Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.227/2003 /rov

Urteil vom 22. Oktober 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Müller, Merkli,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
Z._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hans H. Schmid, Meisenweg 9, Postfach 150, 8060 Zürich,

gegen

Finanzdepartement des Kantons Aargau, Abteilung Landwirtschaft, Telli-Hochhaus, 5004 Aarau,

Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, 3202 Frauenkappelen.

Gegenstand
Direktzahlungen,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Beschwerdeentscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 14. April 2003.

Sachverhalt:
A.
Am 3. Juli 1998 stellte Z._____ beim Finanzdepartement des Kantons Aargau, Abteilung Landwirtschaft, ein Beitragsgesuch IP 1999 (Integrierte Produktion/Ökologischer Leistungsnachweis). Grundlage bildete der Nachweis für den gesamtbetrieblichen Nährstoffhaushalt für das Jahr 1999 vom 12. Juli 1998.

Bei einer Kontrolle des ökologischen Leistungsnachweises wurde am 8. September 1999 festgestellt, dass auf dem Betrieb von Z._____ bei einem Bedarf von 74 kg tatsächlich 85 kg Phosphor pro Hektare gedüngt wurden. Dies ergab - nach Abzug der Toleranz von 10 kg - eine Überdüngung um 1 kg pro Hektare oder um 1,35%, wofür eine Sanktion von 3 Punkten (13 Punkte, abzüglich der Toleranz von 10 Punkten; ein Sanktionspunkt entspricht einer Kürzung der Direktzahlung um 1%) errechnet wurde. Nachdem eine Überprüfung ergeben hatte, dass Z._____ den Phosphorwert bereits zum wiederholten Mal überschritten hatte, wurde die Sanktion am 10. Dezember 1999 verdoppelt, d.h. auf 16 Punkte erhöht ([13 x 2]- 10). Dies führte schliesslich gemäss neuer Verfügung des Finanzdepartements Aargau, Abteilung Landwirtschaft, vom 13. Dezember 1999 zu einer Kürzung der Direktzahlungen um Fr. 6'557.–.

Auf Einsprache von Z._____ gegen diese Kürzung erliess das Finanzdepartement Aargau, Abteilung Landwirtschaft, am 5. Juli 2000 eine neue Verfügung betreffend die Anmeldung für den ökologischen Leistungsnachweis 1999. Bei der nochmaligen Überprüfung wurde im ursprünglichen Gesuch ein Rechnungsfehler bei der Bestimmung der Phosphorbelastung entdeckt und behoben. Entsprechend wurde eine höhere Phosphorbelastung, d.h. eine Überdüngung von 8,11% festgestellt; daraus ergab sich neu eine Sanktion von 71 Punkten (81-10). Auf Grund der Übergangsregeln zum neuen Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft

(Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) wurde indessen an Stelle einer dieser Punktezahl entsprechenden Kürzung der Direktzahlungen (insgesamt Fr. 40'984.–) um 71% (d.h. um Fr. 29'099.–) in der neuen Abrechnung vom 4. Juli 2000 - die diejenige vom 13. Dezember 1999 ersetzte - tatsächlich nur eine solche von 40% bzw. von Fr. 16'128.– vorgenommen. Die bereits ausbezahlten Direktzahlungen wurden im Umfang von Fr. 9'571.– zurückgefordert.

Gegen diese Verfügung wandte sich Z._____ am 12. Juli 2000 an die Landwirtschaftliche Rekurskommission des Kantons Aargau, welche seine Beschwerde mit Entscheid vom 24. August 2001 abwies.

Die dagegen gerichtete Beschwerde von Z._____ vom 31. Oktober 2001 wies die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (Rekurskommission EVD) mit Entscheid vom 14. April 2003 ab.

B.

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 14. Mai 2003 beantragt Z._____ dem Bundesgericht, den Entscheid der Rekurskommission EVD aufzuheben und ein neues Urteil zu fällen; der noch ausstehende Restbetrag an Direktzahlungen für das Jahr 1999 in Höhe von Fr. 6'557.– sei zuzüglich 5% Zins seit dem 13. Dezember 1999 an ihn auszuzahlen; auf die Rückforderung von Fr. 9'571.– sei zu verzichten.

