



Abteilung II
B-3709/2020

Urteil vom 8. Juni 2021

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Ronald Flury, Richterin Maria Amgwerd,
Gerichtsschreiberin Corine Knupp.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Baudirektion des Kantons Zürich,
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,
Vorinstanz,

Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich,
Strategie, Koordination & Recht,
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,
Erstinstanz.

Gegenstand

Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2019 wegen nur
teilweiser Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises.

Sachverhalt:**A.**

A.a A. _____ bewirtschaftet in Generationengemeinschaft einen landwirtschaftlichen Betrieb in B. _____. Am 13. März 2019 führte das Veterinäramt des Kantons Zürich auf seinem Betrieb eine unangemeldete Kontrolle betreffend qualitativem Tierschutz durch. Gemäss Kontrollbericht stellten die beiden Kontrolleure namentlich fest, dass 15 Kühe und 11 Jungtiere in Anbindehaltung während der letzten Vegetationsperiode nur 55 anstatt mindestens 60 Tage Auslauf gehabt hätten sowie dass ein Jungtier übermässig verschmutzt gewesen sei.

A.b A. _____ erklärte sich mit seiner Stellungnahme auf dem Kontrollbericht vom 13. März 2019 und mit Schreiben vom 16. März 2019 an das kantonale Veterinäramt mit den Beanstandungen nicht einverstanden.

A.c Das kantonale Veterinäramt teilte A. _____ am 16. April 2019 mit, die Beanstandungen seien nachvollziehbar dokumentiert und korrekt erfolgt.

A.d Am 25. April 2019 ersuchte A. _____ das kantonale Veterinäramt um Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Mit Schreiben vom 6. Mai 2019 teilte es ihm mit, es werde ihm im Verwaltungsverfahren vor dem Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich der Rechtsweg offenstehen, sollte dieses aufgrund der erfolgten Meldung Direktzahlungen wegen Mängeln im Tierschutz kürzen.

B.

B.a Am 30. Juli 2019 teilte das Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich A. _____ mit, aufgrund der festgestellten Mängel bei der Kontrolle vom 13. März 2019 ergäbe sich für seinen Betrieb eine Kürzung der Direktzahlungen im Bereich ÖLN-Tierschutz von Fr. 3'596.–. Dieser Betrag werde mit den Direktzahlungen 2019 verrechnet.

B.b Nachdem A. _____ am 29. August 2019 erneut um eine rekursfähige Verfügung ersucht hatte, verfügte das Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich (nachfolgend: Erstinstanz) am 17. Oktober 2019, dass die Kürzung der Direktzahlungen 2019 im Betrag von Fr. 3'596.– wegen Mangel im Tierschutz bestehen bleibe. Bei der Kontrolle des kantonalen Veterinäramtes vom 13. März 2019 sei auf seinem Betrieb festgestellt worden, dass dem angebunden gehaltenen Rindvieh (15 Kühe und 6 Rinder) zwischen dem 30. April und dem 1. November 2018 nur an 55 Tagen Auslauf

gewährt worden sei. Ein Rind sei übermässig verschmutzt und mit Kotrollen behangen gewesen. Der zu kürzende Beitrag werde gemäss Anhang 8 der Verordnung vom 23. Oktober 2013 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR 910.13) wie folgt berechnet:

" - 15 Kühe à 2 Punkte /GVE zu wenig Auslauftage im Sommer	= Fr. 3'000.–
- 6 Rinder (1.98 GVE) à 2 Punkte/GVE zu wenig Auslauftage im Sommer	= Fr. 396.–
- 1 Rind à 0.4 GVE übermässig verschmutzt (Mindestkürzung)	= Fr. 200.–
	Fr. 3'596.–"

C.

C.a Gegen diese Verfügung erhob A. _____ mit Eingabe vom 15. November 2019 Rekurs bei der Baudirektion des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung der Verfügung sowie die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung. Er machte im Wesentlichen geltend, alle Jungtiere seien ab Weidebeginn im Frühjahr bis gegen Ende November auf der Weide. Bezüglich der 15 Kühe brachte er vor, nach Treu und Glauben gehandelt zu haben. Er sei der Auffassung gewesen, sich im Zusammenhang mit dem Tierauslauf rechtmässig verhalten zu haben.

C.b Die Baudirektion des Kantons Zürich (nachfolgend: Vorinstanz) hiess mit Entscheid vom 19. Juni 2020 den Rekurs von A. _____ teilweise gut und reduzierte die Kürzung der Direktzahlungen 2019 um Fr. 396.– auf Fr. 3'200.–. Im Übrigen wies sie den Rekurs ab.

Zur Begründung hielt die Vorinstanz im Wesentlichen fest, es erscheine nachvollziehbar, dass die Jungtiere ab Weidebeginn im Frühjahr bis gegen Ende November auf der Weide gewesen seien, auch wenn der Eintrag im Auslaufjournal nicht korrekt gewesen sei. Auf die Kürzung betreffend zu wenig Auslauftage der Jungtiere in der Höhe von Fr. 396.– sei, wie im Übrigen auch von der Erstinstanz mit Stellungnahme vom 19. Dezember 2019 beantragt, entsprechend zu verzichten.

