



Abteilung II
B-6451/2016

Urteil vom 9. November 2017

Besetzung

Richterin Vera Marantelli (Vorsitz),
Richter Ronald Flury, Richterin Maria Amgwerd,
Gerichtsschreiber Stefan Tsakanakis.

Parteien

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Fachbereich Recht und Verfahren,
Beschwerdeführer,

gegen

X._____,
Beschwerdegegner,

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

Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau,
Erstinstanz.

Gegenstand

Direktzahlungen 2015.

Sachverhalt:**A.**

Am 5. November 2015 eröffnete das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau (Erstinstanz) X. _____ (Beschwerdegegner) den Entscheid über die Direktzahlungen für das Jahr 2015. Darin wurde ihm mitgeteilt, dass die Direktzahlungen für das Jahr 2015 aufgrund von Mängeln beim Tierschutz und beim Tierwohl um Fr. 41'212.40 gekürzt würden.

B.

Am 26. November 2015 erhob der Beschwerdegegner beim Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau (Vorinstanz) Rekurs gegen den Entscheid der Erstinstanz. Er beantragte dabei sinngemäss, auf die Kürzung der Direktzahlungen sei zu verzichten, da die Begründungen im angefochtenen Entscheid nicht nachvollziehbar, ungenügend belegt, ungerechtfertigt und unangemessen seien und die Kürzung der Direktzahlungen ihn überdies in seiner Existenz akut gefährden würden.

C.

Mit Stellungnahme vom 27. Januar 2016 äusserte sich die Erstinstanz zum Rekurs und brachte vor, die Kürzungen seien aufgrund der Entscheide des Veterinäramts vom 22. Mai 2015 und 12. August 2015 erfolgt. Die Kontrollstelle für Ökomassnahmen und Labelproduktion (KOL) hätte die ausgewiesenen Mängel bewertet und Kürzungen von Fr. 65'120.60 berechnet. Mit einer Ausnahme habe es sich bei allen Mängeln um Wiederholungen gehandelt. Die Erstinstanz sei den Berechnungen der KOL gefolgt und habe überdies deren berechnete Kürzungen aufgrund der begründeten, speziellen betrieblichen Situation um Fr. 23'908.20 reduziert.

D.

Mit Entscheid vom 19. September 2016 wies die Vorinstanz den Rekurs ab und hielt fest, dass die Kürzungen zu Recht erfolgt seien. Grundsätzlich hätten für das Jahr 2015 zwar gar keine Direktzahlungen ausgerichtet werden dürfen, da in allen Bereichen die Summe der Verstoss-Punkte 110 überstieg. Die Gesetzgebung sehe jedoch die Möglichkeit vor, die Kürzungen um 25 Prozent zu erhöhen oder zu reduzieren, sofern die Summe aller Kürzungen mindestens 20 Prozent der gesamten Direktzahlungen des betreffenden Jahres ausmachten. Indem die Erstinstanz die Kürzungen um Fr. 23'908.20 und damit um mehr als 25 Prozent reduziert habe, bestehe hingegen keine Grundlage für eine weitere Kürzung.

E.

Mit Beschwerde vom 20. Oktober 2016 gelangt das Bundesamt für Landwirtschaft (Beschwerdeführerin) ans Bundesverwaltungsgericht mit folgenden Rechtsbegehren:

- "1. Der Entscheid des Departements für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau (Vorinstanz) vom 19. September 2016 sei aufzuheben.
2. Die Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2015 sei neu zu berechnen; eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an das Landwirtschaftsamt (Erstinstanz) zurückzuweisen.
3. Ohne Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des BLW."

Im Wesentlichen macht die Beschwerdeführerin zum einen geltend, die Summe der beanstandeten Mängel würde vorliegend deutlich mehr als 110 Punkte betragen, weshalb grundsätzlich keine Direktzahlungen ausgerichtet werden dürften. Zum anderen bringt sie vor, dass die Summe aller Kürzungen bei begründeten, speziellen betrieblichen Situationen zwar reduziert werden könne, wenn die Summe aller Kürzungen mehr als 20 Prozent der gesamten Direktzahlungen des betreffenden Jahres ausmacht. Die Kürzungen dürften hingegen um maximal 25 Prozent reduziert werden. Somit hätten die Kürzungen der Direktzahlungen im vorliegenden Fall um maximal Fr. 17'636.50 reduziert werden dürfen.

F.

Mit Stellungnahme vom 31. Oktober 2016 erklärte die Erstinstanz, die Brutto-Kürzung, welche total Fr. 65'120.60 betrug, hätte sich zum einen aus dem Veterinäramtsentscheid vom 22. Mai 2015, welcher eine Kürzung von Fr. 41'212.40 vorsah, zum anderen aus dem Veterinäramtsentscheid vom 12. August 2015, welcher eine Kürzung von Fr. 23'908.20 vorsah, zusammengesetzt. Nach Abzug von 25 Prozent hätte die Brutto-Kürzung somit um Fr. 16'280.15 reduziert werden können. Die Erstinstanz hätte jedoch im Sinne eines ausserordentlichen und einmaligen Entgegenkommens wegen der vom Beschwerdegegner dauernd geltend gemachten finanziellen Schwierigkeiten auf eine Umsetzung der Kürzung von Fr. 23'908.20 verzichtet. Die Erstinstanz verzichtete auf einen Antrag im vorliegenden Verfahren.