Das Finanzdepartement des Kantons Aargau, Abteilung Landwirtschaft, hat unter Hinweis auf die Beschwerdeentscheide der Vorinstanzen auf eine Stellungnahme verzichtet.

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement beantragt nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Landwirtschaft, die Beschwerde abzuweisen. Der Entscheid der Rekurskommission EVD werde vollumfänglich unterstützt.

Die Rekurskommission EVD hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Angefochten ist ein Entscheid über die Kürzung bzw. Rückerstattung von Direktzahlungen im Sinne von Art. 70 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) in Anwendung von Art. 170 bzw. 171 LwG. Auf diese bundesrechtlich geregelten Beiträge besteht grundsätzlich Anspruch und es gilt insofern kein gesetzlicher Ausschlussgrund, weshalb sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht als zulässig erweist (vgl. Art. 97 ff. OG, insbesondere Art. 99 Abs. 1 lit. h sowie Art. 100 Abs. 1 lit. m OG).

1.2 Das Bundesgericht ist an die tatsächlichen Feststellungen gebunden, wenn - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen erhoben hat (Art. 105 Abs. 2 OG).

2.

2.1 Im Streit liegen Direktzahlungen für das Jahr 1999. Das neue Landwirtschaftsgesetz sowie die neue Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13) sind am 1. Januar 1999 in Kraft getreten und hier grundsätzlich anwendbar (vgl. E. 2.2.2 hiernach).

2.2 Der Bund richtet Bewirtschaftern von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen und Ökobeiträge aus (Art. 70 Abs. 1 LwG).

2.2.1 Der ökologische Leistungsnachweis umfasst unter anderem eine ausgeglichene Düngerbilanz (Art. 70 Abs. 2 lit. b LwG; Art. 6 DZV). Danach sind die Nährstoffkreisläufe möglichst zu schliessen und die Zahl der Nutztiere dem Standort anzupassen (Art. 6 Abs. 1 DZV). Anhand einer Nährstoffbilanz ist zu zeigen, dass kein überschüssiger Phosphor und Stickstoff ausgebracht wird (Abs. 2). Die zulässige Phosphor- und Stickstoffmenge bemisst sich nach dem Pflanzenbedarf und dem betrieblichen Bewirtschaftungspotential (Abs. 3).

2.2.2 Auf Grund der Übergangsbestimmung von Art. 73 Abs. 6 lit. a DZV ist der ökologische Leistungsnachweis für 1999 nicht nach den Regeln des Anhanges zur Direktzahlungsverordnung zu prüfen, da die-

ser als erfüllt gilt, wenn unter anderem der gesamte Betrieb nach den anerkannten Regeln der Integrierten Produktion oder des biologischen Landbaus gemäss Öko-Beitragsverordnung vom 24. Januar 1996 (aÖko-Beitragsverordnung, aOeBV; AS 1996, 1007) bewirtschaftet wird. Diese bestimmt in Art. 21 Abs. 1, dass die Regeln vom Bundesamt anerkannt sein müssen. Voraussetzungen für ihre Anerkennung sind unter anderem, dass die Nährstoffkreisläufe möglichst geschlossen, die Zahl der Nutztiere dem Standort angepasst und eine Phosphor- und Stickstoffbilanz erstellt werden (Art. 22 lit. c aOeBV).
2.2.3 Am 20. Juli 1995 anerkannte das Bundesamt in diesem Sinn die Mindestanforderungen für die Integrierte Produktion (IP) im Feldbau vom Juli 1995 des Finanzdepartements Aargau und der Aargauischen Vereinigung integriert produzierender Bauern und Bäuerinnen. Diese bestimmen in der für das IP-Jahr 1999 gültigen Fassung:
5.1 Nährstoffhaushalt
Der Phosphor- und Stickstoffhaushalt werden anhand einer Bilanz beurteilt und müssen ausgewogen sein. Für die Bilanzierung gilt das aus den Grundlagen für die Düngung der eidgenössischen landwirtschaftlichen Forschungsanstalten abgeleitete Formular Gesamtbetrieblicher Nährstoffhaushalt der landwirtschaftlichen Beratungszentralen Lindau (LBL) und Lausanne (SRVA) in der jeweils aktuellen Version oder gleichwertige Berechnungsmethoden. Als gleichwertige Methoden gelten Methoden, welche für jeden einzelnen Betrieb zu den gleichen Resultaten führen.
- Phosphor
Der Phosphorhaushalt darf gesamtbetrieblich einen Überschuss von 10 Prozent oder höchstens 10 kg P205 pro ha düngbare Fläche aufweisen.
2.2.4 In den Grundlagen für die Düngung im Acker- und Futterbau der eidgenössischen landwirtschaftlichen Forschungsanstalten (1994) sind die Normwerte für die einzelnen Kulturen festgelegt. Gestützt darauf hat die Landwirtschaftliche Beratungszentrale Lindau die Grundlagen für die Düngungsplanung (1996) erstellt. Die entsprechenden Normwerte sind unverändert in das Formular Gesamtbetrieblicher Nährstoffhaushalt einzusetzen (angefochtener Entscheid E. 2.1).
2.2.5 Diese Grundlagen für die Berechnung des gesamtbetrieblichen Nährstoffhaushaltes werden vom Beschwerdeführer nicht in Frage gestellt.
2.3 Der Beschwerdeführer rügt zur Hauptsache, die Überdüngung bzw. der Phosphorbedarf seines Betriebes für das Jahr 1999 sei von den Vorinstanzen falsch berechnet worden. Dazu macht er zunächst geltend, nach den oben erwähnten Grundlagen dürften auch andere, gleichwertige Berechnungsmethoden angewandt werden. Indem die Vorinstanzen seine Berechnungen als falsch bezeichnet und nicht weiter beachtet hätten, sei sein Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden.