Demgegenüber sei unbestritten, dass die 15 Kühe während der Vegetationszeit zwischen 1. Mai und 31. Oktober nur an 55 Tagen Auslauf gehabt hätten. Angebunden gehaltene Rinder müssten aber regelmässig, mindestens an 60 Tagen während der Vegetationsperiode und an 30 Tagen während der Winterfütterungsperiode, Auslauf erhalten. Gemäss Art. 7a der Verordnung des BLV über die Haltung von Nutztieren und Haustieren vom 27. August 2008 (Nutz- und Haustierverordnung, SR 455.110.1) gelte der

Zeitraum vom 1. November bis 30. April als Winterfütterungsperiode. Eine Kompensation der fehlenden Auslauftage während der Vegetationszeit sei nicht möglich. Denn der Auslauf im Sommer weise eine andere Qualität als jener im Winter auf. Das Festlegen bestimmter Daten für den Beginn und das Ende der Winterfütterungsperiode diene der Rechtssicherheit und erhöhe die Planungssicherheit.

Entsprechend seien die Vorgaben nicht erfüllt und der ökologische Leistungsnachweis, der unter anderem Voraussetzung für die Gewährung von Direktzahlungen sei, nicht erbracht. Schliesslich sei es nicht zum Nachteil von A. _____ gewesen, dass bei den Kontrollen der vorangehenden Jahre die Auslauftage bzw. deren Verteilung nicht beanstandet worden seien. Die entsprechende Kürzung der Direktzahlung um 30 Punkte (15 Kühe à 2 GVE-Punkte) bzw. um Fr. 3'000.– sei zu Recht erfolgt.

Bezüglich des übermässig verschmutzten Rindes hielt die Vorinstanz sodann fest, gemäss den Fotografien sei es eindeutig übermässig verschmutzt und mit Mistrollen behangen gewesen. Solche bereits länger andauernden Verschmutzungen, von denen sich das Rind nicht mehr selber reinigen könne, würden das Risiko von Haarausfall, Rötungen und Hautentzündungen bergen, was wiederum das Wohlbefinden eines Tieres erheblich beeinträchtige. Die Beanstandung bzw. die entsprechende Direktzahlungskürzung um den Mindestbetrag von Fr. 200.– sei somit zu Recht erfolgt.

D.

D.a Am 22. Juli 2020 erhob A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) gegen diesen Entscheid Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt die Aufhebung der Direktzahlungskürzung wegen zu wenig Auslauftagen von 15 Kühen in der Höhe von Fr. 3'000.– sowie eine angemessene Umtriebsentschädigung.

Zur Begründung hält der Beschwerdeführer im Wesentlichen fest, die Tierschutzgesetzgebung bestimme, dass den Tieren während der Winterfütterungszeit an mindestens 30 und während der Vegetationsperiode an mindestens 90 Tagen [recte: 60 Tage] Auslauf zu gewähren sei. In den beiden Perioden zusammen habe er sogar mehr Auslauftage gewährt. Am 20. Juli 2010 habe die Kantonstierärztin notiert, dass die 30+60 Tage immer über 365 Tage hinweg eingehalten sein müssten. Daran habe er sich gehalten. In der Folge seien während neun Jahren Kontrollen durchgeführt worden,

ohne dass es diesbezüglich zu Beanstandungen gekommen sei und obwohl im Jahr 2014 Art. 7a der Nutz- und Haustierverordnung neu eingefügt worden sei. Er bezweifle, dass bei dieser Ausgangslage mit der nun verfügbaren Beitragskürzung die Rechtssicherheit gewährleistet sei. Hinzu komme, dass weder im Tierschutzgesetz, noch in der Tierschutzverordnung oder in den kantonalen Merkblättern auf die Definition der Winterfütterungszeit verwiesen werde.

Sodann wirft der Beschwerdeführer die Frage auf, ob es mit der Rechtssicherheit vereinbar sei, dass die Winterfütterungszeit nur für die Tiere der Rindergattung gelte, nicht aber für Schafe, obwohl die Schafe in der Nutz- und Haustierverordnung ebenfalls genannt würden. Letztlich gehe es um das Tierwohl und dieses sei zu keiner Zeit gefährdet gewesen.

D.b Da der Beschwerdeschrift vom 22. Juli 2020 keine Ausfertigung des angefochtenen Entscheids vom 19. Juni 2020 beilag, wurde dem Beschwerdeführer mit Verfügung vom 23. Juli 2020 eine Nachfrist zur Verbesserung seiner Beschwerde angesetzt. Mit Schreiben vom 3. August 2020 reichte er innert Frist eine ergänzte Beschwerde sowie diverse Aktenstücke, so auch den angefochtenen Rekursentscheid, ein.

D.c Die Vorinstanz liess sich am 22. September 2020 vernehmen und beantragt die Abweisung der Beschwerde.

D.d Die Erstinstanz beantragt mit Eingabe vom 22. September 2020 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers.