G.

Mit Schreiben vom 21. November 2016 verzichtete die Vorinstanz auf eine Stellungnahme.

H.

Der Beschwerdegegner liess sich nicht vernehmen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVG 2007/6 E. 1; BVGE 2016/15 E. 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 Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4709/2012 vom 20. Dezember 2013 E. 1.1).

Nach Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Beim angefochtenen Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 19. September 2016 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 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau vom 23. Februar 1981 [Thurgauer Rechtsbuch 170.1, in Kraft seit 1. Oktober 2014]). Eine Ausnahme gemäss Art. 166 Abs. 2 LwG liegt hier nicht vor.

Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

Das beschwerdeführende Amt ist nach Art. 166 Abs. 3 LwG spezialgesetzlich grundsätzlich legitimiert, gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen in Anwendung des LwG und seiner Ausführungserlasse die Rechtsmittel des kantonalen oder eidgenössischen Rechts zu ergreifen (Art. 37 VGG i.V.m. Art. 48 Abs. 2 VwVG). Wird eine solche Beschwerdebefugnis durch ein spezielles Bundesgesetz wie vorliegend eingeräumt, muss somit kein schutzwürdiges Interesse im Sinne einer materiellen Beschwerde dargetan sein (ALFRED

KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Auflage, 2013, Rz. 980). Die Behördenbeschwerde darf allerdings nicht zur Behandlung einer vom konkreten Fall losgelösten abstrakten Frage des objektiven Rechts dienen; sie hat sich vielmehr auf konkrete Probleme eines tatsächlich bestehenden Einzelfalls mit möglichen Auswirkungen über diesen hinaus zu beziehen (vgl. BGE 135 II 338 E. 1.2.1; Urteil des Bundesgerichts 2C_49/2009 vom 27. April 2009 E. 1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4391/2015 vom 26. April 2017 E. 7.1). Vorliegend geht es um die Frage, um welchen Betrag die Direktzahlungen hätten gekürzt werden müssen und um welche Summe dieser Betrag wiederum hätte reduziert werden dürfen, mithin um Rechtsfragen im konkreten Einzelfall, weshalb die Voraussetzungen für die Behördenbeschwerde ohne Weiteres gegeben sind.

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

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Nach Art. 49 VwVG kann mit der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Bst. a) und unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes (Bst. b) gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist hingegen unzulässig, wenn – wie hier – eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Bst. c).

3.

3.1 Im Wesentlichen macht die Beschwerdeführerin zum einen geltend, die Summe der beanstandeten Mängel würde vorliegend deutlich mehr als 110 Punkte betragen, weshalb grundsätzlich keine Direktzahlungen ausgerichtet werden dürften. Zum anderen bringt sie vor, dass die Summe aller Kürzungen bei begründeten, speziellen betrieblichen Situationen zwar reduziert werden könne, wenn die Summe aller Kürzungen mehr als 20 Prozent der gesamten Direktzahlungen des betreffenden Jahres ausmacht. Die Kürzungen dürften hingegen nur um maximal 25 Prozent reduziert werden.

3.2 Die Beschwerdeführerin beanstandet somit eine Ermessensüberschreitung. Eine solche liegt namentlich vor, wenn eine Behörde einen Ermessensrahmen sprengt (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 26 Rz. 16). Die Rüge der Ermessensüberschreitung ist im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht ohne Weiteres zulässig (Art. 49 Bst. a VwVG i.V.m. Art. 37 VGG).

4.

4.1 Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden – gestützt auf Art. 104 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) – die Art. 70 ff. LwG sowie die gestützt darauf vom Bundesrat erlassene Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (DZV, SR 910.13). Demnach richtet der Bund zwecks Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen Bewirtschaftern von landwirtschaftlichen Betrieben Direktzahlungen in Form von Beträgen aus (Art. 70 Abs. 1 LwG).

4.2 Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen ist 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 dieses Gesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG).

4.3 Art. 105 Abs. 1 DZV sieht vor, dass die Kantone die Beiträge gemäss Anhang 8 kürzen oder verweigern. Gemäss Ziff. 2.3.1 Anhang 8 zur DZV werden im Beitragsjahr keine Direktzahlungen ausgerichtet, wenn die Summe der beanstandeten Mängel bei 110 Punkten oder mehr liegt. Ziff. 2.9.1 Anhang 8 zur DZV wiederum sieht vor, dass im Beitragsjahr keine BTS- bzw. RAUS-Beiträge für die betreffende Tierkategorie ausgerichtet werden, wenn die Summe der beanstandeten Mängel bei 110 Punkten oder mehr liegt.