Der Beschwerdeführer übersieht, dass nach den oben erwähnten Mindestanforderungen für die Integrierte Produktion andere (als die von den Vorinstanzen angewendeten) Berechnungsmethoden nur als gleichwertig gelten, wenn diese zu den gleichen Ergebnissen führen. Dass dies der Fall ist, legt der Beschwerdeführer nicht dar.

Soweit er in diesem Zusammenhang die erstmals im Beschwerdeverfahren vor der Landwirtschaftlichen Rekurskommission am 26. Oktober 2000 eingereichte 6. Auflage des Formulars für den gesamtbetrieblichen Nährstoffhaushalt vorlegt (Beschwerdebeilage 8a), hilft ihm dies nichts, da jenes Formular nach unbestrittener Darstellung der Vorinstanz erst ab Oktober 1999 galt und im vorliegenden Fall somit noch die 5. Auflage des Formulars (Beschwerdebeilage 8b) zu verwenden war (angefochtener Entscheid E. 5.1). Das vom Beschwerdeführer am 12. Juli 1999 selber eingereichte Formular LBL Nachweis Plus, Gesamtbetrieblicher Nährstoffhaushalt entspricht denn auch in Bezug auf den Nährstoffbedarf (ohne Toleranz) von 1'418 kg P2O5, abgesehen von einer geringfügigen Abweichung zu Gunsten des Beschwerdeführers, dem von den Vorinstanzen verwendeten Formular LBL Nachweis, Gesamtbetrieblicher Nährstoffhaushalt, 5. Auflage, aus welchem sich ein Nährstoffbedarf von 1'426 kg P2O5 ergibt. Eine Vorwirkung der 6. Auflage des Formulars, wie sie der Beschwerdeführer annehmen will, fällt nicht in Betracht, da Beitragsgesuche grundsätzlich gestützt auf die zur Zeit der Gesuchseinreichung gültigen Grundlagen zu beurteilen sind. Dass die vom Beschwerdeführer
eingereichte 6. Auflage des Formulars bei der Anmeldung für die Direktzahlungen 1999 im Juli 1998 bereits vorgelegen hat, behauptet der Beschwerdeführer selber nicht. Auch in den Akten finden sich keine Anhaltspunkte für eine solche Annahme.