D.e Am 28. September 2020 wurde das Bundesamt für Landwirtschaft BLW und am 29. Oktober 2020 das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV ersucht, einen Fachbericht einzureichen. Der Fachbericht des BLW ging mit Schreiben vom 26. Oktober 2020 beim Bundesverwaltungsgericht ein. Das BLV teilte am 30. November 2020 mit, auf zusätzliche Bemerkungen zu verzichten.

D.f Der Beschwerdeführer nahm mit Eingabe vom 13. Dezember 2020 abschliessend zum Verfahren Stellung und hielt an seinen Anträgen und Ausführungen in der Beschwerdeschrift fest. Ergänzend machte er geltend, die Bestimmung, wonach als Winterfütterungsperiode der Zeitraum vom 1. November bis 30. April gelte, diene ausschliesslich der Verwaltung zur besseren Überprüfbarkeit der Massnahme. Sie sei im Zusammenhang mit dem

Tierwohl aber bedenklich. Er bezweifle deshalb die Rechtmässigkeit von Art. 7a der Nutz- und Haustierverordnung.

D.g 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 Angefochten ist der Entscheid der Vorinstanz vom 19. Juni 2020 betreffend Kürzung der Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2019. Dieser Entscheid ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid (§ 19 Abs. 3 i.V.m. § 42 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 [VRG, Systematische Rechtssammlung des Kantons Zürich, LS 175.2] i.V.m. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1]), der in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes ergangen ist. Er stellt daher eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht, das gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist nach Art. 33 Bst. i VGG und Art. 166 Abs. 2 LwG für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig, zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift.

1.2 Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung vom 19. Juni 2020 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 Im Übrigen hat der Beschwerdeführer die Beschwerde vom 22. Juli 2020 frist- und formgerecht erhoben (Art. 50 und Art. 52 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

1.4 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

2.1 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 Parteibehrengen, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (BGE 133 II 35 E. 2; Urteil des BVGer A-477/2018 vom 11. September 2018 E. 1.5; FLÜCKIGER, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, Art. 7 N 19; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8).

2.2 Die Vorinstanz reduzierte in Dispositiv-Ziffer 1 des angefochtenen Entscheids die Direktzahlungskürzung für das Jahr 2019 um Fr. 396.– auf Fr. 3'200.–. Im Übrigen wies sie den Rekurs ab. Die angefochtene Verfügung umfasst damit neben der bestätigten Teilkürzung um Fr. 3'000.– wegen angeblich zu wenig Auslauftagen bei 15 Kühen auch die bestätigte Beitragskürzung wegen eines übermässig verschmutzten Rindes um Fr. 200.– sowie die Aufhebung der Beitragskürzung wegen angeblich zu wenig Auslauftagen bei fünf Jungtieren.

2.3 Der Beschwerdeführer stellt in seiner Beschwerde vom 22. Juli 2020 klar, dass sich seine Beschwerde einzig gegen die Kürzung um Fr. 3'000.– wegen zu wenig Auslauftagen bei 15 Kühen richte. Dabei bestreitet er nicht, dass die Kühe in der Periode vom 1. Mai bis 31. Oktober nur an 55 Tagen Auslauf hatten und dass deshalb die Vorgaben von Art. 40 Abs. 1 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV, SR 455.1) in Verbindung mit Art. 7a der Verordnung des BLV über die Haltung von Nutztieren und Haustieren vom 27. August 2008 (Nutz- und Haustierverordnung, SR 455.110.1) nicht erfüllt sind. Ebenso wenig bestreitet er die Berechnung der Beitragskürzung und die weitere Direktzahlungskürzung um Fr. 200.– wegen eines übermässig verschmutzten Rindes. Auf diese nicht streitgegenständlichen Fragen ist vorliegend somit nicht (mehr) einzugehen.

3.

3.1 Der hier zu beurteilende Sachverhalt ereignete sich in den Jahren 2018 und 2019. Grundsätzlich finden diejenigen Rechtssätze Anwendung, 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 BGer 2C_833/2014 vom 29. Mai 2015 E. 2.1; Urteil des BVGer B-2864/2019 vom 19. Dezember 2019 E. 3.1). Da sich in casu keine intertemporalrechtlichen Probleme ergeben, mithin die hier interessierenden Bestimmungen von keinen entscheidrelevanten Rechtsänderungen betroffen sind, kann im Folgenden

auf die heute gültige Fassung der anwendbaren Normen des Landwirtschaftsrechts abgestellt werden.

3.2 Nachfolgend sind die relevanten rechtlichen Grundlagen dem besseren Verständnis halber kurz wiederzugeben.

4.

4.1 Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben werden zwecks Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen Direktzahlungen ausgerichtet (Art. 70 LwG). Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen ist unter anderem die Erbringung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) und dass die für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung eingehalten werden (Art. 70a Abs. 1 Bst. b und c LwG). Der ÖLN umfasst nach Art. 70a Abs. 2 Bst. b LwG insbesondere eine artgerechte Haltung der Nutztiere. Diesbezüglich hält Art. 12 der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR 910.13) fest, dass die für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Vorschriften der Tierschutzgesetzgebung eingehalten werden müssen.