4.4 Bei begründeten speziellen betrieblichen Situationen und wenn die Summe aller Kürzungen mehr als 20 Prozent der gesamten Direktzahlungen des betreffenden Jahres ausmacht, kann der Kanton die Kürzungen um maximal 25 Prozent erhöhen oder reduzieren (Ziff. 1.6 Anhang 8 zur DZV).

5.

5.1 Anlässlich der Kontrolle vom 13. April 2015 wurden insgesamt 290.6 und während der Kontrolle vom 29. Juli 2015 insgesamt 220 Abzugspunkte festgestellt. Vorliegend betrug die Summe der beanstandeten Mängel somit deutlich mehr als 110 Punkte. Wie die Beschwerdeführerin treffend vorbringt, wären deshalb grundsätzlich keine Direktzahlungen auszurichten. Indem die Vorinstanz den generellen Anspruch auf Direktzahlungen (inkl. Übergangsbeitrag) in der Höhe von Fr. 70'546.00 um die Summe von Fr. 65'120.60 kürzte, widerspricht die angefochtene Verfügung Ziff. 2.3.1 und Ziff. 2.9.1 Anhang 8 zur DZV. Der Anspruch auf Direktzahlungen (inkl. Übergangsbeitrag) ist nämlich vollständig, d.h. um Fr. 70'546.00, zu kürzen.

5.2 Diese Kürzung um Fr. 70'546.00 hätte gemäss Ziff. 1.6 Anhang 8 zur DZV reduziert werden dürfen, macht sie doch mehr als 20 Prozent der gesamten Direktzahlungen des betreffenden Jahres aus. Eine Reduzierung ist jedoch um maximal 25 Prozent und damit um Fr. 17'636.50 zulässig. Der Ermessensspielraum der Kantone ist auf die in Ziff. 1.6 Anhang 8 zur DZV festgehalten Bandbreite beschränkt. Die Kürzungen können somit lediglich um maximal 25 Prozent erhöht oder reduziert werden. Indem die Vorinstanz die Kürzungen um Fr. 29'333.60 und damit um mehr als 25 Prozent reduzierte, hat sie ihr Ermessen überschritten. Auch besondere Umstände, wie vorliegend die wirtschaftliche Situation des Beschwerdegegners, vermögen keine über 25 Prozent hinausgehenden Reduzierungen zu rechtfertigen. Vielmehr ist der Zweck der in Ziff. 1.6 Anhang 8 zur DZV festgehaltenen Bandbreite die Berücksichtigung eben solcher Umstände. Für einen weitergehenden Ermessensspielraum besteht deshalb keine Grundlage.

6.

In Anbetracht der vorgehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Vorinstanz die DZV nicht korrekt angewendet hat. Die Beschwerde ist somit teilweise, im Sinne des Eventualantrags, gutzuheissen und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 19. September 2016 aufzuheben. Die Sache ist an die Erstinstanz zur Neuurteilung der Kürzung der Direktzahlungen im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen.

7.

Die Beschwerdeinstanz auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Gemäss Art. 63 Abs. 2 VwVG

haben Vorinstanzen oder Bundesbehörden jedoch keine Verfahrenskosten zu tragen. Unter Berücksichtigung der Umstände des vorliegenden Falles, namentlich dass das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht aufgrund des Entscheids des Departements durch das beschwerdeführende Amt in die Wege geleitet wurde, erscheint es als gerechtfertigt, dem Beschwerdegegner nur einen Teil der Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 6 Bst. b des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Dass der Beschwerdegegner sich im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht nicht vernehmen lassen hat, entbindet ihn jedoch nicht von seiner Kostenpflicht. Hat eine Hauptpartei im erstinstanzlichen Verfahren Anträge gestellt oder das Verfahren veranlasst, so kann sie sich ihrer Kostenpflicht in dem von einer anderen Partei angestrebten Beschwerdeverfahren nicht dadurch entziehen, dass sie dort keine Anträge stellt; sie bleibt notwendige Gegenpartei und damit kostenpflichtig, soweit sie mit ihren im erstinstanzlichen Verfahren gestellten Anträgen unterliegt (BGE 128 II 90 E. 2b; Urteil des Bundesgerichtes 2C_434/2013 vom 18. Oktober 2013 E. 2.4). Nach dem Gesagten werden die Verfahrenskosten auf Fr. 800.- festgelegt und zur Hälfte (Fr. 400.-) dem Beschwerdegegner auferlegt. Bei diesem Verfahrensausgang wird keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 7 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise, im Sinne des Eventualantrags, gutgeheissen. Der Entscheid der Vorinstanz vom 19. September 2016 wird aufgehoben. Die Sache wird an die Erstinstanz zur Neubeurteilung der Kürzung der Direktzahlungen im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.- werden zur Hälfte (Fr. 400.-) dem Beschwerdegegner auferlegt. Der Betrag von Fr. 400.- ist innert 30 Tagen nach Rechtskraft dieses Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde);
- den Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 307/2015; Gerichtsurkunde);
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde).

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Vera Marantelli

Stefan Tsakanakis

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

Versand: 21. November 2017