Die Vorinstanz hat in diesem Zusammenhang in Würdigung der beiden Beweismittel erkannt, die vom Beschwerdeführer auf der 6. Auflage des Formulars in Abweichung von seinen ursprünglichen Angaben nachgereichten geänderten Zahlen zum gesamtbetrieblichen Nährstoffhaushalt seien nicht glaubhaft, weshalb auf seine Angaben im (der 5. Auflage entsprechenden) ersten eingereichten Formular abzustellen sei (angefochtener Entscheid E. 5.1). Diese Beweiswürdigung kann auf Grund der von der Vorinstanz dargelegten Argumente, die vom Beschwerdeführer nicht widerlegt werden und auf die daher verwiesen werden kann, nachvollzogen werden und erscheint nicht als offensichtlich unrichtig. Eine qualifiziert fehlerhafte Sachverhaltsdarstellung im Sinne von Art. 105 Abs. 2 OG ist damit nicht gegeben. Auch von einer Verletzung des Anspruches auf rechtliches Gehör kann nicht die Rede sein, da sich die Vorinstanz mit der Berechnung des Beschwerdeführers auseinander gesetzt hat.

Dies gilt ebenso in Bezug auf die vom Beschwerdeführer eingereichten Bodenanalysen, die eine Unterdüngung nachweisen sollen: Diese wurden entgegen seiner Darstellung von der Vorinstanz zur Kenntnis genommen und auch gewürdigt (angefochtener Entscheid E. 7).

2.4 Die Vorinstanzen haben den gesamtbetrieblichen Nährstoffhaushalt gestützt auf die massgeblichen Grundlagen korrekt ermittelt. Dabei sind sie von den ursprünglichen, eigenen Angaben des Beschwerdeführers vom 12. Juli 1999 ausgegangen, die sie als glaubhaft erachteten. Der Beschwerdeführer räumt selber ein, er habe den Phosphorbedarf auf Grund eines Rechnungsfehlers falsch berechnet (Beschwerde S. 9 Ziff. 18a). Was der Beschwerdeführer gegen die Berechnung der Vorinstanzen einwendet, ist nicht geeignet, Zweifel an den entsprechenden Zahlen zu begründen bzw. eine Verletzung von Bundesrecht darzutun. Es kann deshalb insoweit vollumfänglich auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz (angefochtener Entscheid E. 5) verwiesen werden, denen nichts beizufügen ist.
2.5 Gemäss der Weisung IV/96 vom 1. Juni 1996 für die Anwendung der IP-Mindestanforderungen Ġesamtbetrieblicher NährstoffhaushaltĖBL 5. Auflage des Finanzdepartements Aargau und der Aargauischen Vereinigung integriert produzierender Bauern und Bäuerinnen kann das im IP-Jahr eingesetzte Phosphat aus Klärschlamm, Dickstoff (entwässerter Klärschlamm), Kompost oder Ricokalk ganz oder in Teilmengen auf das nächstfolgende IP-Jahr übertragen werden. Diese - soweit hier von Bedeutung - von der Vorinstanz wiedergegebene Weisung befindet sich zwar nicht in den Akten, bildet aber auch Grundlage des angefochtenen Entscheides und wird vom Beschwerdeführer nicht beanstandet. Er beruft sich sogar ausdrücklich auf sie.

Die Vorinstanz hat diese Regelung dahingehend ausgelegt, dass nur Phosphor aus von aussen zugeführtem Dünger auf Folgejahre übertragen werden dürfe. Die Übertragung von betriebseigenem, beispielsweise im Hofdünger enthaltenem Phosphor auf die Folgejahre sei hingegen ausgeschlossen. Diese Auslegung verletzt kein Bundesrecht. Sie entspricht denn auch der mit der Direktzahlungsverordnung getroffenen geltenden Regelung (vgl. Ziff. 2.1 Abs. 4 des Anhanges DZV sowie die ab dem Beitragsjahr 2000 gültigen Richtlinien für den ökologischen Leistungsnachweis [ÖLN]des Finanzdepartements Aargau und der Aargauischen Vereinigung integriert produzierender Bauern und Bäuerinnen, Stand 23. Juni 1999). Zur Begründung kann daher vollumfänglich auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden (angefochtener Entscheid E. 6.2). Dabei ist zu betonen, dass das Ziel dieser Regelung betreffend die Übertragungsmöglichkeiten auf Folgejahre eben nicht darin liegt, dem Bewirtschafter allgemein mehr Freiraum zu gewähren, sondern einen aus bestimmtem zugeführtem Material resultierenden, genau bekannten Mehraustrag zu kompensieren, damit die hofeigene Nährstoffbilanz wieder ausgeglichen ist. Es soll nicht ermöglicht werden, die hofeigene, ausgeglichen zu haltende Nährstoffbilanz nach Gutdünken aus dem Gleichgewicht zu bringen.