4.2 Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, die ein Gesuch für bestimmte Direktzahlungsarten eingereicht haben, müssen der Vollzugsbehörde den Nachweis erbringen, dass sie auf dem gesamten Betrieb die Anforderungen der betreffenden Direktzahlungsarten, einschliesslich jenen des ÖLN, erfüllen bzw. erfüllt haben (Art. 101 DZV). Tierschutzkontrollen im Rahmen des ÖLN werden nach den Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung durchgeführt (Art. 102 Abs. 2 DZV). Die Kontrollperson teilt dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin bei der Betriebskontrolle festgestellte Mängel unverzüglich mit. Ist der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin mit der Beurteilung nicht einverstanden, so kann er oder sie innerhalb der drei folgenden Werktage bei der kantonalen Vollzugsbehörde eine Zweitbeurteilung verlangen (Art. 103 Abs. 1 und 2 DZV). Der Kanton überprüft schliesslich die Beitragsberechtigung und setzt die Beiträge aufgrund der erhobenen Daten fest (Art. 108 Abs. 1 DZV).

4.3 Die Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das Landwirtschaftsgesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG). Der Bundesrat wird in Art. 170 Abs. 3 LwG

zudem ermächtigt, für die Kürzungen der Direktzahlungen die notwendigen Verordnungsbestimmungen zu erlassen. In Ausübung dieser Ermächtigung wird in Art. 105 Abs. 1 DZV bestimmt, dass die Kantone die Beiträge gemäss Anhang 8 der DZV kürzen oder verweigern.

4.4 Das Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG, SR 455) bestimmt, dass jeder, der mit Tieren umgeht, ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen und, soweit es der Verwendungszweck zulässt, für ihr Wohlergehen zu sorgen hat (Art. 4 Abs. 1 Bst. a und Bst. b TSchG). Wer Tiere hält oder betreut, muss diese angemessen nähren, pflegen, ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie soweit nötig Unterkunft gewähren (Art. 6 Abs. 1 TSchG). Art. 6 Abs. 2 TSchG gibt dem Bundesrat die Kompetenz, unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und nach dem Stand der Erfahrung und der technischen Entwicklung Vorschriften über das Halten von Tieren, namentlich Mindestanforderungen, zu erlassen. Als solche Mindestanforderung verlangt Art. 40 Abs. 1 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV, SR 455.1), dass Rinder, die angebunden gehalten werden, regelmässig, mindestens jedoch an 60 Tagen während der Vegetationsperiode und an 30 Tagen während der Winterfütterungsperiode, Auslauf erhalten. Sie dürfen höchstens zwei Wochen ohne Auslauf bleiben. Der Auslauf ist in einem Auslaufjournal einzutragen. Gemäss Art. 7a der Nutz- und Haustierverordnung gilt der Zeitraum vom 1. November bis 30. April als Winterfütterungsperiode.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer stellt zunächst in allgemeiner Weise und ohne substantiierte Begründung die Rechtmässigkeit von Art. 7a der Nutz- und Haustierverordnung in Frage.

5.2 Im Bereich des Tierschutzes erteilt Art. 80 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz, die er mit Erlass des Tierschutzgesetzes wahrgenommen hat. Neben der oben erwähnten Delegationsnorm von Art. 6 Abs. 2 TschG (vgl. E. 4.4) bestimmt der den "Vollzug durch Bund und Kantone" betreffende Art. 32 Abs. 1 TschG, dass der Bundesrat Vollzugsvorschriften erlässt und das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV ermächtigen kann, Ausführungsvorschriften technischer Art zu erlassen. Zudem wiederholt Art. 209 Abs. 1 TSchV in Anknüpfung an Art. 32 Abs. 1 Satz 2 TSchG die

subdelegierte Ermächtigung an das BLV zum Erlass von Amtsverordnungen technischer Art. Dieser in Art. 32 Abs. 1 Satz 2 TSchG definierte Rechtsetzungsbereich beschränkt sich im Übrigen nicht auf technikbezogene Regelungen, sondern erfasst sämtliche aus veterinärmedizinischer Sicht notwendigen und durch ein Fachamt zu erlassenden allgemeinverbindlichen Amtsverordnungen (Urteil des BGer 2C_765/2020 vom 14. Januar 2021 E. 5.3.3; Botschaft vom 9. Dezember 2002 zur Revision des Tierschutzgesetzes, BBl 2003 657, S. 682).

5.3 Die in Art. 7a der Nutz- und Haustierverordnung enthaltene Definition der Winterfütterungsperiode wurde damit gestützt auf die genannten Delegationsnormen im Rahmen der staatsrechtlich vorgesehenen Zuständigkeitsordnung erlassen. Sie stützt sich auf eine formell-gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 164 Abs. 1 BV. Die Subdelegation von Art. 32 Abs. 1 Satz 2 TSchG erfüllt zudem die in Art. 48 Abs. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) genannten Voraussetzungen (vgl. Urteil 2C_765/2020 E. 5.2 f.). Die in Art. 7a der Nutz- und Haustierverordnung als Winterfütterungsperiode definierte Zeitspanne überschreitet auch inhaltlich die dem BLV gesetzlich und verordnungsmässig übertragenen Regelungskompetenzen nicht.

