Bst. b DZV gegeben und die vollständige Kürzung der Direktzahlungen 2021 ist zu bestätigen. Der Beschwerdeführer vermag mit seinen Rügen nicht durchzudringen, weshalb die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist.

## **13.**

**13.1** Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

**13.2** Die Gerichtsgebühr bestimmt sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4<sup>bis</sup> VwVG; Art. 2 Abs. 1 VGKE). Für Streitigkeiten mit Vermögensinteresse legt Art. 4 VGKE den Gebührenrahmen aufgrund des Streitwertes fest. Die Verfahrenskosten werden daher im vorliegenden Fall auf Fr. 2'200.– festgesetzt und dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids dem in derselben Höhe geleisteten Kostenvorschuss des Beschwerdeführers entnommen.

**13.3** Ausgangsgemäss hat der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Die Vorinstanzen haben keine Entschädigung beantragt und sind in der Regel auch nicht entschädigungsberechtigt (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'200.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids wird dieser Betrag dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'200.– entnommen.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

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

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Raphael Arnold

**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 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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 24. April 2025

Zustellung erfolgt an:

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