



Abteilung II
B-4313/2012

Urteil vom 8. Februar 2013

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz),
Ronald Flury und Jean-Luc Baechler,
Gerichtsschreiberin Kinga Jonas;

Parteien

A. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Markus Heer,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau,
Erstinstanz;

Gegenstand

Landwirtschaftliche Direktzahlungen 2011.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer führt einen Landwirtschaftsbetrieb im Weiler X. _____. Mit Entscheid vom 6. Dezember 2011 sprach ihm die Erstinstanz für das Jahr 2011 nach verschiedenen Kürzungen und Verrechnungen Direktzahlungen in der Höhe von insgesamt Fr. 94'679.60 zu.

Mit Entscheid vom 12. Juli 2012 hiess die Vorinstanz den gegen den erstinstanzlichen Entscheid erhobenen Rekurs des Beschwerdeführers inso weit teilweise gut, als sie die Erstinstanz anwies, dem Beschwerdeführer den von seinem Direktzahlungsanspruch abgezogenen Beitrag von Fr. 70.20 für den Berufsbildungsfonds nachzuzahlen. Im Übrigen wies die Vorinstanz den Rekurs ab.

B.

Gegen diesen Entscheid erhob der Beschwerdeführer am 17. August 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Darin beantragt er, der angefochtene Entscheid sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Die Direktzahlungen für das Jahr 2011 seien ihm "ohne jegliche Kürzungen und Verrechnungen insbesondere wegen Verwaltungsmassnahmen (CHF 6000), ökologischem Leistungsnachweis (CHF 200), Beitragsabzug an den Verband Thurgauer Landwirtschaft (CHF 473.70, Bildungsfonds (CHF 70.20) und Rückforderung Ökobeiträge (CHF 855)", zuzüglich einem Verzugszins von 5% ab dem 31. Dezember 2011 auszurichten. Zudem sei ihm für das laufende sowie für die vorinstanzlichen Verfahren unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren, und der unterzeichnende Rechtsanwalt sei als sein Rechtsbeistand zu ernennen. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vor- bzw. an die Erstinstanz zurückzuweisen.

C.

Mit Zwischenverfügung vom 18. September 2012 hiess das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Rechtspflege gut und bestellte ihm Rechtsanwalt Markus Heer zum unentgeltlichen Rechtsvertreter.

Mit Vernehmlassungen vom 28. September und 5. Oktober 2012 beantragen die Erstinstanz und die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Zudem beantragt die Erstinstanz eventualiter, das Amt für Umwelt des Kantons Thurgau sei einzuladen, zu der Frage der Beitragskürzung we-

gen Nichteinhaltung von Gewässerschutzbestimmungen Stellung zu nehmen.

Am 15. Oktober 2012 nahm das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) zur Streitsache Stellung und erklärt, es könne zur Zeit nicht abschliessend beurteilt werden, ob die Beitragskürzung wegen Nichteinhaltung von Gewässerschutzvorschriften zu Recht erfolgt sei. Die Sanktion wegen Verstosses gegen die Tierschutzvorschriften sei nicht zu beanstanden. Ebenso sei die Beitragskürzung wegen Nichteinhaltung der vertraglich eingegangenen Verpflichtung, eine angemeldete Ökofläche während sechs Jahren zu bewirtschaften, zu Recht erfolgt.

Auf Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts hin reichte der Beschwerdeführer am 5. November 2012 einen Entscheid des Obergerichts des Kantons Thurgau betreffend eine durch ihn begangene Widerhandlung gegen das Gewässerschutzgesetz sowie das in gleicher Sache ergangene Urteil des Bundesgerichts ein.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist.

1.1 Gemäss Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021).

Gemäss Art. 33 Bst. i VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen in Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht geführt werden, sofern keine Ausnahme gemäss Art. 166 Abs. 2 LwG vorliegt.

Beim angefochtenen Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 12. Juli 2012 handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, der sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes stützt und eine Verfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 2 VwVG

darstellt (§ 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau vom 23. Februar 1981 [VRG-TG; RB-Nr. 170.1]).

Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

1.2 Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist vom angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat als Verfügungsadressat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

Er ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert.

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

1.4 Auf die Beschwerde ist damit einzutreten.

2.

Der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt hat sich im Jahr 2011 ereignet, weshalb grundsätzlich diejenigen Rechtssätze Anwendung finden, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung hatten (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 24 N. 9). Der Gesetzgeber kann zwar eine davon abweichende Regelung treffen, was er indessen – soweit hier interessierend – nicht getan hat (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5182/2010 vom 26. April 2011 E. 3, m.w.H.). Die im vorliegenden Fall anzuwendenden Bestimmungen wurden von keinen entscheidrelevanten Rechtsänderungen betroffen.