5.4 Die Verordnungsbestimmung hat demzufolge eine genügende gesetzliche Grundlage und wurde rechtmässig erlassen.

5.5 Entgegen der Rüge des Beschwerdeführers dient Art. 7a der Nutz- und Haustierverordnung auch nicht nur der Verwaltung zur besseren Überprüfbarkeit. Das Festlegen von Beginn und Ende der Winterfütterungsperiode dient vor allem der Rechtssicherheit der betroffenen Privaten. Sie sind damit nicht von der Einschätzung der jeweiligen Behörden, wann die Vegetationsperiode in der jeweiligen Region und im jeweiligen Jahr beginnt, abhängig. Zudem erhöht sie die Planungssicherheit der betroffenen Privaten (vgl. E. 6b der angefochtenen Verfügung sowie Ziff. 2.3 des Fachberichts des BLW vom 26. Oktober 2020).

5.6 Der Vollständigkeit halber und mit Blick auf art. 12 der Vorakten und dem vom Beschwerdeführer in der Beschwerde verwendeten Begriff "Verwaltungsanordnung" ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Nutz- und Haustierverordnung nicht um eine Verwaltungsverordnung handelt, sondern um eine Rechtsverordnung. Denn das Hauptkriterium für die Unterscheidung von Rechts- und Verwaltungsverordnungen ist nicht

die erlassende Behörde, sondern der Adressatenkreis. Rechtsverordnungen richten sich an die Allgemeinheit, d.h. sie statuieren Rechte oder Pflichten für den Einzelnen oder regeln die Organisation und das Verfahren der Behörden. Sie müssen in der Gesetzessammlung publiziert werden, um für die Privaten rechtswirksam zu sein, wie es bezüglich der Nutz- und Haustierverordnung auch der Fall ist. Demgegenüber wenden sich Verwaltungsverordnungen an die Behörden und sollen eine einheitliche Verwaltungspraxis sicherstellen. Sie statuieren keine Pflichten und Rechte für Private und werden in der Regel nicht in den offiziellen Gesetzessammlungen publiziert (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 77 ff.).

6.

6.1 Sodann erachtet es der Beschwerdeführer als stossend, dass die Winterfütterungszeit nur für die Tiere der Rindergattung gelte, nicht aber für Schafe, obwohl diese in der Nutz- und Haustierverordnung ebenfalls genannt würden.

6.2 Mit der Erstinstanz (vgl. Vernehmlassung vom 22. September 2020) ist festzuhalten, dass ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung von Schafen und Rindern besteht. Denn anders als Rinder dürfen Schafe gemäss Art. 52 Abs. 1 TSchV nicht angebunden gehalten werden. Entsprechend bestehen für Schafe auch keine Auslaufvorschriften. Darüber hinaus kann der Beschwerdeführer auch aus Art. 7 Abs. 4 der Nutz- und Haustierverordnung nichts zu seinen Gunsten ableiten. Nach dieser Bestimmung müssen Schafe und Ziegen in der Winterfütterungsperiode vor der Geburt eingestallt werden und in den ersten beiden Wochen nach der Geburt jederzeit Zugang zu einer Unterkunft haben. Sie betrifft damit nur die Winterfütterungsperiode vor der Geburt von Schafen und Ziegen, wobei auch hier der Zeitraum vom 1. November bis 30. April als Winterfütterungsperiode gilt. Denn Art. 7a der Nutz- und Haustierverordnung ist zwar im Abschnitt "Auslauf" aufgeführt, steht jedoch im Kapitel "Allgemeine Tierhaltungsvorschriften", die grundsätzlich für alle Tiere gemäss Art. 1 der Nutz- und Haustierverordnung gelten, es sei denn, eine Bestimmung regle lediglich die Haltung einer bestimmten Tiergattung, was bei Art. 7a der Nutz- und Haustierverordnung gerade nicht der Fall ist.

7.

7.1 Der Beschwerdeführer stellt sich im Weiteren auf den Standpunkt, darauf vertraut zu haben, rechtmässig zu handeln. Denn die Kantonstierärztin habe auf dem Kontrollrapport vom 20. Juli 2010 notiert, die 30+60 Tage

müssten immer über 365 Tage hinweg eingehalten sein. Zudem sei es auch in den darauffolgenden Kontrollen – namentlich in den Jahren 2014, 2015 und 2018 – bezüglich der Auslauftage der Rinder zu keinen Beanstandungen gekommen. Der Beschwerdeführer rügt damit sinngemäss eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) und beruft sich implizit auf den Vertrauensschutz gemäss Art. 9 BV.

