



Abteilung II
B-4454/2015

Urteil vom 10. Dezember 2015

Besetzung

Richter Frank Seethaler (Vorsitz),
Richter Ronald Flury, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiberin Karin Behnke.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Elisabeth Brüngger,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Kanton Zürich, 8000 Zürich,
vertreten durch das Amt für Landschaft und Natur des
des Kantons Zürich, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,
Erstinstanz.

Gegenstand

Direktzahlungen 2013.

Sachverhalt:**A.**

Mit rechtskräftiger Verfügung vom 12. Dezember 2008 forderte das Veterinäramt die Beschwerdeführerin auf, u.a. vom 31. Dezember 2008 an für sämtliche Pferde geeignete Aufstellungsmöglichkeiten zu schaffen, die den Mindestanforderungen entsprechen. Mit rechtskräftiger Verfügung vom 12. Oktober 2010 sprach das Veterinäramt gegenüber der Beschwerdeführerin ein teilweises Verbot für das Halten von Tieren der Pferdegattung auf unbestimmte Zeit aus. Die Verfügung vom 12. Oktober 2010 wurde mit Verfügung vom 18. November 2010 ergänzt, indem das Veterinäramt die bestehende Tierzahlbegrenzung lockerte. Nachdem bei der Beschwerdeführerin zwischen 2008 und 2012 wiederholt Verstösse gegen die Haltungsanforderungen der Tierschutzgesetzgebung festzustellen waren, ersetzte das Veterinäramt mit Verfügung vom 9. Mai 2012 die Verfügungen vom 12. Oktober 2010 und 18. November 2010 und schränkte die maximal zulässige Anzahl von Tieren der Pferdegattung wieder stärker ein. Am 11. Juni 2012 rekurrierte die Beschwerdeführerin gegen diese Verfügung und beantragte sinngemäss deren Aufhebung. Mit Verfügung vom 13. September 2013 verfügte das Veterinäramt erneut im Sinne einer Lockerung der Tierzahlbegrenzung.

Am 16. Januar 2013 wurde durch das Veterinäramt unter Mitwirkung der Kantonspolizei Zürich eine Kontrolle bezüglich Einhalten der Verfügung vom 18. November 2010 und Tierhaltung generell durchgeführt. Mit Verfügung vom 22. Februar 2013 wurde die Beschwerdeführerin beim Statthalteramt Hinwil wegen fehlender Ausweichmöglichkeiten bei der Gruppenhaltung von sechs Pferden und vier Fohlen angezeigt. Mit Strafbefehl vom 17. April 2013 wurde die Beschwerdeführerin wegen diverser übertretener Bestimmungen des Tierschutzgesetzes und der Tierschutzverordnung (vgl. E. 4.3) mit einer Busse von Fr. 600.– bestraft. Nachdem die Beschwerdeführerin gegen diesen Strafbefehl Einsprache erhoben hatte, zog das Statthalteramt seinen Strafbefehl in Wiedererwägung und bestrafte die Beschwerdeführerin mit Strafbefehl vom 31. Juli 2013 mit einer Busse von Fr. 250.–. Dieser Entscheid erwuchs in Rechtskraft.

B.

Mit Blick auf diese Verurteilung kürzte die Erstinstanz mit Verfügung vom 5. März 2014 die Direktzahlungen der Beschwerdeführerin für das Jahr 2013 um Fr. 600.–. Einen gegen diese Verfügung erhobenen Rekurs wies

die Baudirektion des Kantons Zürich mit Rekursentscheid vom 23. März 2015 ab.

C.

Gegen diesen Entscheid führte die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 8. Mai 2015 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, welches diese am 25. Juni 2015 zuständigkeitshalber an das Bundesverwaltungsgericht überwies. Darin beantragt sie die Aufhebung der beanstandeten Kürzung ihrer Direktzahlungen. Zur Begründung macht sie insbesondere geltend, ihr Betrieb sei über Jahre hinweg vom Kontrolleur B. _____ in übertriebener und teilweise nicht zu rechtfertigender Akribie überprüft worden. Das Vorgehen des Veterinäramtes während der letzten 10 Jahre sei als schikanös zu bezeichnen. Die beanstandete Organisation des Boxenlaufstalls sei an den Haaren beigezogen und völlig untergeordnet.

D.

Mit Vernehmlassungen vom 10. September 2015 bzw. 2. Oktober 2015 beantragen Erstinstanz bzw. Vorinstanz Abweisung der Beschwerde.

E.