3.

Der Beschwerdeführer beantragt, ihm sei für die Verfahren vor der Erstinstanz und der Vorinstanz die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren.

Soweit der Antrag des Beschwerdeführers das Verfahren vor der Erstinstanz betrifft, ist darauf nicht einzutreten, da diese Frage im vorinstanzlichen Verfahren hätte geltend gemacht werden müssen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass für das erstinstanzliche Verfahren keine Verfahrenskosten auferlegt wurden.

Was den Antrag des Beschwerdeführers um unentgeltliche Rechtspflege im vorinstanzlichen Verfahren angeht, so ist darauf nicht einzutreten, da der Beschwerdeführer nicht substantiiert, weshalb die Vorinstanz sein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege zu Unrecht mit der Begründung abgewiesen hat, das Rekursverfahren sei aussichtslos. Der Beschwerdeführer weist diesbezüglich lediglich darauf hin, dass er wegen der ausgebliebenen Direktzahlungen finanziell am Abgrund stehe.

4.

Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden – gestützt auf Art. 104 Abs. 2 BV – die Art. 70 ff. des LwG sowie die gestützt darauf vom Bundesrat erlassene Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (DZV, SR 910.13). Demnach richtet der Bund zwecks Förderung der Landwirtschaft bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen, insbesondere unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN), Bewirtschaftern von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben Direktzahlungen in Form von Beiträgen aus (Art. 70 Abs. 1 LwG).

Direktzahlungen umfassen allgemeine Direktzahlungen, Ökobeiträge und Ethobeiträge (Art. 1 Abs. 1 DZV). Als allgemeine Direktzahlungen gelten auch Flächenbeiträge (Art. 1 Abs. 2 Bst. a DZV) und Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere (Art. 1 Abs. 2 Bst. b DZV). Beiträge für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS) und Beiträge für regelmässigen Auslauf im Freien (RAUS) zählen zu den Ethobeiträgen (Art. 1 Abs. 4 Bst. a und b DZV).

5.

Der Beschwerdeführer bestreitet die von der Erstinstanz berechneten Direktzahlungsbeiträge für das Jahr 2011 hinsichtlich Bestand und Höhe nicht.

Mit Bezug auf die mit dem Abzug des Beitrags für den Bildungsfonds von Fr. 70.20 zusammenhängende Rüge des Beschwerdeführers gilt Folgendes: Der Beschwerdeführer übersieht, dass die Vorinstanz seinen Rekurs in diesem Punkt gutgeheissen und die Erstinstanz im angefochtenen Entscheid angewiesen hat, ihm den von seinem Direktzahlungsanspruch für das Jahr 2009 für den Berufsbildungsfonds abgezogenen Beitrag nachzuzahlen. Damit ist der Beschwerdeführer mit Bezug auf den Beitrag für den Bildungsfonds vorliegend nicht beschwert, weshalb auf seine Beschwerde in diesem Punkt nicht einzutreten ist.

Streitgegenstand bilden damit die Beitragskürzungen wegen Nichteinhaltung von Gewässerschutzbestimmungen (Fr. 6'000.-) und wegen Verstosses gegen die Tierschutzbestimmungen (Fr. 200.-), die Rückforderung von Ökobeiträgen (Fr. 855.-) sowie die Verrechnung des Beitrags für den Verband Thurgauer Landwirtschaft (Fr. 473.70) mit den Direktzahlungen für das Jahr 2011. Zudem beantragt der Beschwerdeführer die Ausrichtung eines Verzugszinses auf die nachzuzahlenden Beiträge ab 31. Dezember 2011.

6.

Der Beschwerdeführer bringt vor, die Vorinstanzen hätten seinen Direktzahlungsanspruch für das Jahr 2011 wegen Verletzung von Gewässerschutzvorschriften nicht um Fr. 6'000.- kürzen dürfen. Mit dem Abnahmeprotokoll des Amts für Umwelt des Kantons Thurgau vom 21. Oktober 2009 stehe zweifelsfrei fest, dass auf seinem Betrieb spätestens ab jenem Zeitpunkt keinerlei Beanstandungen im Bereich Gewässerschutz mehr bestanden hätten. Mit diesem Abnahmeprotokoll sei die Verfügung des Amts für Umwelt vom 23. Juni 2005, auf welche die Vorinstanzen für die Kürzung seines Direktzahlungsanspruchs abstellten, widerrufen worden. Auch der Entscheid des Amts für Umwelt vom 9. März 2011 stelle keine genügende Grundlage für die Beitragskürzung dar, da er diesen Entscheid angefochten habe und noch kein rechtskräftiger Entscheid in der Sache ergangen sei.