Damit kann offen bleiben, ob das Übertragen des Phosphor-Überhanges formell voraussetzt, dass dieser bereits im Jahr 1999 in der Nährstoffbilanz aufgeführt war, was im Übrigen wohl als zweckmässig zu bezeichnen wäre.

3.
3.1 Nach Art. 170 Abs. 1 LwG können die gemäss dem Landwirtschaftsgesetz zu entrichtenden Beiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller dieses Gesetz, die 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 (Abs. 2; vgl. auch Art. 30 des Bundesgesetzes vom

5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen [Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1]).

Gemäss Art. 70 Abs. 1 lit. d der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13) kürzen oder verweigern die Kantone die Beiträge, wenn der Gesuchsteller die Bedingungen und Auflagen der Direktzahlungsverordnung nicht einhält (vgl. so schon Art. 35 aOeBV).
3.2 Der Beschwerdeführer rügt, das Finanzdepartement Aargau, Abteilung Landwirtschaft, habe auf seine Einsprache hin die Abrechnung Direktzahlungen vom 10. Dezember 1999 zu seinen Ungunsten geändert; dies widerspreche dem allgemeinen Rechtsgrundsatz des Verbotes einer reformatio in peius sowie Art. 62 Abs. 2 VwVG.
3.3 Das Verbot der reformatio in peius (Verschlechterungsverbot) besagt namentlich, dass die Beschwerdeinstanz das angefochtene Urteil nicht zu Ungunsten der beschwerdeführenden Partei abändern darf, es sei denn, die Gegenpartei habe ihrerseits Beschwerde ergriffen (BGE 129 III 417 E. 2.1.1). Als allgemeiner Rechtsgrundsatz gilt das Verbot der reformatio in peius freilich nur für gesetzlich vorgesehene Rechtsmittel mit Devolutiveffekt (Übergang der Entscheidkompetenz an eine Rechtsmittelinstanz; vgl. BGE 110 II 113 E. 3c).
3.4 Mit der Einsprache wird grundsätzlich nach dem Erlass einer Verfügung eine nochmalige Beurteilung des Streitgegenstandes durch die entscheidende Behörde verlangt. Dies vorwiegend in Bereichen der Massenverwaltung wie dem Fiskalrecht, wo aus Gründen der Prozessökonomie meist keine oder nur eine eingeschränkte vorgängige Anhörung erfolgt; diese wird durch das Einspracheverfahren ersetzt, in dem die Anhörung vollumfänglich nachzuholen ist (BGE 121 V 150 E. 5b). In diesem Sinne ist die Einsprache zwar ordentliches Rechtsmittel. Sie hat jedoch keine devolutive Wirkung und steht grundsätzlich nur zur Verfügung, wenn sie von der jeweiligen Spezialgesetzgebung ausdrücklich vorgesehen ist (Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz 464 ff.; Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG]vom 9. Juli 1968, Diss. Zürich 1998, S. 250; Dagobert Keiser, Die reformatio in peius in der Verwaltungsrechtspflege, Diss. Zürich 1978, S. 37; Peter Saladin, Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, Basel 1979, Ziff. 19.221; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, s. 33).
Wird aber ein Einspracheverfahren durchgeführt, gilt mangels Devolutiveffekts das Verbot der reformatio in peius - wie erwähnt - nicht. Dies insbesondere im Bereich des Abgabe- und Subventionsrechts, wo an der Verwirklichung des objektiven Rechts ein erhebliches öffentliches Interesse besteht. Mangels einer gesetzlich vorgesehenen Einsprache sind deshalb Einwände gegen eine Verfügung, wenn sie als Ëinsprachebezeichnet und ausdrücklich an die verfügende Behörde gerichtet werden, lediglich als Begehren um wiederholtes Verschaffen des rechtlichen Gehörs (Berücksichtigung neuer oder nicht gebührend einbezogener Gesichtspunkte) zu betrachten. Geht die Verwaltung auf das Begehren ein, wird das Verfahren zum Erlass einer Verfügung erneut in Gang gesetzt; es wird in den Zustand zurückversetzt, in welchem es sich vor Erlass der angefochtenen Verfügung befunden hat. Verfahrensgegenstand ist nicht nur der gerügte Teil des mit der Verfügung gestalteten Rechtsverhältnisses, sondern dieses als Ganzes. Die nicht förmlich geregelte Einsprache ist einem Wiedererwägungsbegehren ähnlich, auf dessen Behandlung bei fehlender gesetzlicher Regelung im Allgemeinen ebenfalls kein Erledigungsanspruch besteht. Der Ausgang des Verfahrens ist nach der
Wiederaufnahme völlig offen und die zu erlassende neue Verfügung, die die erste ersetzt, ist in gleicher Weise anfechtbar, wie es diese war (vgl. Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N 1 f. zu Art. 55 VRPG/BE).
3.5 Das Aargauische Gesetz vom 11. November 1980 über die Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz; LwG/AG) sieht als Rechtsmittel gegen Verfügungen über die Ausrichtung von Direktzahlungen und Beiträgen an Landwirtschaftsbetriebe einzig die Beschwerde an die Landwirtschaftliche Rekurskommission vor (§ 41 Abs. 1 lit. e), welche als letzte kantonale Instanz entscheidet (Abs. 3). Für das Verfahren vor der Landwirtschaftlichen Rekurskommission sind die für das Verwaltungsgericht geltenden Vorschriften anwendbar, soweit keine anders lautende Regelung besteht (§ 40 Abs. 2 LwG/AG).