7.2 Gemäss Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Das Gebot von Treu und Glauben verhindert illoyales Verhalten der Behörden, prüft also deren Verhalten nach den materiellen Kriterien der Vertrauenswürdigkeit und der Widerspruchsfreiheit. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes bedeutet, dass die Privaten Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (Urteile des BVGer B-2179/2019 vom 6. November 2020 E. 6.3 und A-321/2019 vom 17. September 2019 E. 2.3.1).

7.3 Allgemein bedingt eine Berufung auf den Grundsatz von Treu und Glauben, dass gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Der Vertrauensschutz bedarf zunächst eines Anknüpfungspunkts, d.h., es muss eine Vertrauensgrundlage vorhanden sein. Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst (BGE 129 I 161 E. 4.1; Urteile des BVGer B-2179/2019 vom 6. November 2020 E. 6.3, A-321/2019 vom 17. September 2019 E. 2.3.2 und B-1215/2009 vom 9. November 2010 E. 7.2.1). Weiter wird verlangt, dass die Betroffenen gestützt auf den Vertrauenstatbestand Dispositionen getroffen oder unterlassen haben, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht oder nachgeholt werden können. Auf den Vertrauensschutz berufen kann sich sodann nur, wer berechtigterweise auf die Vertrauensgrundlage vertrauen durfte, das heisst von ihr Kenntnis hatte, ihre allfällige Fehlerhaftigkeit jedoch nicht kannte und auch bei gehöriger Sorgfalt nicht hätte erkennen müssen. Schliesslich dürfen der Berufung auf Treu und Glauben keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (Urteile des BGer 2C_444/2015 vom 4. November 2015 E. 3.1 und 1C_740/2013 vom 6. Mai 2015 E. 7.1; Urteile des BVGer A-4730/2014 vom 17. September 2015 E. 7.2 f., A-193/2015 vom 8. Juli 2015 E. 6.1 und A-173/2015 vom 8. Juni 2015 E. 7.1).

7.4 Auch die Duldung eines rechtswidrigen Zustandes kann in Ausnahmefällen eine Vertrauensgrundlage schaffen (Urteile B-2179/2019 E. 6.5 und

A-321/2019 E. 2.3.2; HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, a.a.O., Rz. 651 ff.). Grundsätzlich ist in solchen Fällen aber namentlich dann grosse Zurückhaltung geboten, wenn es beim Nichtstun der Verwaltung geblieben ist und die (zuständige) Behörde beim Privaten nicht die Meinung aufkommen liess, er handle rechtmässig (Urteile B-2179/2019 E. 6.5 und A-321/2019 E. 2.3.2, BEATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im Öffentlichen Recht, 1983, S. 14). Dabei muss der rechtswidrige Zustand während sehr langer Zeit hingenommen werden, wobei in der Regel ein bewusstes Hinnehmen erforderlich ist. Die Verletzung öffentlicher Interessen darf zudem nicht schwer wiegen (Urteile B-2179/2019 E. 6.3 und A-193/2015 E. 6.3).

7.5 Die Kantonstierärztin hat auf dem Kontrollrapport vom 20. Juli 2010 Folgendes vermerkt: "Auslauf Kühe nach wie vor auf dem Hofplatz zwischendurch (Gebäuden). Es muss darauf geachtet werden, dass immer 30 + 60 Tage (365 Tage zurückgerechnet) eingehalten sind". Indem sie 30 + 60 Tage notierte, unterschied sie klar zwischen den zwei Zeiträumen Winterfütterungs- und Vegetationsperiode. Ihre Notiz entspricht damit im Wesentlichen der Regelung von Art. 40 Abs. 1 Satz 1 TSchV. Eine spezifische Definition des Zeitraumes der Winterfütterungs- und Vegetationsperiode enthält der Vermerk nicht. Entsprechend liegt bereits deshalb keine Vertrauensgrundlage betreffend die Definition des Zeitraumes der Vegetations- und Winterfütterungsperiode vor.

7.6 Darüber hinaus ist Art. 7a der Nutz- und Haustierverordnung, der wie erwähnt bestimmt, dass der Zeitraum vom 1. November bis 30. April als Winterfütterungsperiode gilt, erst mit Änderung vom 23. Oktober 2013 eingefügt worden und am 1. Januar 2014 in Kraft getreten (AS 2013 3787). Die Regelung hat damit seit der von der Kantonstierärztin am 20. Juli 2010 erstellten Notiz eine Änderung erfahren.

7.7 Die neue Festlegung des Zeitraumes der Winterfütterungs- und damit implizit auch der Vegetationsperiode basiert auf einer Verordnungsänderung. Einer Änderung des geltenden Rechts steht das Prinzip des Vertrauensschutzes grundsätzlich nicht entgegen. Denn Rechtssetzungsakte stellen in der Regel keine Vertrauensgrundlage dar. Die Privaten können auch nicht ohne Weiteres auf den Fortbestand eines geltenden Rechts vertrauen, sondern müssen mit dessen Revision rechnen. Die Gewährung des Vertrauensschutzes kommt höchstens dann in Betracht, wenn die Privaten durch eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwerwiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige gesetzliche Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden und keine Möglichkeit der Anpassung an die

neue Rechtslage haben (Urteil des BVGer A-1374/2011 vom 5. Januar 2012 E. 3.5.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 641 f.), was vorliegend offensichtlich nicht der Fall ist. Auch aus diesem Grund ist es somit irrelevant, wenn sich der Beschwerdeführer auf den Vermerk der Kantons-tierärztin vom 20. Juli 2010 beruft.

7.8 Den Vorakten kann sodann entnommen werden, dass auf dem Betrieb des Beschwerdeführers in den darauffolgenden Jahren drei Kontrollen durch Agrocontrol des ZBV stattgefunden haben.

7.8.1 Gemäss Inspektionsbescheinigung vom 24. Juli 2014 fand am 12. Juli 2014 eine Bundeskontrolle statt, anlässlich welcher insbesondere die Aspekte ÖLN, RAUS, Label und Tierschutz kontrolliert wurden. Zu Beanstandungen betreffend Auslauf der Rinder kam es gemäss der Inspektionsbescheinigung nicht. Auf dem den Vorakten beiliegenden Auslaufjournal für die Monate Mai bis August 2014 findet sich die Notiz "*12.7.2014 Auslauf 91 Tag*" mit dem Stempel "AC 10". Anlässlich dieser Kontrolle vom 12. Juli 2014 konnte allerdings nur kontrolliert werden, ob in der Vegetationsperiode des Jahres 2013 60 Auslauftage gewährt wurden, da die Vegetationsperiode des Jahres 2014 im Kontrollzeitpunkt noch andauerte. Damit konnte Art. 7a der Nutz- und Haustierverordnung zufolge des Rückwirkungsverbot es noch keine Anwendung finden, da die Bestimmung wie erwähnt erst am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist.

7.8.2 Weiter fand am 1. September 2015 auf dem Betrieb des Beschwerdeführers eine Zusatzkontrolle hinsichtlich ÖLN, Ressourceneffizienz und Label durch Agrocontrol des ZBV statt. Auf dem den Vorakten beiliegenden Auslaufjournal für die Periode Mai bis August 2015 ist die Notiz "*1.9.2015 94 Tag/Jahr*" mit dem Stempel "AC 10" zu finden.

Schliesslich wurden am 18. Juni 2018 anlässlich einer unangemeldeten Grundkontrolle ÖLN, RAUS, Gewässer-/ Heimat-/ Umweltschutz, Tierschutz, Primärproduktion und Label kontrolliert (vgl. Inspektionsbescheinigung vom 18. Juni 2018). Auf den sich bei den Vorakten befindenden Auslaufjournalen Mai bis August 2017 und September bis Dezember 2017 findet sich keine Notiz im vorerwähnten Sinne.

Gemäss den Inspektionsbescheinigungen gab es bei diesen beiden Kontrollen keine Beanstandungen betreffend Auslauf der Rinder.

7.9 Die genannten Notizen auf den Auslaufjournalen und die fehlenden Beanstandungen lassen darauf schliessen, dass bei den erwähnten Kontrollen von Agrocontrol nur kontrolliert wurde, ob den Rindern auf 365 Tage zurückgerechnet an 90 Tagen Auslauf gewährt wurde, nicht jedoch auch ob mindestens 60 Tage auf die Vegetationsperiode und mindestens 30 Tage auf die Winterfütterungsperiode entfallen. Offenbar wurde damit hinsichtlich Auslauftage während der Winterfütterungs- und der Vegetationsperiode nicht von Beginn weg korrekt kontrolliert, zumal der Beschwerdeführer geltend macht, seine Rinder hätten auch in den Vorjahren vom 1. Mai bis 31. Oktober an weniger als 60 Tagen Auslauf gehabt.

7.10 Wie unter E. 7.4 erwähnt wird durch behördliche Untätigkeit jedoch nur in Ausnahmefällen eine Vertrauensgrundlage geschaffen. Namentlich ist erforderlich, dass der rechtswidrige Zustand während sehr langer Zeit bewusst hingenommen wird. Vorliegend sind seit dem Inkrafttreten von Art. 7a der Nutz- und Haustierverordnung bis zur fraglichen Kontrolle vom 13. März 2019 "nur" rund fünf Jahre vergangen und die Behörden haben – soweit bekannt – höchstens zweimal aufgrund von Inspektionen (Zusatzkontrolle vom 1. September 2015 und Grundkontrolle vom 18. Juni 2018) offenbar zu Unrecht nicht beanstandet, dass die Mindestanzahl der Auslauftage in der Vegetationsperiode nicht eingehalten wurde. Darin kann angesichts der strengen Voraussetzungen, unter welchen eine Duldung eines rechtswidrigen Zustandes ausnahmsweise eine Vertrauensgrundlage bilden kann, noch keine sehr lange Zeit gesehen werden (vgl. ähnlich Urteil A-1374/2011 E. 4.4 f.). Der Beschwerdeführer kann sich deshalb auch aus diesem Grund nicht auf eine Vertrauensgrundlage berufen.

7.11 So oder so kann sich wie erwähnt nur auf den Vertrauensschutz berufen, wer berechtigterweise auf die Vertrauensgrundlage vertrauen durfte, d.h. ihre Fehlerhaftigkeit nicht kannte und bei gehöriger Sorgfalt auch nicht hätte erkennen müssen. Dabei ist auf die individuellen Fähigkeiten und Kenntnisse der sich auf den Vertrauensschutz berufenden Person abzustellen (vgl. BGE 137 I 69 E. 2.5.2; Urteil A-4730/2014 E. 7.2). Wie das BLW in seinem Fachbericht vom 26. Oktober 2020 zutreffend festhält, obliegt es grundsätzlich den Bewirtschaftern, sich bei mangelnder Kenntnis der Rechtslage bei den zuständigen Behörden die ihnen fehlenden Informationen einzuholen. Grundsätzlich kann von einem Landwirt mit landwirtschaftlicher Ausbildung (vgl. Art 70a Abs. 1 Bst. h LWG) sowie einschlägiger Branchentätigkeit und -erfahrung gefordert werden, dass er die relevanten Tierschutzbestimmungen inkl. dazugehörigen Verordnung kennt und einzuordnen weiss (vgl. ähnlich für Baufachleute: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN,

a.a.O., Rz. 656). Ebenso kann er nicht ohne Weiteres auf den Fortbestand eines geltenden Rechts vertrauen, sondern muss mit dessen Revision rechnen. Der Beschwerdeführer hatte sich zudem bereits in der Vergangenheit mit der Frage der Einhaltung der Mindestauslauftage von angebunden gehaltenen Rindern gemäss Art 40 Abs. 1 TschV auseinanderzusetzen. So verweist er selbst auf ein Verfahren gegen ihn aus dem Jahr [...] vor dem Bezirksgericht C. _____, bei welchem es unter anderem um die Frage ging, ob den Rindern in der Winterfütterungszeit 2007 genügend Auslauftage gewährt wurden. Dem Beschwerdeführer musste somit die Thematik bekannt und in besonderem Masse bewusst gewesen sein.

7.12 Im Übrigen geht der Beschwerdeführer fehl, wenn er behauptet, es werde nirgends auf die Definition der Winterfütterungsperiode verwiesen. Es trifft zwar zu, dass die Dauer der Winterfütterungsperiode im vom Beschwerdeführer ins Recht gelegten Merkblatt "Fachinformation Tierschutz Auslauf für angebunden gehaltene Rinder" des BLV nicht definiert wird. Im Tierschutz-Kontrollhandbuch für Rinder des BLV wird jedoch ausdrücklich festgehalten, dass als Winterfütterungsperiode der Zeitraum vom 1. November bis 30. April gelte. Das Tierschutz-Kontrollhandbuch für Rinder ist sowohl über die Webseite des BLV (www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierschutz/nutztierhaltung/rinder.html; letztmals besucht: 26.04.2021) als auch durch entsprechende Verlinkung über die Webseiten des Kantons Zürich (www.zh.ch/de/umwelt-tiere/tiere/nutztiere-pferde.html; letztmals besucht: 26.04.2021) und der Agrocontrol des ZBV (www.agrocontrol.ch/richtlinien; letztmals besucht: 26.04.2021) öffentlich abrufbar.

7.13 Nach dem Gesagten erscheint es zumindest fraglich, ob der Beschwerdeführer bei Vorliegen einer Vertrauensgrundlage berechtigterweise auf diese hätte vertrauen dürfen, auch wenn die Rechtsprechung an diese Voraussetzung in der Regel keine allzu hohen Anforderungen stellt und grundsätzlich eigentliche Nachforschungen über die Richtigkeit behördlichen Handelns von Privaten nicht erwartet werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 657). Letztlich kann diese Frage jedoch offengelassen werden, da es – wie gezeigt – bereits an einer Vertrauensgrundlage fehlt.

7.14 Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass vorliegend zumindest eine der Voraussetzungen nicht erfüllt ist, die gegeben sein müsste, damit sich der Beschwerdeführer erfolgreich auf eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben berufen könnte.

8.

Die Kürzung der Direktzahlungen 2019 wegen Mangel im Tierschutz erweist sich damit als rechtmässig. Die Berechnung der Höhe der Direktzahlungskürzung stellt der Beschwerdeführer nicht in Frage. Das BLW beurteilt diese Berechnung im Übrigen ausdrücklich als korrekt. Die Beschwerde erweist sich folglich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

9.

9.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (vgl. Art. 63 Abs. 4bis VwVG; Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Bei Streitigkeiten mit Vermögensinteresse ist die Gerichtsgebühr in der Regel innerhalb des in Art. 4 VGKE vorgesehenen, durch den Streitwert determinierten Gebührenrahmens festzusetzen. Ausgehend von einem Streitwert von Fr. 3'000.– und unter Berücksichtigung des Verfahrensaufwands ist die Gerichtsgebühr im vorliegenden Fall auf Fr. 800.– festzusetzen. Dieser Betrag wird nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

9.2 Der Beschwerdeführer hat als unterliegende Partei keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt und nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe 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 Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich

Corine Knupp

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 18. Juni 2021