Demgegenüber geht die Vorinstanz davon aus, dass mit dem Entscheid des Amts für Umwelt vom 9. März 2011 belegt sei, dass diejenigen gewässerschutzrelevanten Mängel auf dem Betrieb des Beschwerdeführers, die bereits mit rechtskräftiger Verfügung vom 23. Juni 2005 beanstandet worden seien, zumindest bis März 2011 nicht behoben worden seien. Die Feststellung des Amts für Umwelt im Entscheid vom März 2011 gelte ungeachtet dessen, dass dessen Entscheid noch nicht in Rechtskraft erwachsen sei.

6.1 Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen ist die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässer-, Umwelt- und Tierschutzgesetzgebung (Art. 70 Abs. 4 LwG, Art. 5 DZV). Nach Art. 170 Abs. 1 LwG können die Beiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller das LwG, seine Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt. Die Kürzung oder Verweigerung gilt mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchsteller die Bestimmungen verletzt hat

(Art. 170 Abs. 2 LwG). Art. 170 Abs. 3 LwG ermächtigt den Bundesrat, die notwendigen Verordnungsbestimmungen für Kürzungen der Direktzahlungen zu erlassen. In Ausübung dieser Ermächtigung bestimmt Art. 70 Abs. 1 Bst. e DZV, dass die Kantone Beiträge gemäss der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz zur Kürzung der Direktzahlungen vom 27. Januar 2005 (mit den Änderungen vom 12. September 2008 [Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie]) kürzen oder verweigern, wenn ein Gesuchsteller landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes nicht einhält.

6.1.1 Gemäss Art. 70 Abs. 2 DZV muss die Nichteinhaltung der Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes mit einem rechtskräftigen Entscheid festgestellt worden sein. Nach Art. 170 Abs. 2 LwG gilt die Kürzung oder Verweigerung von Beiträgen mindestens für die Jahre, in denen ein Gesuchsteller die Bestimmungen verletzt hat. In Übereinstimmung mit dieser Bestimmung ist davon auszugehen, dass sich die in Art. 70 Abs. 2 DZV geforderte rechtskräftige Feststellung der Nichteinhaltung der Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes jeweils auf das in Frage stehende Beitragsjahr beziehen muss, d.h. es muss mit Bezug auf jedes Direktzahlungsjahr, für welches Beiträge gekürzt werden sollen, rechtskräftig festgestellt sein, dass der Gesuchsteller gegen die Gewässerschutzbestimmungen verstossen hat. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der fragliche Entscheid auch aus dem jeweiligen Beitragsjahr datieren muss. Es genügt vielmehr, wenn die Gewässerschutzverletzung gestützt auf einen (späteren) Entscheid rückwirkend mit Bezug auf ein bestimmtes Beitragsjahr festgestellt ist. Ebenso versteht es sich von selbst, dass der Entscheid i.S.v. Art. 70 Abs. 2 DZV von jeder Behörde getroffen worden sein kann, in deren Zuständigkeitsbereich die Einhaltung der Gewässerschutzbestimmungen fällt, also beispielsweise auch von einer Strafbehörde.

6.1.2 Auf Grund dieser Erwägungen ist zunächst festzuhalten, dass aus zeitlichen Gründen weder die rechtskräftige Verfügung vom 23. Juni 2005 noch das Abnahmeprotokoll vom 21. Oktober 2009 eine Verfügung i.S.v. Art. 70 Abs. 2 DZV darstellen können, mit der eine Gewässerschutzverletzung durch den Beschwerdeführer im Beitragsjahr 2011 festgestellt wird. Deshalb ist auf die diesbezüglichen Vorbringen der Parteien nicht weiter einzugehen.

Was den Entscheid des Amts für Umwelt vom 9. März 2011 angeht, so wurde dieser vom Beschwerdeführer angefochten, und das betreffende Beschwerdeverfahren ist noch hängig. Die Vorinstanz geht fehl, wenn sie im angefochtenen Entscheid erklärt, die Feststellung des Amts für Umwelt im Entscheid vom März 2011 gelte ungeachtet dessen, dass sein Entscheid noch nicht in Rechtskraft erwachsen sei, und dass sich die entsprechende Feststellung auch aus einer Aktennotiz als Ergebnis einer Nachkontrolle ergeben könne. Anders als bei Beitragskürzungen wegen Verstosses gegen Tierschutzbestimmungen setzt Art. 70 Abs. 2 DZV ausdrücklich voraus, dass die Nichteinhaltung der Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes mit einem rechtskräftigen Entscheid festgestellt worden sein muss. Damit kommt der Entscheid des Amts für Umwelt vom 9. März 2011 (zur Zeit) mangels Rechtskraft nicht als Grundlage für eine Beitragskürzung wegen Verletzung von Gewässerschutzvorschriften in Frage.

6.2 Zusammenfassend ergibt sich aus alledem, dass betreffend die Nichteinhaltung der Gewässerschutzbestimmungen durch den Beschwerdeführer im Direktzahlungsjahr 2011 zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein rechtskräftiger Entscheid vorliegt, weshalb die von den Vorinstanzen vorgenommene Beitragskürzung aufzuheben ist. Die Sache ist deshalb an die Erstinstanz zurückzuweisen. Diese wird nach Abschluss des Rechtsmittelverfahrens betreffend den Entscheid des Amts für Umwelt vom 9. März 2011 zu prüfen haben, ob eine i.S.v. Art. 70 Abs. 2 DZV rechtsgenügende Grundlage für eine Kürzung wegen Nichteinhaltung von Gewässerschutzbestimmungen vorliegt und in der Sache gegebenenfalls erneut verfügt werden muss.

7.

Der Beschwerdeführer bringt des Weiteren vor, es fehle an einer Rechtsgrundlage für die Kürzung seines Direktzahlungsanspruchs um Fr. 200.- wegen Verstosses gegen Tierschutzbestimmungen. Die Verschmutzung eines Kalbs sei weder im Tierschutzgesetz noch in der dazugehörigen Verordnung definiert. Es liege in der Natur der Sache, dass Tiere in Ställen immer wieder verschmutzt seien. Der Tierhalter sei diesfalls gehalten, die Verschmutzung innert nützlicher Frist zu beseitigen, damit es zu keinen Hautreizungen komme. Bei einem Tierbestand von mehr als 100 Grossvieheinheiten sei es schon aus Praktikabilitätsgründen kaum zu gewährleisten, dass jederzeit alle Tiere sauber seien. Die verfügte Kürzung überschreite den Ermessensspielraum der Behörden.

Die Vorinstanz hält in der angefochtenen Verfügung fest, an der ÖLN-Kontrolle vom 14. September 2011 sei festgestellt worden, dass ein Kalb auf dem Betrieb des Beschwerdeführers verschmutzt gewesen sei. Dieser Mangel sei im Kontrollbericht ausdrücklich festgehalten worden. Mit Unterzeichnung des Kontrollberichts habe der Beschwerdeführer die Richtigkeit dieser Feststellung bestätigt und darauf verzichtet, innerhalb der drei folgenden Werktage eine weitere Betriebskontrolle zu verlangen. Im Kontrollbericht sei ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass ohne Antrag auf eine Nachkontrolle davon ausgegangen werde, dass die Ergebnisse einer Kontrolle nicht bestritten würden. Da die Höhe der Kürzung bei Verstössen gegen den baulichen und qualitativen Tierschutz gemäss Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie mindestens Fr. 200.- betrage, sei auch die Höhe der vorgenommenen Kürzung rechtmässig.

7.1 Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass an der ÖLN-Kontrolle vom 14. September 2011 festgestellt wurde, dass ein Kalb auf seinem Betrieb verschmutzt war. Diese Tatsache ist denn auch aktenkundig. Er macht jedoch geltend, es fehle an einer gesetzlichen Grundlage für eine Beitragskürzung wegen eines verschmutzten Kalbs. Hierin kann dem Beschwerdeführer nicht gefolgt werden:

7.1.1 Bewirtschafter, die Direktzahlungen beantragen, müssen der kantonalen Behörde den Nachweis erbringen, dass sie ihren gesamten Betrieb nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaften (Art. 16 Abs. 1 DZV). Der ökologische Leistungsnachweis umfasst insbesondere auch eine tiergerechte Haltung der Nutztiere (Art. 70 Abs. 2 Bst. a LwG). Die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung ist Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen (Art. 70 Abs. 4 LwG). Direktzahlungsbeiträge können gemäss der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz zur Kürzung der Direktzahlungen vom 27. Januar 2005 (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie) gekürzt oder verweigert werden, wenn ein Gesuchsteller die Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung nicht einhält (Art. 170 Abs. 1 LwG und Art. 70 Abs. 1 Bst. d DZV i.V.m. Art. 70 Abs. 4 LwG). Die Kürzung oder Verweigerung gilt mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bestimmungen verletzt hat (Art. 170 Abs. 2 LwG).

7.1.2 Das Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG, SR 455) bestimmt, dass wer 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 b TSchG). Niemand darf einem Tier ungerechtfertigt Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, es in Angst versetzen oder seine Würde in anderer Weise missachten. Das Misshandeln, Vernachlässigen oder unnötige Überanstrengen von Tieren ist verboten (Art. 4 Abs. 2 TSchG). Tiere, die gehalten oder betreut werden, müssen angemessen ernährt und gepflegt werden, und es ist ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie, soweit nötig, Unterkunft zu gewähren (Art. 6 TSchG). Gestützt auf Art. 32 Abs. 1 TSchG hat der Bundesrat am 23. April 2008 die Tierschutzverordnung (TSchV, SR 455.1) erlassen. In Bezug auf die tiergerechte Haltung konkretisiert Art. 3 Abs. 3 TSchV, dass diese angemessen ist, wenn sie nach dem Stand der Erfahrung und der Erkenntnisse der Physiologie, Verhaltenskunde und Hygiene den Bedürfnissen der Tiere entspricht. Das arttypische Körperpflegeverhalten darf durch die Haltung nicht unnötig eingeschränkt werden. Soweit dieses eingeschränkt wird, muss es durch Pflege ersetzt werden (Art. 5 Abs. 3 TSchV). Des Weiteren konkretisiert das "Tierschutz-Kontrollhandbuch, baulicher und qualitativer Tierschutz, Rinder des Bundesamts für Veterinärwesen" vom 6. Oktober 2009, Version 2.1 (Tierschutz-Kontrollhandbuch) gestützt auf das TSchG und die TSchV die Anforderungen an die Tierpflege. Darin wird unter dem Begriff "Qualitativer Tierschutz" unter Ziff. 24 festgehalten, dass die Tierpflege unter anderem erfüllt ist, wenn die Tiere "nicht übermässig verschmutzt" sind.

Mit den genannten Bestimmungen besteht – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – die erforderliche gesetzliche Grundlage für eine Kürzung der Direktzahlungen wegen mangelhafter Tierpflege. Diese kann sich insbesondere in einer übermässigen Verschmutzung eines Tiers manifestieren.

7.2 Der Beschwerdeführer rügt des Weiteren, die vorgenommene Beitragskürzung wegen Verletzung von Tierschutzbestimmungen überschreite den Ermessensspielraum der Behörden. Bei einem Tierbestand von mehr als 100 Grossvieheinheiten sei es aus Praktikabilitätsgründen kaum zu gewährleisten, dass jederzeit alle Tiere sauber seien.

Dem Beschwerdeführer kann zwar darin beigelegt werden, dass Tiere in Ställen zwischendurch durchaus verschmutzt sein können. Die Tierschutzgesetzgebung verlangt von einem Halter jedoch, dass er eine übermässige Verschmutzung seiner Tiere vermeide. Vorliegend hat der Kontrolleur die anlässlich der ÖLN-Kontrolle vom 14. September 2011

festgestellte Verschmutzung des in Frage stehenden Kalbs auf dem Betrieb des Beschwerdeführers ausdrücklich als Verstoss gegen die Tierschutzvorschriften bezeichnet und damit den Schweregrad der Verschmutzung sinngemäss als übermässig qualifiziert. Demgegenüber verzichtet der Beschwerdeführer vor Bundesverwaltungsgericht – ebenso wie vor den Vorinstanzen – darauf, Ausführungen zu der Art und Schwere der festgestellten Verschmutzung seines Kalbs zu machen, deren Vorliegen er im Übrigen nicht bestreitet. Zudem hat der Beschwerdeführer auch darauf verzichtet, von der Möglichkeit einer Nachkontrolle Gebrauch zu machen, an der er den ordnungsgemässen Zustand seines Tiers hätte aufzeigen können. Auch auf Grund der Akten ergeben sich vorliegend keine Anhaltspunkte dafür, die Beurteilung des Kontrolleurs bzw. die Qualifikation der Schweregrads der Verschmutzung des Kalbs als Verstoss gegen den qualitativen Tierschutz in Zweifel zu ziehen (vgl. THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Genève/Zürich/Bâle 2011, Rz. 522).

Was die Berechnung der Kürzungspunkte bzw. die Höhe der Kürzung angeht, so wird diese vom Beschwerdeführer zu Recht nicht beanstandet, da sie sich an die Vorgabe unter Bst. C Ziff. 2.1 der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie (massgebliche Fassung vom 27. Januar 2005 mit den Änderungen vom 12. September 2008) hält, nämlich der Mindesthöhe von Fr. 200.- für eine Kürzung.

7.3 Zusammenfassend ergibt sich aus alledem, dass die Rüge des Beschwerdeführers, die Vorinstanzen hätten seinen Direktzahlungsanspruch für das Jahr 2011 zu Unrecht wegen Verstosses gegen die Tierschutzbestimmungen um Fr. 200.- gekürzt, unbegründet und abzuweisen ist.

8.

Der Beschwerdeführer bringt des Weiteren vor, der Beitrag an den Verband Thurgauer Landwirtschaft in der Höhe von Fr. 473.70 hätte nicht mit seinem Direktzahlungsanspruch für das Jahr 2011 verrechnet werden dürfen, da er dazu sein schriftliches Einverständnis nicht gegeben habe.

Diesbezüglich kann den Vorinstanzen darin beigeplichtet werden, dass aktenkundig ist, dass der Beschwerdeführer bei der elektronischen Betriebsstrukturdatenerhebung 2011 angegeben hat, dass der Beitrag an den Bauernverband mit seinem Direktzahlungsanspruch verrechnet werden dürfe. Dies bestreitet der Beschwerdeführer auch nicht. Wäre er mit der Verrechnung des Beitrags mit seinem Direktzahlungsanspruch nicht

einverstanden gewesen, hätte er dies im Feld "DZ-Verrechnung Bauernverbandsbeitrag erlauben?" entsprechend angeben können und müssen, was er aber nicht getan hat. Es gibt nun keinen Grund dafür, den Beschwerdeführer nicht auf seine elektronische Zustimmung zu behaften.

Damit ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanzen den Beitrag an den Verband Thurgauer Landwirtschaft in der Höhe von Fr. 473.70 mit den Direktzahlungen für das Jahr 2011 verrechnet haben. Die diesbezügliche Rüge des Beschwerdeführers erweist sich deshalb ebenfalls als unbegründet.

9.

Des Weiteren beantragt der Beschwerdeführer, es sei auf die Rückforderung von Ökobeiträgen in der Höhe von Fr. 855.- zu verzichten. Der Verlust seines Pachtlands wegen einer Strafuntersuchung, den er rechtzeitig gemeldet habe, sei unter Beachtung der besonderen Umstände als höhere Gewalt, d.h. von ihm nicht beeinflussbar, einzustufen. Bei der Aufzählung der Fälle von höherer Gewalt in Art. 70a DZV handle es sich entgegen der Ansicht der Vorinstanzen nicht um eine abschliessende Aufzählung.

Demgegenüber erklären die Vorinstanzen, gemäss den Weisungen des BLW gelte der Verlust von Pachtland nicht als höhere Gewalt oder Enteignung. Auch die gegen den Beschwerdeführer eingeleitete Strafuntersuchung stelle keinen Fall von höherer Gewalt dar. Der Beschwerdeführer behaupte einerseits, den unerwarteten Verlust seines Pachtlands wegen einer nicht gerechtfertigten Strafuntersuchung rechtzeitig gemeldet zu haben, weshalb er auf Verständnis für die besonderen Umstände hoffe. Andererseits habe er auf die Mitteilung der Erstinstanz vom 26. Oktober 2011, wonach ohne seinen Gegenbericht innert zehn Tagen die Rückforderung von Ökobeiträgen in der Höhe von Fr. 855.- mit seinem Direktzahlungsanspruch für das Jahr 2011 verrechnet werde, nicht reagiert.

9.1 Nach Art. 40 Abs. 1 Bst. a DZV werden Beiträge für den ökologischen Ausgleich auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche unter anderem für extensiv genutzte Wiesen gewährt. Die Flächen müssen nach der Anmeldung während mindestens sechs Jahren entsprechend bewirtschaftet werden (Art. 44 Abs. 2 DZV). Hält ein Gesuchsteller die Bedingungen und Auflagen der Direktzahlungsverordnung nicht ein, werden Direktzahlun-

gen gemäss der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie gekürzt oder verweigert (Art. 70 Abs. 1 Bst. d DZV).

Gemäss Art. 70a Abs. 1 DZV können die Kantone auf die Kürzung oder Verweigerung der Beiträge verzichten, wenn die Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises sowie der Öko- und Ethobeiträge auf Grund höherer Gewalt nicht erfüllt werden. Der Bewirtschafter muss Fälle höherer Gewalt der zuständigen kantonalen Behörde innerhalb von zehn Tagen nach Bekanntwerden schriftlich melden und der Meldung die entsprechenden Beweise beilegen (Art. 70a Abs. 3 DZV).

9.1.1 Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass er die auf der Parzelle Nr. (...) seit dem Jahr 2007 angemeldete Ökofläche (extensiv genutzte Wiese) im Beitragsjahr 2011 und damit vor Ablauf der sechsjährigen Verpflichtungsdauer gemäss Art. 44 Abs. 2 DZV abgemeldet hat. Er macht jedoch geltend, die Vorinstanzen hätten auf die Rückforderung der Beiträge verzichten müssen.

Im Zusammenhang mit der Möglichkeit eines Verzichts auf Rückforderung von Ökobeiträgen setzt Art. 70a Abs. 3 DZV nicht nur voraus, dass der Bewirtschafter Fälle höherer Gewalt meldet. Vielmehr verlangt diese Bestimmung vom Bewirtschafter überdies ausdrücklich die Einreichung entsprechender Beweise. Der Beschwerdeführer hat nun aber weder vorliegend noch zuvor auf Aufforderung der Erstinstanz mit Schreiben vom 26. Oktober 2011 oder im Rekursverfahren vor der Vorinstanz Beweise dafür vorgelegt, dass sein Pachtvertrag tatsächlich infolge der Einleitung einer Strafuntersuchung aufgelöst worden sei. Er bringt lediglich vor, der "unerwartete Verlust von Pachtland wegen einer nichtgerechtfertigten Strafuntersuchung auf dem rekurrentischen Betrieb" sei "unter Beachtung der besonderen Umstände" als höhere Gewalt zu qualifizieren. Mit dieser knappen Begründung vermag der Beschwerdeführer die Relevanz der von ihm erwähnten Strafuntersuchung für den geltend gemachten Verlust seines Pachtlands jedoch nicht substantiiert und glaubhaft darzutun.

Da vorliegend nicht erstellt ist, welcher bzw. ob überhaupt ein Zusammenhang zwischen der Strafuntersuchung und dem Verlust des Pachtlands besteht, braucht auch nicht geprüft zu werden, ob ein derartiger Pachtlandverlust als ein Fall von höherer Gewalt i.S.v. Art. 70a Abs. 2 DZV qualifiziert werden könnte. Im Übrigen räumt Art. 70a Abs. 1 DZV den Behörden mit der Formulierung "können die Kantone auf die Kürzung oder Verweigerung der Beiträge verzichten" ein Entschliessungsmer-

sen ein, womit mit Bezug auf den Verzicht auf Beitragsrückforderungen in Fällen höherer Gewalt kein Rechtsanspruch besteht (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 431).

Aus diesen Gründen ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanzen auf die Rückforderung der Ökobeiträge vom Beschwerdeführer wegen Abmeldung der Parzelle Nr. (...) vor Ablauf der sechsjährigen Verpflichtungsdauer Ökobeiträge nicht verzichtet haben.

9.1.2 Was die Höhe der Rückforderung angeht, so wird diese vom Beschwerdeführer zu Recht nicht bemängelt, da sie sich an die Vorgabe unter Bst. D Ziff. 1 der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie (massgebliche Fassung vom 27. Januar 2005 mit den Änderungen vom 12. September 2008) hält.

9.2 Zusammenfassend ergibt sich aus alledem, dass die Rückforderung von Ökobeiträgen in der Höhe von Fr. 855.- nicht zu beanstanden ist, weshalb das diesbezügliche Begehren des Beschwerdeführers abzuweisen ist.

10.

Schliesslich beantragt der Beschwerdeführer, ihm sei auf die nachzuzahlenden Beiträge für das Jahr 2011 ein Verzugszins von 5% ab dem 31. Dezember 2011 auszurichten. Da die Beschwerdeschrift lediglich dieses Rechtsbegehren, jedoch keine dazugehörige Begründung enthält, ist auf diesen Antrag mangels Substantiierung nicht einzutreten.

Im Übrigen ist der Beschwerdeführer darauf hinzuweisen, dass das Bundesverwaltungsgericht bereits mehrfach festgestellt hat, dass die Fälligkeit von Direktzahlungen grundsätzlich erst mit Eintritt der Rechtskraft des massgeblichen Direktzahlungsentscheids eintritt (vgl. z.B. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3704/2009 vom 3. Februar 2010, E. 4.3).

11.

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als teilweise begründet und ist teilweise gutzuheissen (vgl. E. 6.2.3 hiavor).

Der angefochtene Entscheid und damit auch der Entscheid der Erstinstanz sind insoweit aufzuheben, als damit die Kürzung des Anspruchs des Beschwerdeführers auf Direktzahlungen für das Jahr 2011 um Fr. 6'000.- wegen Nichteinhaltung von Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes gekürzt wird. Die Sache ist an die Erstinstanz zurückzuweisen.

Diese wird im Sinne der Erwägungen zu prüfen haben, ob eine rechtsgenügende Grundlage für eine Kürzung wegen Nichteinhaltung von Gewässerschutzbestimmungen vorliegt und in der Sache gegebenenfalls erneut verfügen müssen.

Soweit weitergehend, erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

12.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hätte der teilweise unterliegende Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Ihm wurde jedoch mit Zwischenverfügung vom 18. September 2012 die unentgeltliche Rechtspflege gewährt, weshalb auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten ist.

13.

Dem Beschwerdeführer wurde im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege ein amtlicher Rechtsbeistand bestellt (Art. 65 Abs. 1 und 2 VwVG). Mangels Kostennote ist die Entschädigung des Rechtsvertreters vorliegend nach Ermessen, unter Berücksichtigung des gebotenen und aktenkundigen Anwaltsaufwands festzusetzen (Art. 65 Abs. 5 VwVG i.V.m. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Für amtlich bestellte Anwälte gelten die gleichen Ansätze wie für die vertragliche Vertretung (Art. 12 VGKE). Das Anwaltshonorar ist nach Art. 10 VGKE zu bemessen.

Das Bundesverwaltungsgericht erachtet angesichts der knapp begründeten Beschwerdeschrift eine Entschädigung von pauschal Fr. 1'200.– (inkl. MwSt.) als angemessen. Da der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren teilweise obsiegt, ist diese Entschädigung im Umfang von Fr. 400.– vom Kanton Thurgau und im Umfang von Fr. 800.– aus der Gerichtskasse zu leisten (Art. 64 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110] in analoger Anwendung; vgl. MARCEL MAILLARD, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 65 N 48). In diesem Zusammenhang ist schliesslich auf Art. 65 Abs. 4 VwVG hinzuweisen, wonach eine begünstigte Partei der Gerichtskasse Ersatz zu leisten hat, wenn sie später zu hinreichenden Mitteln gelangt.

14.

Die Vorinstanz hat über die Kosten- und Entschädigungsfrage für das

vorinstanzliche Rekursverfahren entsprechend dem Ausgang des vorliegenden Verfahrens neu zu entscheiden.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird, soweit darauf eingetreten werden kann, teilweise gutgeheissen und der angefochtene Entscheid vom 12. Juli 2012 sowie der Entscheid der Erstinstanz vom 6. Dezember 2011 werden insoweit aufgehoben, als damit der Anspruch des Beschwerdeführers auf Direktzahlungen für das Jahr 2011 um Fr. 6'000.- wegen Nichteinhaltung von Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes gekürzt wird. Die Sache wird an die Erstinstanz zurückgewiesen, damit diese über eine allfällige Beitragskürzung wegen Nichteinhaltung von Gewässerschutzbestimmungen im Sinne der Erwägungen neu entscheidet.

Soweit weitergehend, wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Der Kanton Thurgau hat Rechtsanwalt Markus Heer für die amtliche Vertretung des Beschwerdeführers im vorliegenden Verfahren eine Entschädigung von Fr. 400.- (inkl. MwSt.) auszurichten.

4.

Rechtsanwalt Markus Heer wird für die amtliche Vertretung des Beschwerdeführers eine Entschädigung von Fr. 800.- (inkl. MwSt.) aus der Gerichtskasse ausgerichtet.

5.

Die Sache wird zur Regelung der Kostenfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.

6.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular für Vertreter);
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde);
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Bundesamt für Landwirtschaft;
- das Amt für Umwelt des Kantons Thurgau;
- das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Gerichtsurkunde).

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Stephan Breitenmoser

Kinga Jonas

Rechtsmittelbelehrung:

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

Versand: 19. Februar 2013