Die Einsprache als Rechtsmittel ist im aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. Juli 1968 (Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRPG/AG) - im Gegensatz zur Beschwerde an Verwaltungsbehörden, bei welcher die reformatio in peius ausdrücklich zulässig ist, wenn die Voraussetzungen für einen Widerruf gegeben sind (vgl. § 38 ff., insb. § 43 Abs. 1 VRPG/AG) - nicht geregelt. Es fehlt auch an einer kantonalen Sonderre-

gelung für das Verfahren bei der Anmeldung für Direktzahlungen. Der Beschwerdeführer vermag im Weiteren keine Bestimmung des kantonalen Verfahrensrechts anzuführen, die für das Verfahren zur Festsetzung der Direktzahlungen eine reformatio in peius vorsieht.
3.6 In Massenverfahren wie dem hier in Frage stehenden Verfahren zur Festsetzung der Direktzahlungen ist die Wahrscheinlichkeit relativ gross, dass bei der routinemässigen Erledigung der zahlreichen Gesuche, wo zudem auf die speziellen Gegebenheiten der einzelnen Betriebe (noch) nicht eingegangen werden kann, Irrtümer und Fehler in der Berechnung der Beiträge unterlaufen. Dass diese später durch die verfügende Behörde bei Entdecken eines Fehlers korrigiert werden, entspricht der Natur solcher Verfahren (vgl. Michael Merker, a.a.O., § 45 N 12). Solche Fehler können sich zu Gunsten oder zu Ungunsten des Gesuchstellers auswirken. An ihrer Richtigstellung besteht ein erhebliches öffentliches Interesse; die mit den Direktzahlungen angestrebten Zwecke würden gefährdet, wenn Fehler nicht berichtigt werden könnten. Dies spricht alles dafür, Ëinsprachenïach den oben erwähnten Grundsätzen zu behandeln. Das Finanzdepartement ist denn auch in diesem Sinne auf die Einsprache des Beschwerdeführers eingetreten und hat den Sachverhalt anhand seiner Einwände noch einmal umfassend geprüft und eine neue Verfügung getroffen (vgl. neue Abrechnung vom 4. Juli 2000: Ëiese Abrechnung ersetzt diejenige vom 13.12.99Ÿ. Wenn es dabei das
Schlechterstellungsverbot als unmassgeblich erachtet hat, hat es nach dem Ausgeführten nicht gegen die Verfassung verstossen.
3.7 Das Vorgehen des Finanzdepartements verletzt insbesondere auch nicht den Grundsatz von Treu und Glauben. Denn bereits auf der Abrechnung vom 13. Dezember 1999 hat das Finanzdepartement ausdrücklich darauf hingewiesen, dass allfällig zu Unrecht bezogene Beiträge zurückgefordert werden müssen, ëselbst wenn sich die Auszahlung auf einen Berechnungsfehler oder falsche Datengrundlagen zurückführen lässt.ë Eine solche Rückforderung setzt voraus, dass bei Entdecken eines Fehlers eine Korrektur der Abrechnung - selbstverständlich auch zu Lasten des Gesuchstellers - erfolgt. Bis zu welchem Zeitpunkt eine Korrektur noch von Amtes wegen erfolgen darf, kann hier offen bleiben. Denn im vorliegenden Fall war es der Beschwerdeführer selber, der die zuständige Behörde durch seine Ëinspracheërneut mit seinem Beitragsgesuch befasst und die neue Verfügung veranlasst hat.