Replikando und duplikando halten die Beschwerdeführerin und die Erstinstanz an ihren Anträgen fest. Die Vorinstanz hat innert Frist keine Duplik eingereicht.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der angefochtene Entscheid vom 23. März 2015 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021) dar. Gemäss Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, die in Anwendung des LwG ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Die Vorinstanz ist letzte kantonale Instanz, da die Beschwerde ans Zürcher Verwaltungsgericht unzulässig ist gegen Anordnungen, die unmittelbar bei einer Rechtsmittelinstanz des Bundes angefochten werden können (§ 42 Bst. a des Verwaltungsrechtspflegegesetz-

zes vom 24. Mai 1959 des Kantons Zürich [LS 175.2]). Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Verwaltungsgericht [Bundesverwaltungsgerichtsgesetz], VGG, SR 173.32).

1.2 Als Adressatin des angefochtenen Entscheides ist die Beschwerdeführerin beschwerdelegitimiert im Sinne von Art. 48 VwVG. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen (Art. 44 ff.), ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Vorliegend strittig sind agrarrechtliche Direktzahlungen für das Jahr 2013. Indessen traten auf den 1. Januar 2014 die Änderungen vom 22. März 2013 des LwG betreffend den 3. Titel über die Direktzahlungen in Kraft sowie die total revidierte Verordnung vom 23. Oktober 2013 über die Direktzahlungen (DZV, SR 910.13). Auf diesen Zeitpunkt hin wurden die entsprechenden früheren Bestimmungen des LwG und die frühere DZV vom 7. Dezember 1998 (aDZV, AS 1999 229 ff.) aufgehoben. Es fragt sich daher, nach welchen Vorschriften diese Rechtssache zu entscheiden ist.

Grundsätzlich sind diejenigen materiellen Rechtssätze anwendbar, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Sachverhalts Geltung haben. Demnach sind vorliegend die am 1. Januar 2013 geltenden Vorschriften des LwG und der aDZV anwendbar (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. August 2015 B-1571/2015 E. 2.2).

3.

Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden – gestützt auf Art. 104 Abs. 2 BV – die Art. 70 ff. des LwG sowie die aufgrund dessen vom Bundesrat erlassene aDZV. Zwecks Förderung der Landwirtschaft richtet danach der Bund bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen, insbesondere unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN), Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben Direktzahlungen in Form von Beiträgen aus (vgl. Art. 70 Abs. 1 LwG).

Direktzahlungen umfassen allgemeine Direktzahlungen, Ökobeiträge und Ethobeiträge (Art. 1 Abs. 1 aDZV). Als allgemeine Direktzahlungen gelten

auch Flächenbeiträge (Art. 1 Abs. 2 Bst. a aDZV) und Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere (Art. 1 Abs. 2 Bst. b aDZV). 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).

Direktzahlungen werden nur auf schriftliches Gesuch hin ausgerichtet (Art. 63 aDZV). Dieses Gesuch hat neben den Betriebsstrukturen auch Angaben zu den beanspruchten Direktzahlungsarten sowie den ökologischen Leistungsausweis zu enthalten (vgl. Art. 64 Abs. 1 aDZV). Der Kanton stellt die Beitragsberechtigung des Gesuchstellers fest und setzt den Beitrag auf Grund der Verhältnisse am Stichtag fest (Art. 67 Abs. 1 aDZV) (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. April 2011 B-5182/2010 E. 4).

4.

Die Erstinstanz kürzte der Beschwerdeführerin die beantragte Direktzahlungsbeiträge für das Jahr 2013 um Fr. 600.– mit der Begründung, indem die Boxenseitenwände im Kontrollzeitpunkt nicht demontiert gewesen seien und somit für jeweils zwei zusammengelegte Boxen nur eine schmale Tür vorhanden gewesen sei, hätten die für die Gruppenhaltung von sechs Pferden und vier Fohlen gesetzlich vorgeschriebenen Ausweichmöglichkeiten gefehlt. Die Vorgabe gemäss Anmerkung 6 zu Tabelle 7 im Anhang 1 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV, SR 455.1), wonach Liegebereich und Auslauf ständig über einen breiten oder über zwei schmale Durchgänge erreichbar sein müssten, damit auch zwei Tiere gleichzeitig den Ein- bzw. Ausgang passieren könnten, sei nicht erfüllt.

Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, das Vorgehen des Veterinäramts während der letzten 10 Jahre sei als willkürlich zu bezeichnen, zudem müsse sie eine derart untergeordnete Bestimmung wie es sich bei Anmerkung 6 zu Tabelle 7 im Anhang 1 der TSchV handle, gar nicht kennen.

4.1 Die Direktzahlungsverordnung bestimmt, dass Bewirtschafter, welche Direktzahlungen beantragen, der kantonalen Behörde den Nachweis erbringen müssen, dass sie den gesamten Betrieb nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaften (Art. 16 Abs. 1 aDZV). 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 Be-

stimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung ist Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen (Art. 70 Abs. 4 LwG, Art 5 aDZV).

Die Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller das Landwirtschaftsgesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG). Die Beiträge werden gekürzt oder verweigert, wenn der Gesuchsteller u.a. die Bedingungen und Auflagen der Direktzahlungsverordnung nicht einhält (Art. 70 Abs. 1 Bst. d aDZV).

4.2 Es ist erstellt und unbestritten, dass das Veterinäramt am 16. Januar 2013 folgende Situation antraf: "Haltung von sechs Pferden mit vier nicht abgesetzten Fohlen im Alter von zweimal sechs Monaten und zweimal acht Monaten in sechs Boxen à 10.5 m². Die für Gruppenhaltung gesetzlich geforderten Ausweichmöglichkeiten sind nicht erfüllt. Damit dies erfüllt wird, müssen die Boxenseitenwände so demontiert werden, dass pro zusammengelegte Box zwei offene Türen vorhanden sind."

4.3 Das Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG, SR 455) stellt die Grundsätze auf, dass wer mit Tieren umgeht, ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weisung Rechnung zu tragen und, soweit es der Verwendungszweck zulässt, für ihr Wohlergehen zu sorgen hat (Art. 4 Abs. 1 Bst. a und b TSchG). Das Gesetz sieht vor, dass die Kantone eine Fachstelle unter der Verantwortung des Kantonstierarztes errichten, die geeignet ist, den Vollzug des Tierschutzgesetzes und der gestützt darauf erlassenen Vorschriften sicherzustellen (Art. 33 TSchG). Der Bundesrat ist befugt, die Vollzugsvorschriften zu erlassen (Art. 32 Abs. 1 TSchG). Gestützt auf Art. 32 Abs. 1 TSchG erliess der Bundesrat am 23. April 2008 die Tierschutzverordnung (TSchV, SR 455.1), welche festlegt, dass die kantonalen Fachstellen von der Kantonstierärztin oder dem Kantonstierarzt geleitet werden (Art. 210 Abs. 1 TSchV). Die kantonale Fachstelle veranlasst, dass Tierhaltungen, in denen unter anderem Rinder und Pferde gehalten werden, mindestens alle vier Jahre kontrolliert werden (Art. 213 Abs. 1 TSchG) sowie, dass Tierhaltungen, in denen bei den Kontrollen im Vorjahr Mängel festgestellt wurden, kontrolliert werden (Art. 213 Abs. 1 Bst. c TSchV) (vgl. B-5182/2010 E. 5.3).

4.4 Das Landwirtschaftsgesetz und die (alte) Direktzahlungsverordnung sehen zwar ausdrücklich vor, dass die Direktzahlungsbeiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller die Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung nicht einhält (Art. 170 Abs. 2 LwG und Art. 70 Abs. 1 Bst. d aDZV i.V.m. Art. 70 Abs. 4 LwG). Darüber, wie die Kürzung zu bemessen ist, äussern sie sich aber nicht. Insofern ist der Entscheid ins pflichtgemässe Ermessen der zuständigen kantonalen Behörde gestellt. Um den Kantonen eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis sicherzustellen, wurde die Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie) erlassen. Diese regelt unter anderem die zu verhängenden Sanktionen im Falle von Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung. Verstösse gegen den baulichen und qualitativen Tierschutz sind mit mindestens einem Punkt pro betroffene GVE, maximal jedoch 50 Punkten zu ahnden (Ziff. 2.1). Die Kürzung entspricht den Strafpunkten multipliziert mit Fr. 100.–, mindestens jedoch Fr. 200.–. Vorliegend waren 6 GVE betroffen, so dass sich die Mindestsanktion auf Fr. 600.– beläuft. Die Beschwerdeführerin vermag daraus, dass sie angeblich Ziff. 6 zu Tabelle 7 des Anhangs 1 der TSchV nicht gekannt hat, nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Ein allgemeiner Grundsatz besagt, dass niemand Vorteile aus seiner eigenen Rechtsunkenntnis ableiten kann (vgl. BGE 124 V 215 E. 2b/aa). Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, handelt es sich bei den Direktzahlungen um ein freiwilliges Förderprogramm, in dessen Rahmen die Bewirtschafterin eines Betriebs selbst ein Gesuch um Ausrichtung der Beiträge zu stellen und dafür besorgt zu sein hat, dass sie die Beitragsvoraussetzungen kennt und erfüllt. Soweit sich die Beschwerdeführerin vom Veterinäramt des Kantons Zürich schlecht behandelt fühlt, steht es ihr frei, eine Aufsichtsbeschwerde an den Regierungsrat des Kantons Zürich einzureichen. Die Beschwerde ist demnach als unbegründet abzuweisen.

5.

Bei diesem Verfahrensausgang sind der unterliegenden Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 600.– festgesetzt, und der einbezahlte Kostenvorschuss gleicher Höhe ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden. Die Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt und nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. HRUN-9J8CE7; Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Gerichtsurkunde)
- das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Frank Seethaler

Karin Behnke

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 Rechtschrift 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 16. Dezember 2015