In seinen Ërläuterungen/Hinweise zur Abrechnung Direktzahlungen 1999vom 10. Dezember 1999 an die Landwirte hat das Finanzdepartement Aargau, Abteilung Landwirtschaft, diese im Übrigen ausdrücklich gebeten, die Abrechnungen genau zu prüfen. Sie wurden insbesondere auf ihre Pflicht aufmerksam gemacht, äuch dann Rückmeldung zu machen, wenn die Abrechnung fälschlicherweise zu Ihren Gunsten ausgefallen ist.ë Zudem wurden sie darauf hingewiesen, Ëinwendungenïm Zusammenhang mit den Direktzahlungen könnten bei Erhalt der detaillierten Abrechnung vorgebracht werden.

Im Weiteren hat das Finanzdepartement den Beschwerdeführer am 20. Januar 2000 orientiert, dass zur Überprüfung seiner Einsprache noch verschiedene Unterlagen benötigt würden. Auf Anfrage des Beschwerdeführers betreffend rechtliche Grundlagen für diese Ergänzung nannte ihm das Finanzdepartement am 27. Januar 2000 die entsprechenden Grundlagen und fügte an, man erwarte seine Unterlagen umgehend für die ğewünschte Neubeurteilung.ë Der Beschwerdeführer reichte schliesslich am 11. April 2000 verschiedene Unterlagen sowie Analysen über neue Bodenproben nach.

Unter diesen Umständen konnte der Beschwerdeführer nach Treu und Glauben nicht davon ausgehen, dass die von ihm verlangte Überprüfung der ursprünglichen Verfügung ausschliesslich zu seinen Gunsten ausfallen konnte. Auf Grund der klaren Hinweise in den oben erwähnten Dokumenten und der behördlichen Aufforderung zur Ergänzung der Unterlagen musste er vielmehr damit rechnen, dass sein Gesuch unter Berücksichtigung der gesamten, inzwischen ergänzten Akten umfassend neu beurteilt wurde.
3.8 Eine Verletzung seines Anspruches auf Gewährung des rechtlichen Gehörs macht der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang nicht geltend. Die Berufung auf Art. 62 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) hilft ihm nichts, da diese Bestimmung im Verfahren vor den kantonalen Behörden grundsätzlich nicht anwendbar war (vgl. Art. 1 und 3 VwVG).
3.9 Es kommt hinzu, dass wohl auch die Voraussetzungen für einen Widerruf gemäss § 26 VRPG/AG erfüllt gewesen wären. Danach können Verfügungen, die der Rechtslage oder den sachlichen Erfordernissen nicht entsprechen, durch die erlassende Behörde abgeändert oder aufgehoben werden, wenn wichtige öffentliche In-

teressen es erfordern. Die ursprüngliche Beitragsverfügung hat sich zunächst insoweit als fehlerhaft erwiesen, als die Toleranz von 10 Punkten nicht berücksichtigt worden war. Sodann war übersehen worden, dass ein Wiederholungsfall vorlag, in welchem die Sanktion zu verdoppeln war. Schliesslich wurde ein Rechnungsfehler (Zu- und Wegfuhr von Phosphor) entdeckt. Dass damit wichtige öffentliche Interessen betroffen waren, kann nicht in Abrede gestellt werden.
3.10 Endlich scheint die oben dargelegte Betrachtungsweise auch aus prozessökonomischen Gründen geboten. Es wäre wenig sinnvoll, im Einspracheverfahren die Schlechterstellung des Gesuchstellers zu verbieten, weil die Behörde ohnehin in vielen Fällen dazu verpflichtet wäre, umgehend ein Rückerstattungsverfahren einzuleiten, um die zu Unrecht gewährten Beiträge zurückzufordern (vgl. Art. 171 LwG und E. 3.1 hiervor).
4.
Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die verfügten Punkteabzüge verletzten den Grundsatz Ïm Zweifel zu Gunsten des Angeklagtenünd damit żumindest ansatzweisedïe Grundsätze von Art. 32 BV und Art. 6 EMRK, ist ihm entgegenzuhalten, dass es im vorliegenden Fall um die Anwendung von Bundesverwaltungsrecht in einem Verwaltungs- bzw. Verwaltungsjustizverfahren und nicht um ein Strafverfahren bzw. eine strafrechtliche Anklage geht. Die Rüge ist offensichtlich unbegründet.
5.
5.1 Der Beschwerdeführer rügt, die Sanktionierung sei in seinem Fall unverhältnismässig.
Die Vorinstanz hat dazu ausgeführt, dass gemäss den Richtlinien des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 2. Juli 1999 Ÿerwaltungsmassnahmen, Kürzungen der Direktzahlungen bei nicht vollständiger Erfüllung der Beitragsvoraussetzungen(Sanktionsschema), nach welchem die persönliche Situation der betroffenen Bewirtschafter nicht zu berücksichtigen sei, grundsätzlich eine Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 1999 an den Beschwerdeführer von 71% - d.h. um Fr. 29'099.– - hätte erfolgen müssen. Der Beschwerdeführer beanstandet dieses Sanktionsschema nicht. Insbesondere zeigt er nicht auf, dass die darin enthaltenen Kürzungsregeln als solche unverhältnismässig wären bzw. den der Behörde bei der Kürzung zustehenden Ermessensspielraum sprengen.

Zu seinen Gunsten haben die Behörden indessen nicht das Sanktionsschema angewandt, sondern in Anwendung der Übergangsnorm von Art. 73 Abs. 3 DZV lediglich eine Kürzung um Fr. 16'176.– bzw. 16'128.– vorgenommen. Die Vorinstanz hat dazu ausgeführt, die gemäss dem Sanktionsschema vorzunehmende Beitragskürzung werde begrenzt durch Art. 73 Abs. 3 DZV, wonach Betriebe, die den ökologischen Leistungsnachweis nicht erfüllen, die Direktzahlungen noch bis Ende 2001 erhalten, wobei der Flächenbeitrag für diese Betriebe Fr. 400.– statt Fr. 1'200.– (gemäss Art. 27 Abs. 1 DZV) betrage. Die nach dieser Bestimmung maximal mögliche Kürzung betrage somit Fr. 800.– pro Hektare und ergebe hier einen Betrag von Fr. 16'176.–. Da sich diese Spezialvorschrift als für den Beschwerdeführer günstiger erweise, komme sie zur Anwendung.
Abgesehen von der gemäss dem Sanktionsschema normalerweise vorzunehmenden Kürzung um 71% erweist sich die aus der Anwendung von Art. 73 Abs. 3 DZV resultierende (maximale) Kürzung um Fr. 800.– pro Hektare, d.h. von ca. 40%, angesichts des grossen Ermessensspielraumes, den Art. 70 DZV der rechtsanwendenden Behörde einräumt, und des wiederholten Nichteinhaltens der Grenzwerte als offensichtlich angemessen. Was der Beschwerdeführer dagegen einwendet, führt zu keinem anderen Ergebnis, zumal er auch hier zu Unrecht von einer wesentlich geringeren Überdüngung von lediglich 1,35% (anstelle einer solchen von 8,11%, wie sie von den Vorinstanzen willkürfrei festgestellt worden ist) ausgeht.
6.
Die Beschwerde ist daher abzuweisen. Bei diesem Ausgang hat der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Finanzdepartement des Kantons Aargau, Abteilung Landwirtschaft, und der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements sowie dem Eidgenössi-

schen Volkswirtschaftsdepartement schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 22. Oktober 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: