



Abteilung II
B-1796/2009
{T 0/2}

Urteil vom 9. November 2010

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz),
Richter Claude Morvant und Richter Marc Steiner,
Gerichtsschreiberin Kinga Jonas;

Parteien

A. _____
Beschwerdeführer,

gegen

Volkswirtschaftsdepartement des Kantons X. _____,
Vorinstanz,

Landwirtschaftsamt des Kantons X. _____,
Erstinstanz;

Gegenstand

Widerruf landwirtschaftlicher Direktzahlungen für die
Jahre 2005-2007.

Sachverhalt:**A.**

Mit Verfügung vom 12. November 2007 verfügte die Erstinstanz die Rückforderung der für die Jahre 2005 bis 2007 an den Beschwerdeführer ausgerichteten Direktzahlungen in der Höhe von Fr. (...). Sie stellte fest, dass der Beschwerdeführer, der seinen Betrieb mit 13,67 ha Land im Jahr 2002 übernommen habe, eine Pferdehaltung mit durchschnittlich sechs Tieren betreibe. Die in der Pferdehaltung und auf den Parzellen GB F._____ Nrn. (...), (...), (...) und (...) anfallenden Arbeiten erledige er selber zusammen mit seiner Ehefrau. Die Parzelle Y._____ mit einer Fläche von 932 a habe er, mit Ausnahme einer Teilfläche von etwa 50 a, B._____ zur Nutzung überlassen. Dieser lasse diese Fläche im Früh- wie auch im Spätsommer durch seine Kühe und Rinder beweiden und erledige im Sommer das Heuen und die Düngung. Des Weiteren habe der Beschwerdeführer auch die Parzelle Nr. (...) (Z._____, Naturschutzfläche), welche 141 a Magerwiese umfasse, B._____ zur Nutzung überlassen, den er für seine Arbeiten seit mindestens drei Jahren mit jährlich Fr. 3'000.– entschädige. Damit bewirtschaftete der Beschwerdeführer die Parzellen Y._____ und Z._____ nicht auf eigene Rechnung und Gefahr. Zudem fehle es bei diesen Parzellen auch an der Unabhängigkeit von anderen Betrieben. Deshalb könnten die Flächen nicht als Bestandteil des Betriebs des Beschwerdeführers behandelt werden und müssten im Flächenverzeichnis gelöscht werden, was zur Folge habe, dass der Betrieb den Grenzwert für die Direktzahlungen unterschreite.

Gegen diese Verfügung erhob der Beschwerdeführer am 24. November 2007 Einsprache bei der Erstinstanz. Diese wies die Einsprache am 12. Dezember 2007 mit der gleichen Begründung ab, die sie ihrer Verfügung vom 12. November 2007 zugrunde gelegt hatte.

Am 12. Dezember 2007 bzw. 14. Januar 2008 legte der Beschwerdeführer bei der Vorinstanz Rekurs gegen den Einspracheentscheid ein. Er beantragte, die Parzellen Y._____ und Z._____ seien zu seinem Betrieb zu zählen und auf die Rückforderung der ausgerichteten Beiträge sei zu verzichten. Zur Begründung brachte er vor, es sei in der Landwirtschaft üblich, einzelne Arbeiten durch Dritte ausführen zu lassen. Um den ordentlichen Unterhalt und die nachhaltige Ertragsfähigkeit des Bodens sei er jedoch selber besorgt. Er bringe die

nicht maschinell bewirtschaftbaren Flächen von Hand ein, vernichte das Unkraut, pflege die Hecken, Gehölze und Waldsäume und unterhalte die Quellen, Wassergräben und Durchläufe. Ebenso kontrolliere er die Gebäude, Zäune und Zufahrten und halte diese in Stand. B._____ werde für seine Arbeiten angemessen entschädigt und trage kein Ertragsrisiko, die Erträge würden ihm unentgeltlich überlassen. Für B._____ handle es sich um ein willkommenes Nebeneinkommen, aber sein Betrieb sei auf die beiden Grundstücke nicht angewiesen. Es sei nicht nachvollziehbar, inwiefern es an der Unabhängigkeit der Betriebe fehlen solle.

Mit Entscheid vom 20. Februar 2009 wies die Vorinstanz den Rekurs des Beschwerdeführers vollumfänglich ab und stellte fest, dass dessen Pferdehaltung zumindest in den Jahren 2005 bis 2007 kein landwirtschaftliches Unternehmen und damit kein Betrieb im Sinne der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung gewesen sei. Zur Begründung führte die Vorinstanz aus, was unter der Formulierung "als Betrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen" zu verstehen sei, sei in der Landwirtschaftsgesetzgebung nirgends definiert. Deshalb sei auf die in der Betriebswirtschaftlehre verwendete Terminologie abzustellen, wonach der Begriff des Betriebs nur für vorwiegend produzierende und nicht für vorwiegend konsumierende Wirtschaftseinheiten verwendet werde. Der Beschwerdeführer habe in der fraglichen Periode aus seiner Pferdehaltung keinerlei Erträge erwirtschaftet; es habe auch an einer aktiven Teilnahme am Wirtschaftsverkehr durch Verkaufsbemühungen gefehlt. Zudem habe der Beschwerdeführer das überschüssige Heu verschenkt, was für einen Privathaushalt kennzeichnend sei. Ein produzierendes landwirtschaftliches Unternehmen hätte das überschüssige Heu verkauft. Die Pferdehaltung sei deshalb ein Privathaushalt und werde vom Beschwerdeführer als blosses Hobby betrieben.

B.

Am 17. März 2009 erhob der Beschwerdeführer gegen den Entscheid der Vorinstanz Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, seine Beschwerde sei gutzuheissen und es sei festzustellen, dass sein Landwirtschaftsbetrieb Anspruch auf Direktzahlungen habe, weshalb auf die Rückforderung der ausgerichteten Direktzahlungen zu verzichten sei. Zur Begründung bringt er vor, sein Betrieb sei von der Erstinstanz stets kontrolliert und grundsätzlich als beitragsberechtigt eingeschätzt worden. Sieben Jahre nach der Betriebsübernahme ab-

erkenne die Vorinstanz nun seinem Betrieb den Anspruch auf Direktzahlungen im Grundsatz und widerspreche damit der Einschätzung der Erstinstanz. Dies verletze in massiver Weise die Rechtssicherheit. Da sein Betrieb bereits vor dem 1. Januar 1999 bestanden habe und er diesen von seinem Vater übernommen habe, gelte die stillschweigende Betriebsanerkennung. Es entspreche der gängigen Praxis in Landwirtschaftsbetrieben, Arbeiten auswärts zu vergeben. Er habe aber das Bewirtschafterrisiko für die beiden Parzellen stets selbst getragen. Die Vergabe des Auftrags an B._____ sei vorgängig von der Erstinstanz als rechtens angesehen worden. Was die von der Vorinstanz herbeigezogene betriebswirtschaftliche Definition des Unternehmensbegriffs angehe, so sei diese für den landwirtschaftlichen Sektor nicht sachgerecht und im Sinne des Gesetzgebers. Die Vorinstanz verkenne die Zwecksetzung von Direktzahlungen. Würden keine Direktzahlungen ausgerichtet, bestünde die Gefahr, dass erwünschte Leistungen mit ökologischer Ausrichtung nicht mehr erbracht würden. Die enge wirtschaftliche Betrachtungsweise des Unternehmensbegriffs verstosse gegen die rechtsgleiche Behandlung mit anderen Betrieben. Zudem sei in den Weisungen des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) ausdrücklich festgehalten, dass eine wirtschaftliche Verwertung der Produkte nicht erforderlich sei. Die von ihm durchgeführte Betriebsumstellung von Kühen auf eine Irish-Tinker-Zucht habe hohe Auslagen nach sich gezogen. Nach anfänglichem Einnahmenrückgang und Pech mit der Zuchtstute und einem Zuchtfohlen in den Jahren 2006 und 2007 stünden nun zwei Zuchtfohlen und zwei Shettland-Ponys zum Verkauf bereit. Es seien also sehr wohl positive Betriebsergebnisse erwirtschaftet worden, nur stünden diese zur Zeit noch nicht in der Erfolgsrechnung, sondern erst auf der Vermögensseite der Bilanz. Sein Betrieb habe die Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung stets erfüllt und die vom Kanton gestellten Auflagen und Bedingungen eingehalten. So habe er im Jahr 2007 neue Mistwürfe anlegen und den Stall anpassen müssen, um Direktzahlungen zu erhalten. Diese Auslagen habe er durch die Direktzahlungen gedeckt. Auf diese Investitionen hätte er verzichtet, wenn damit nicht eine Kürzung der Direktzahlungen verbunden gewesen wäre. Schliesslich sei in seinem Fall gestützt auf das Subventionsgesetz auf die Rückforderung der Direktzahlungen zu verzichten.

C.

Mit Vernehmlassung vom 14. April 2009 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie bringt vor, der Betrieb des Be-

schwerdeführers habe während nahezu fünf Jahren keine Erträge aus der Tierzucht erwirtschaftet, was klar belege, dass kein landwirtschaftlicher Betrieb, sondern ein konsumierender Privathaushalt mit hobby-mässiger Pferde-zucht vorliege. Kein landwirtschaftlicher Betrieb könne sich eine über fünfjährige Umstellungszeit ohne irgendwelche nennenswerte Erträge leisten. Es sei nicht der Sinn der vom Beschwerdeführer angeführten Weisungen, den Betriebsbegriff derart aufzuweichen, dass jeder Eigentümer von landwirtschaftlich nutzbarem Boden als Betrieb betrachtet werden müsse, sobald er Nutztiere halte, unabhängig davon, ob die Nutztiere aus Liebhaberei oder zu Erwerbszwecken gehalten würden. Entscheidend sei vielmehr, ob ein Betrieb laufend Verkaufsbemühungen für seine Tiere nachweise und dadurch eine aktive Teilnahme am Wirtschaftsleben belege. Solche Verkaufsbemühungen würden vom Beschwerdeführer weder geltend gemacht noch belegt. Es sei festzuhalten, dass die Direktzahlungen nicht Ursache für die Investitionen des Beschwerdeführers gewesen seien. Diese seien vielmehr wegen der Anforderungen des Gewässerschutzes und unabhängig davon notwendig gewesen, ob die Tiere hobby- oder gewerbemässig gehalten wurden.

Mit Replik vom 13. Mai 2009 hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest. Es sei nicht sachgerecht, den Begriff "landwirtschaftliches Unternehmen" rein nach der Definition der Betriebswirtschaftslehre auszulegen. Das BLW stelle in seinen Weisungen klar fest, dass keine wirtschaftliche Verwertung der Produkte erforderlich sei.

Mit Vernehmlassung vom 29. April 2010 erklärte die Erstinstanz, sie habe den Begriff "landwirtschaftliches Unternehmen" bisher nie näher im Lichte der Weisungen des BLW, wonach eine wirtschaftliche Verwertung der Produkte nicht ausdrücklich verlangt werde, untersucht. Aus der Sicht des Vollzugs sei zu bedenken, dass bei Kleinbetrieben nicht genau festgelegt werden könne, ob es sich um ein Unternehmen oder um ein Hobby handle. Dennoch würden solche Betriebe die in der Bundesverfassung festgelegten Aufgaben der Landwirtschaft erfüllen. Vorliegend sei jedoch klar, dass der Beschwerdeführer zwei seiner Parzellen nicht auf eigene Rechnung bewirtschaftet habe.

D.

Mit Stellungnahme vom 30. April 2010 erklärte das als Fachbehörde in das Verfahren einbezogene BLW, es könne sich der betriebswirtschaftlichen Auslegung des Betriebsbegriffs durch die Vorinstanz

anschliessen. Eine solche Interpretation decke sich mit der von der landwirtschaftlichen Lehrmittelzentrale herausgegebenen Sammlung "Betriebswirtschaftliche Begriffe im Agrarrecht". Es sei nicht Ziel der Landwirtschaftspolitik, die ausschliesslich hobbymässige Haltung von Pferden mit Direktzahlungen zu unterstützen. Des Weiteren könne der Erstinstanz darin gefolgt werden, dass der Beschwerdeführer die Parzellen Y._____ und Z._____ einem anderen Bewirtschafter zur Nutzung bzw. Bewirtschaftung überlassen habe, weshalb es an der Bewirtschaftung auf eigene Rechnung und Gefahr des Beschwerdeführers fehle. Damit erreiche sein Betrieb den erforderlichen Grenzwert für den Mindest-Arbeitsbedarf nicht. Schliesslich stelle sich die Frage, ob die Pferdehaltung des Beschwerdeführers explizit anzuerkennen sei bzw. ob ein formeller Widerruf der Anerkennung zu erfolgen habe.

Auf Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts führte das BLW mit Stellungnahme vom 29. Juli 2010 aus, den gesetzlichen Grundlagen sei nicht zu entnehmen, inwieweit die Direktzahlungsberechtigung eine wirtschaftliche Verwertung der Erzeugnisse aus der Landwirtschaft voraussetze. Im Bereich des Pflanzenbaus würden für gewisse landwirtschaftliche Nutzflächen Direktzahlungen ausgerichtet, wobei diese Flächen jedoch nur einen Teil der gesamten landwirtschaftlichen Tätigkeit umfassten und andere, den jeweiligen Betrieben angegliederte Bereiche auf Produktion und landwirtschaftliche Einkommenserzielung ausgerichtet seien. Ob es sich um einen unterstützungswürdigen bäuerlichen Betrieb im Sinne der landwirtschaftlichen Gesetzgebung handle, sei jeweils konkret zu prüfen. Beim Beschwerdeführer spreche die Tatsache, dass er seit der Übernahme des Betriebs bzw. der Umstellung von Kuh- auf Pferdehaltung kein landwirtschaftliches Einkommen erzielt habe, gegen die Ausrichtung von Direktzahlungen, deren Zweck es sei, das bäuerliche Einkommen zu ergänzen. Es müsse davon ausgegangen werden, dass die Direktzahlungen dem Beschwerdeführer einzig dazu dienten, sein Hobby teilweise zu finanzieren, was dem Sinn der Direktzahlungen widerspreche.

E.

Mit Eingabe vom 6. September 2010 reichte der Beschwerdeführer auf Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts Auszüge aus der Betriebsbuchhaltung und den Steuererklärungen der Jahre 2002 bis 2008, eine Auflistung des Pferdebestands sowie Verträge über den

Verkauf seiner Pferde ein.

Mit Stellungnahme vom 29. September 2010, für die ihr das Bundesverwaltungsgericht auf Gesuch hin eine Frist angesetzt hatte, äusserte sich die Erstinstanz zu den vom Beschwerdeführer eingereichten Unterlagen und beantragte weiterhin die Abweisung der Beschwerde, eventualiter die Rückweisung der Sache an sie. Hierzu nahm der Beschwerdeführer mit unaufgeforderter Eingabe vom 25. Oktober 2010 wiederum Stellung.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Gegen Entscheide i.S.v. Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) kann gestützt auf die Art. 31 und Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) in Verbindung mit Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht geführt werden.

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 2 VwVG, die von einer letzten kantonalen Instanz i.S.v. Art. 166 Abs. 2 LwG erlassen worden ist (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen vom 16. Mai 1965 [VRP], SGS 951.1). Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

Nach Art. 48 Abs. 1 Bst. a-c VwVG ist beschwerdeberechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Diese Voraussetzungen erfüllt der Beschwerdeführer und ist damit zur Beschwerde berechtigt. Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

Auf die Beschwerde ist damit einzutreten.

2.

Grundsätzlich finden diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei Erfüllung eines rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden

Tatbestands Geltung hatten, es sei denn, der Gesetzgeber hätte eine davon abweichende (Übergangs-)Regelung getroffen.

2.1 Der hier zu beurteilende Sachverhalt bezieht sich auf Direktzahlungen für die Jahre 2005 bis 2007, weshalb die jeweiligen, damals geltenden Rechtssätze Anwendung finden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-8363/2007 vom 18. Dezember 2008 E. 3.2). Die Bestimmungen der LBV haben – soweit hier interessierend – keine Änderungen erfahren. Auch die vom BLW erlassenen "Weisungen und Erläuterungen zur Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen" aus den Jahren 2005 bis 2007 (nachfolgend: Weisungen) stimmen bezüglich der vorliegend interessierenden Bestimmungen mit der aktuellen Version vom Februar 2010 überein. Sofern sich die Bestimmungen der Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (DZV, SR 910.13) geändert haben, wird in der Folge die zugehörige Fundstelle in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) zitiert, ansonsten die (unveränderte) Fassung der Systematischen Sammlung des Bundesrechts.

2.2 Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden – gestützt auf Art. 104 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) – die Art. 70 ff. des LwG sowie die vom Bundesrat erlassene DZV. Der Vollzug der Direktzahlungen obliegt nach Art. 178 LwG weitgehend den Kantonen. Sie erheben die notwendigen Daten auf sämtlichen Landwirtschaftsbetrieben, berechnen die Direktzahlungen für jeden Betrieb und zahlen die Beiträge aus. Darüber hinaus obliegt ihnen die Kontrolle der Richtigkeit der Angaben sowie die Einhaltung der Bedingungen und Auflagen (Art. 181 Abs. 3 LwG).

Gestützt auf Art. 70 Abs. 1 LwG richtet der Bund Bewirtschaftern von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen aus. Gemäss Art. 4 Abs. 1 DZV berechtigt zu Direktzahlungen die landwirtschaftliche Nutzfläche mit Ausnahme der Flächen, die mit Baumschulen, Forstpflanzen, Zierpflanzen, Gewächshäusern mit festem Fundament und mit Hanf belegt sind. Direktzahlungen werden nur ausgerichtet, wenn auf dem Betrieb ein Arbeitsbedarf für mindestens 0,25 Standardarbeitskräfte besteht (Art. 18 Abs. 1 DZV). Direktzahlungen erhalten Bewirtschafter, die u.a.

einen Betrieb führen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a DZV). Als Bewirtschafter gilt die natürliche oder juristische Person oder die Personengesellschaft, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt (Art. 2 Abs. 1 LBV).

2.3 Sind die Voraussetzungen, unter denen Direktzahlungen gewährt wurden, nicht mehr erfüllt oder werden Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten, so werden Beiträge ganz oder teilweise zurückgefordert (Art. 171 Abs. 1 LwG). Zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile sind unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen (Art. 171 Abs. 2 LwG).

Gemäss Art. 29a Abs. 1 LBV müssen Betriebe von der zuständigen kantonalen Amtsstelle anerkannt sein. Die Kantone prüfen periodisch, ob die Betriebe und Gemeinschaften die Voraussetzungen der Anerkennung noch erfüllen. Ist dies nicht der Fall, so widerrufen sie die ausdrückliche oder stillschweigende Anerkennung. Der Kanton entscheidet, ab welchem Datum der Widerruf gilt (Art. 30a Abs. 1 LBV). Gemäss Weisungen zu Art. 30 LBV, der das Anerkennungsverfahren regelt, gilt für Betriebs- und Gemeinschaftsformen, welche vor dem Inkrafttreten der LBV (1. Januar 1999) bestanden haben, die stillschweigend gewährte Anerkennung, soweit diese nicht durch einen kantonalen Entscheid aberkannt wurde.

Da der Betrieb des Beschwerdeführers vor dem Jahre 1999 bestanden und er diesen im Jahre 2002 von seinem Vater übernommen hatte, galt dafür die stillschweigende Anerkennung.

3.

Umstritten ist vorliegend die durch die Vorinstanzen gegenüber dem Beschwerdeführer verfügte Rückforderung der Direktzahlungsbeiträge für die Jahre 2005 bis 2007, insgesamt Fr. (...).

Im angefochtenen Entscheid hat die Vorinstanz den Rekurs des Beschwerdeführers mit einer gegenüber der Erstinstanz neuen Begründung abgewiesen. Letztere war zum Schluss gelangt, dass der Beschwerdeführer zwei seiner Parzellen nicht auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftet habe, weil er sie einem anderen Bewirtschafter zur Nutzung überlassen hatte. Demgegenüber hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid festgestellt, dass die Pferde-

haltung des Beschwerdeführers während der in Frage stehenden Periode überhaupt kein Betrieb im Sinne der LBV gewesen sei. Die von der Erstinstanz verneinte Frage, ob der Beschwerdeführer die fraglichen beiden Parzellen selbst bewirtschaftet hat, hat die Vorinstanz nicht mehr geprüft.

3.1 Die Vorinstanz gelangt im angefochtenen Entscheid zum Schluss, die Pferdezucht des Beschwerdeführers sei in den Jahren 2005 bis 2007 kein landwirtschaftliches Unternehmen und damit kein Betrieb i.S.v. Art. 6 LBV gewesen. Da weder in der DZV noch in der LBV oder den dazugehörigen Materialien definiert sei, was unter der Formulierung "als Betrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen" gemäss Art. 6 Abs. 1 LBV Einleitungssatz zu verstehen sei, sei auf die in der Betriebswirtschaftlehre verwendete Terminologie abzustellen, wonach der Begriff des Betriebs nur für vorwiegend produzierende und nicht für vorwiegend konsumierende Wirtschaftseinheiten verwendet werde. Der Beschwerdeführer habe in der fraglichen Periode aus seiner Pferdehaltung keinerlei Erträge erwirtschaftet; es habe auch an einer aktiven Teilnahme am Wirtschaftsverkehr durch Verkaufsbemühungen gefehlt. Zudem habe er das überschüssige Heu verschenkt, was für einen Privathaushalt kennzeichnend sei. Ein produzierendes landwirtschaftliches Unternehmen hätte das überschüssige Heu verkauft. Die Pferdehaltung sei Teil eines Privathaushalts und werde vom Beschwerdeführer als blosses Hobby betrieben.

In der Vernehmlassung führt die Vorinstanz aus, die Pferdehaltung des Beschwerdeführers sei nicht wegen der fehlenden Gewinnmaximierung nicht als Betrieb zu qualifizieren, sondern weil daraus in den Jahren 2005 bis 2007 kein relevanter Ertrag erzielt worden sei, der Beschwerdeführer in diesen Jahren also nicht als Anbieter von Leistungen am Wirtschaftsverkehr teilgenommen habe. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass bei einer Betriebsumstellung während einer gewissen Zeit keine oder lediglich geringe Erträge erwirtschaftet würden. Es sei kein landwirtschaftlicher Betrieb vorstellbar, der sich eine über fünfjährige Umstellungszeit ohne irgendwelche nennenswerte Erträge leisten könne. Es genüge nicht, wenn der Beschwerdeführer Tiere besitze, die er verkaufen könnte. Vielmehr sei entscheidend, ob er laufend Verkaufsbemühungen mache, die eine aktive Teilnahme am Wirtschaftsverkehr belegen. Ein Betrieb zeichne sich dadurch aus, dass er die produzierten Güter regelmässig, laufend und gezielt veräussere, was laufende Verkaufsbemühungen voraussetze.

Weder behaupte noch belege der Beschwerdeführer solche. Selbst mit der Geschäftsstrategie, keine jungen Fohlen, sondern grossgezogene Pferde verkaufen zu wollen, hätte der Beschwerdeführer Verkaufsbemühungen vorweisen können, da sein Shetland-Pony aus dem Jahr 2006 und der Irish-Tinker aus dem Jahr 2005 seit längerem "verkaufsreif" seien.

3.2 Der Beschwerdeführer macht unter Berufung auf die Weisungen des BLW demgegenüber geltend, die Direktzahlungsberechtigung setze keine wirtschaftliche Verwertung der Produkte voraus. Er könne bei Bedarf Belege für Inserate für den Verkauf seiner Tiere einreichen; Kosten für Inserate seien im Übrigen auch in der Betriebsbuchhaltung ersichtlich. Ferner mache er mit einem Aushang, der durch einen Augenschein überprüft werden könne, laufend Verkaufsbemühungen. Schliesslich sei festzuhalten, dass eine Zucht an sich "produzierend" sei.

Vorliegend lautet die Kernfrage demnach dahin, ob der Vorinstanz darin gefolgt werden kann, dass die Pferdezucht des Beschwerdeführers in den Jahren 2005 bis 2007 die Voraussetzungen für den Bezug von Direktzahlungen nicht erfüllt habe, weil der Beschwerdeführer daraus keinen – nennenswerten – Ertrag erwirtschaftet hat.

3.2.1 Gemäss Art. 70 Abs. 1 LwG richtet der Bund Bewirtschaftern von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen, Ökobeiträge und Ethobeiträge aus.

Direktzahlungen erhalten Bewirtschafter, die (a.) einen Betrieb führen, (b.) ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben und (c.) über eine berufliche Grundbildung mit einem Eidgenössischen Berufsattest verfügen (Art. 2 Abs. 1 DZV).

Art. 6 Abs. 1 LBV lautet wie folgt:

"Als Betrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen, das:

- a. Pflanzenbau oder Nutztierhaltung oder beide Betriebszweige betreibt;
- b. eine oder mehrere Produktionsstätten umfasst;
- c. rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist;

- d. ein eigenes Betriebsergebnis ausweist; und
- e. während des ganzen Jahres bewirtschaftet wird."

3.2.2 Art. 6 Abs. 1 LBV statuiert in den Buchstaben a bis e die Voraussetzungen für den Betriebsbegriff, die kumulativ erfüllt sein müssen. Diesen Kriterien wird im Einleitungssatz die Formulierung "als Betrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen" vorangestellt.

Der Vorinstanz kann beigeplantet werden, dass weder in der DZV noch in der LBV definiert wird, was unter dem Begriff "landwirtschaftliches Unternehmen" gemäss Einleitungssatz zu verstehen ist. Auch den als Auslegungshilfe und zur Erläuterung der LBV dienenden Weisungen des BLW ist mit Bezug auf den Einleitungssatz nichts zu entnehmen.

Demgegenüber wird in den Weisungen mit Bezug auf Art. 6 Abs. 1 Bst. a LBV, wonach als Betrieb ein landwirtschaftliches Unternehmen gilt, das Pflanzenbau oder Nutztierhaltung oder beide Betriebszweige betreibt, Folgendes festgehalten:

"Eine wirtschaftliche Verwertung der Produkte ist wohl die Regel, wird aber nicht ausdrücklich verlangt."

3.3 Die Vorinstanz vertritt die Ansicht, dass für die Auslegung des Begriffs "landwirtschaftliches Unternehmen" im Einleitungssatz von Art. 6 Abs. 1 LBV auf die in der Betriebswirtschaftlehre verwendete Terminologie abzustellen sei, wonach der Begriff des Betriebs nur für vorwiegend produzierende und nicht für vorwiegend konsumierende Wirtschaftseinheiten zu verwenden sei.

Indem die Vorinstanz den Einleitungssatz unter Anwendung betriebswirtschaftlicher Kriterien auslegt, schafft sie zusätzlich zu den Anforderungen von Bst. a bis e für den Betriebsbegriff eine neue Voraussetzung, nämlich diejenige der Gewinn- bzw. Ertragsorientierung.

3.3.1 Betreffend diese Auslegung der Vorinstanz ergeben sich zunächst die folgenden Einwände:

Einerseits widerspricht die Vorinstanz mit ihrer betriebswirtschaftlichen Auslegung ohne jegliche Begründung den – für sie als Verwaltungsbehörde – verbindlichen Weisungen des BLW zu Art. 6 Abs. 1 Bst. a

LBV. Darin geht das Bundesamt zwar vom Grundsatz aus, dass Betriebe i.S. der LBV aus dem Pflanzenbau bzw. der Nutztierhaltung Produkte erzeugen, die sie auch wirtschaftlich verwerten, d.h. gewinnbringend einsetzen. Es hält jedoch auch ausdrücklich fest, dass eine wirtschaftliche Verwertung der Produkte nicht zwingend erforderlich sei. Diese Auslegung des BLW kann ohne Weiteres als mit dem Wortlaut von Bst. a "Pflanzenbau oder Nutztierhaltung oder beide Betriebszweige betreibt" vereinbar bezeichnet werden, der weder explizit noch implizit eine Verwertung der Produkte voraussetzt. Da der Zweck der Weisungen des Bundesamts zwar lediglich, aber immerhin, darin besteht, eine einheitliche Verwaltungspraxis bezüglich der Auslegung der LBV sicherzustellen, weicht das Bundesverwaltungsgericht nicht ohne triftigen Grund von ihnen ab, wenn sie eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben beinhalten (vgl. BGE 132 V 200 E. 5.1.2, m.w.H.).

Andererseits spricht gegen die Auslegung der Vorinstanz, dass nicht ohne Weiteres erkennbar ist, welche Absicht der Verordnungsgeber mit der Formulierung "als Betrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen" im Einleitungssatz von Art. 6 Abs. 1 LBV verfolgt hat: Wollte er damit eine zusätzliche Anforderung für den Betriebsbegriff schaffen oder sind die Voraussetzungen für den Betriebsbegriff in den Buchstaben a bis e der Bestimmung bereits abschliessend geregelt, und beinhaltet der Einleitungssatz nichts als eine umschreibende Gleichstellung der Begriffe "Betrieb" und "landwirtschaftliches Unternehmen"?

3.3.2 Die Frage jedoch, ob der Vorinstanz gestützt auf eine verfassungskonforme Auslegung von Art. 6 Abs. 1 dahingehend gefolgt werden könnte, dass ein landwirtschaftlicher Betrieb gewinnorientiert handeln muss, braucht vorliegend jedoch nicht beantwortet zu werden. Wie im Folgenden nämlich aufgezeigt wird, fehlt es für die Statuierung des zusätzlichen Kriteriums der Gewinnerorientierung in Art. 6 Abs. 1 LBV bzw. in dessen Einleitungssatz an der verfassungsrechtlich erforderlichen formellgesetzlichen Grundlage.

3.4 Verordnungen, die sich nicht direkt auf die BV abstützen und die gesetzliche Regelungen ergänzen oder abändern (sog. unselbständige, gesetzesvertretende Verordnungen), bedürfen nach Art. 164 Abs. 2 BV einer genügenden gesetzlichen Delegationsnorm. Bei diesen ist zu untersuchen, ob sich der Verordnungsgeber an die ihm

gesetzlich übertragenen Befugnisse gehalten hat (Art. 182 Abs. 2 BV; PIERRE TSCHANNEN, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2008, Rz. 33 ff. zu Art. 164).

Die Prüfung des Bundesverwaltungsgerichts ist dabei auf die Frage beschränkt, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_246/2009 vom 22. März 2010 E. 7.1, 2C_735/2007 vom 25. Juni 2008 E. 4.2; BGE 133 V 42 E. 3.1, BGE 131 II 271 E. 4, BGE 129 II 160 E. 2.3, m.w.H.).

Wird im Rahmen einer akzessorischen Normenkontrolle festgestellt, dass ein Rechtssatz gegen übergeordnetes Recht verstösst, haben die Behörden diesen für rechtswidrig zu erklären und nicht anzuwenden. Indes ist die formelle Aufhebung bzw. Anpassung der rechtswidrigen Norm ausschliesslich Sache des zuständigen Rechtsetzungsorgans (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3133/2009 vom 13. November 2009, E. 7.1; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich 2008, Rz. 2076).

3.4.1 Die hier zu beurteilende LBV stützt sich im Ingress einzig auf Art. 177 Abs. 1 LwG, wonach der Bundesrat die erforderlichen Ausführungsbestimmungen erlässt, wo das Gesetz die Zuständigkeit nicht anders regelt. Diese Bestimmung ermächtigt den Bundesrat im Kapitel über die Vollzugsbestimmungen (Art. 177 ff. LwG) nicht zum Erlass ergänzender, d.h. gesetzvertretender oder gar gesetzderogierender Vorschriften (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3133/2009 vom 13. November 2009, E. 7.2).

Der Bundesrat ist deshalb in der LBV nur ermächtigt, Ausführungsvorschriften zu erlassen, wie dies auch der massgebende Wortlaut von Art. 177 Abs. 1 LwG nahelegt. Solchen Vollzugsverordnungen kommt die Funktion zu, die gesetzlichen Bestimmungen zu konkretisieren und gegebenenfalls untergeordnete Lücken zu füllen, soweit dies für den Gesetzesvollzug erforderlich ist. Die Ausführungsbestimmungen müssen sich jedoch an den gesetzlichen Rahmen halten und dürfen insbesondere keine neuen Vorschriften aufstellen, welche die Rechte der Bürger beschränken oder ihnen neue Pflichten auferlegen, selbst wenn diese Regeln mit dem Zweck des Gesetzes vereinbar wären.

Vollzugsbestimmungen sind zudem nur in dem Umfang zulässig, als das Gesetz dafür Raum lässt und nicht bewusst auf eine präzisere Regelung der betreffenden Frage verzichtet (vgl. BGE 134 I 313 E. 5.3, BGE 124 I 127 E. 3b f., BGE 122 II 411 E. 3d, m.w.H.; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3133/2009 vom 13. November 2009, E. 7.2).

3.4.2 Gemäss Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV (i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b und Art. 70 Abs. 1 LwG) unterstehen Direktzahlungen dem Prinzip der Leistungsabgeltung, indem sie als leistungsorientierte Zahlungen grundsätzlich nach dem Prinzip "Leistung-Gegenleistung" ausgerichtet werden (vgl. Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik [nachfolgend: Botschaft Agrarpolitik 2002] BBI 1996 IV 201, 202; Botschaft vom 29. Mai 2002 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [nachfolgend: Botschaft Agrarpolitik 2007], BBI 2002 4721, 4821 f.; PAUL RICHLI, Agrarrecht, in: Richli [Hrsg.], Wirtschaftsstrukturecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht Bd. XIII, Basel 2005, Rz. 597). Rechtlich stellen Direktzahlungen Finanzhilfen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) dar. Sie werden als geldwerte Vorteile Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten (vgl. FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Basel 2006, S. 25 ff.). Insofern werden im heutigen Direktzahlungssystem alle Zahlungen an leistungsbezogene Kriterien geknüpft (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3133/2009 vom 13. November 2009, E. 4.3.3, m.w.H.).

Zwar besteht nach dem Prinzip der Leistungsabgeltung ein grundsätzlicher Anspruch auf Direktzahlungen, wenn gemeinwirtschaftliche Leistungen von Bewirtschaftern von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben tatsächlich erbracht werden. Indessen hat der Bundesgesetzgeber in Art. 70 Abs. 5 Bst. a bis f LwG in Abweichung vom Leistungsabgeltungsprinzip sozialpolitisch motivierte Einschränkungen vorgesehen (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-3133/2009 vom 13. November 2009, E. 4.3.3 und B-1456/2007 vom 16. Januar 2008 E. 3; RICHLI, a.a.O., Rz. 600, 607, 625 ff.). Nach dieser Bestimmung bestimmt der Bundesrat für den Bezug der allgemeinen Direktzahlungen, der Ökobeiträge und der Ethobeiträge ein minimales Arbeitsaufkommen in Standardarbeitskräften, eine Altersgrenze, Grenzwerte für die Summe der Beiträge pro Standard-

arbeitskraft, Grenzwerte bezüglich der Fläche oder Tierzahl, Anforderungen an die landwirtschaftliche Ausbildung sowie Grenzwerte bezüglich steuerbarem Einkommen und Vermögen, ab denen die Summe der Beiträge gekürzt wird oder keine Beiträge ausgerichtet werden. Diese sozialpolitischen Einschränkungen hat der Bundesrat in den Art. 18 bis 26 DZV konkretisiert.

3.4.3 Zusammenfassend ist deshalb festzuhalten, dass Direktzahlungen als Anspruchssubventionen dem Leistungsabgeltungsprinzip unterstehen und dieses Grundprinzip nur von den in Art. 70 Abs. 5 LwG – auf formellgesetzlicher Ebene (Art. 164 Abs. 1 BV) – vorgesehenen, sozialpolitisch motivierten Einschränkungen durchbrochen wird.

Eine an Gewinnstrebigkeit bzw. den Bestand eines landwirtschaftlichen Ertrags anknüpfende Voraussetzung im Einleitungssatz von Art. 6 Abs. 1 LBV liefere im Ergebnis auf die Statuierung einer weiteren Ausnahme vom Leistungsabgeltungsprinzip hinaus, wie es in Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV und Art. 70 Abs. 1 (i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b LwG) vorgesehen ist. Insofern würde ein solches Kriterium funktionell den in Art. 70 Abs. 5 LwG abschliessend normierten, sozialpolitisch motivierten Ausnahmekategorien, welche das Prinzip der Leistungsabgeltung durchbrechen, entsprechen. Ein solches Subventionsausschlusskriterium, das erheblich in die Rechte der Finanzhilfempfänger eingreift, müsste indessen, um im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV rechtsbeständig zu sein, über eine ausreichende gesetzliche Grundlage im Delegationsrahmen von Art. 70 LwG verfügen.

In Abs. 5 Bst. f sieht Art. 70 LwG zwar vor, dass der Bundesrat Grenzwerte bezüglich steuerbarem Einkommen und Vermögen der Bewirtschafter bestimmt, ab denen die Summe der Beiträge gekürzt wird oder keine Beiträge ausgerichtet werden. Diesen Grundsatz hat der Bundesrat in Art. 22 Abs. 1 DZV konkretisiert, wonach die Summe der Direktzahlungen ab einem massgebenden Einkommen von Fr. 80'000.– Franken gekürzt wird. Damit sieht Art. 70 Abs. 5 LwG eine einkommensabhängige Begrenzung der Direktzahlungen jedoch lediglich nach oben vor. Nach unten ist die Höhe des landwirtschaftlichen Einkommens nicht begrenzt. Demzufolge lässt sich das Ziel, nur Betriebe zu unterstützen, die einen Gewinn erwirtschaften, nicht auf Art. 70 Abs. 5 LwG abstützen.

Somit ergibt sich, dass in Art. 70 LwG eine auf den Ertrag bzw. das Einkommen aus der landwirtschaftlichen Nutzung bezogene Kategorie, die eine Reduktion oder gar den Ausschluss von Anspruchssubventionen erlauben würde, nicht vorgesehen ist. Damit würde die Statuierung des zusätzlichen Kriteriums der Gewinnstrebigkeit in Art. 6 Abs. 1 bzw. dessen Einleitungssatz nicht über die verfassungsrechtlich erforderliche formellgesetzliche Basis für eine Derogation vom Leistungsabgeltungsprinzip verfügen und könnte vorliegend entsprechend auch nicht angewendet werden.

3.5 Damit gelangt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass die Vorinstanz den Direktzahlungsanspruch des Beschwerdeführers für die Jahre 2005 bis 2007 zu Unrecht mit der Begründung verneint hat, dass dessen Pferdezucht mangels Ertrags nicht als landwirtschaftlicher Betrieb i.S.v. Art. 6 LBV qualifiziert werden könne.

4.

Die Vorinstanz beantragt mit Eingabe vom 29. September 2010, sollte das Bundesverwaltungsgericht die Pferdezucht des Beschwerdeführers als landwirtschaftlichen Betrieb qualifizieren, sei die Sache an sie zurückzuweisen, damit sie die von ihr noch nicht beurteilte Frage der Bewirtschaftung der Parzellen Y._____ und Z._____ prüfe.

Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens ist der Entscheid der Vorinstanz vom 20. Februar 2009, mit dem diese den Rekurs des Beschwerdeführers mit einer gegenüber der Erstinstanz neuen Begründung abgewiesen hat. Streitgegenstand bildet vor Bundesverwaltungsgericht das in der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit es im Beschwerdeverfahren streitig ist, vorliegend also die Rückforderung der Direktzahlungen für die Jahre 2005 bis 2007.

Gemäss Art. 54 VwVG geht die Behandlung der Sache, die Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, mit Einreichung der Beschwerde grundsätzlich auf das Bundesverwaltungsgericht als funktionell übergeordnete Rechtsmittelinstanz über (Devolutiveffekt). Die erstinstanzliche Verfügung wurde durch den angefochtenen Beschwerdeentscheid ersetzt. Sie gilt daher als mitangefochten (vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4). Das Bundesverwaltungsgericht wird damit zuständig, sich mit der Angelegenheit zu befassen. Auf der anderen

Seite verliert die Vorinstanz die Befugnis, sich weiterhin mit der Streitsache als Rechtspflegeinstanz auseinanderzusetzen.

Das Bundesverwaltungsgericht kann den angefochtenen Entscheid in vollem Umfang überprüfen. Gerügt werden kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) sowie die Unangemessenheit (Art. 49 Bst. c VwVG). Im Beschwerdeverfahren gelten die Untersuchungsmaxime, wonach der Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen ist, sowie der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht ist verpflichtet, auf den festgestellten Sachverhalt die richtige Rechtsnorm anzuwenden. Dies bedeutet, dass es eine Beschwerde auch aus einem anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen kann, die von jener der Vorinstanz abweicht (sog. Motivsubstitution; vgl. BGE 132 II 112 E. 3.2, 131 II 205 E. 4.2; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 21 Rz. 1.54).

Der Umstand, dass die Vorinstanz die Direktzahlungsberechtigung des Beschwerdeführers mit Bezug auf die von der Erstinstanz verneinte Frage der selbständigen Bewirtschaftung zweier Parzellen nicht beurteilt hat, entbindet das Bundesverwaltungsgericht nicht von der Pflicht, den Streitgegenstand, d.h. die Rechtmässigkeit der Rückforderung der Direktzahlungen, auch mit Bezug auf diesen Teilaspekt zu überprüfen, da dieser ebenfalls Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen bildet.

Aus diesen Gründen ist der Eventualantrag der Vorinstanz auf Rückweisung der Sache zur Überprüfung der Frage der selbständigen Bewirtschaftung bestimmter Parzellen durch den Beschwerdeführer abzuweisen.

5.

Die Erstinstanz hat dem Beschwerdeführer die Beitragsberechtigung für Direktzahlungen mit der Begründung abgesprochen, dass die Parzellen Y._____ und Z._____ mangels Bewirtschaftung auf eigene Rechnung und Gefahr nicht Bestandteil seines Betriebs seien. Zudem sei bei diesen Parzellen auch die Unabhängigkeit von anderen Be-

trieben nicht gegeben. Die Parzelle Y._____ (932 a) habe der Beschwerdeführer, mit Ausnahme einer Teilfläche von etwa 50 a, B._____, zur Nutzung überlassen. Dieser lasse diese Fläche im Früh- sowie im Spätsommer durch seine Kühe und Rinder beweiden und erledige im Sommer das Heuen und die Düngung. Die Parzelle Z._____, die 141 a Magerwiese umfasse, habe der Beschwerdeführer ebenfalls B._____ zur Nutzung überlassen. Für seine Arbeiten entschädige er diesen mit jährlich Fr. 3'000.–.

Dem hält der Beschwerdeführer entgegen, das Bewirtschafterrisiko für die beiden Parzellen habe er stets selbst getragen. Es sei in der Landwirtschaft üblich, einzelne Arbeiten durch Dritte ausführen zu lassen. Um den ordentlichen Unterhalt und die nachhaltige Ertragsfähigkeit des Bodens sei er jedoch selber besorgt. Er bringe die nicht maschinell bewirtschaftbaren Flächen von Hand ein, vernichte das Unkraut, pflege die Hecken, Gehölze und Waldsäume und unterhalte die Quellen, Wassergräben und Durchläufe. Ebenso kontrolliere er die Gebäude, Zäune und Zufahrten und halte diese in Stand. B._____ werde für seine Arbeiten angemessen entschädigt; jener trage kein Ertragsrisiko, die Erträge würden ihm unentgeltlich überlassen. Für ihn handle es sich um ein willkommenes Nebeneinkommen, aber sein Betrieb sei auf die beiden Grundstücke nicht angewiesen. Es sei damit nicht nachvollziehbar, inwiefern es bei seinem Betrieb an der geforderten Unabhängigkeit fehlen solle.

5.1 Gemäss Art. 2 Abs. 1 LBV gilt als Bewirtschafter die natürliche oder juristische Person, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt. Das Kriterium der Betriebsführung "auf eigene Rechnung und Gefahr" in Art. 2 Abs. 1 LBV weist darauf hin, dass als Bewirtschafter nur gelten kann, wer einen Betrieb tatsächlich und unabhängig führt. Demgemäss ist derjenige als Bewirtschafter zu betrachten, der das wirtschaftliche Risiko trägt, im Betrieb eine massgebende Funktion bei der Führung und Entscheidfällung einnimmt sowie eine aktive Rolle im täglichen Geschehen ausübt und selber Hand anlegt. Eine bloss gelegentliche Mithilfe genügt nicht, um als Bewirtschafter bzw. als anspruchsberechtigte Person gelten zu können (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.237/1997 vom 13. Februar 1998 E. 2a; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-1055/2009 vom 30. April 2010 E. 3.4.1). Durch Direktzahlungen zu entschädigen ist derjenige, der die Hauptarbeit leistet und dabei auch das geschäftliche Risiko trägt. Die Bewirtschaftung umfasst sowohl die geistige Aus-

einandersetzung mit dem betrieblichen Geschehen als auch die praktische Ausführung (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2231/2006 vom 13. Juli 2007 E. 3.1).

Gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV ist ein Betrieb ein landwirtschaftliches Unternehmen, das rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist. Nach Art. 6 Abs. 4 LBV ist die Anforderung von Abs. 1 Bst. c dieser Bestimmung insbesondere nicht erfüllt, wenn a) der Bewirtschafter die Entscheide zur Führung des Betriebes nicht unabhängig von Bewirtschaftern anderer Betriebe treffen kann, b) der Bewirtschafter eines anderen Betriebs, oder deren Gesellschafter, Genossenschafter, Aktionär oder Vertreter, zu 25 oder mehr Prozent am Kapital des Betriebes beteiligt ist, oder c) die auf dem Betrieb anfallenden Arbeiten ohne anerkannte Gemeinschaftsform nach den Art. 10 oder 12 mehrheitlich von anderen Betrieben ausgeführt werden.

Gemäss den Weisungen des BLW bedeutet rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig und unabhängig i.S.v. Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV, dass der Bewirtschafter unabhängig von anderen Bewirtschaftern alle Entscheidungen treffen und über den Betrieb verfügen kann. Er ist immer Eigentümer oder Pächter des Betriebs. Dieser ist organisatorisch selbständig und mit keinem anderen Betrieb verbunden. Ohne diese Eigenständigkeit bzw. Selbständigkeit kann eine Einheit von Land, Gebäuden und Inventar nicht als eigenständiger Betrieb gelten. Es handelt sich dann lediglich um eine Produktionsstätte, d.h. um einen Betriebsteil. Dem Betrieb müssen grundsätzlich betriebseigene Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Als betriebseigene Arbeitskräfte gelten familieneigene Arbeitskräfte und Angestellte. Der Nachweis kann über die Lohn- oder AHV-Abrechnung erbracht werden.

5.2 Auf Grund der Akten stellt sich der zu beurteilende – und unbestrittene – Sachverhalt wie folgt dar:

Gemäss mündlicher Vereinbarung zwischen dem Beschwerdeführer und B._____ brachte Letzterer wie folgt Kühe und Rinder im Frühsommer zum Etzen bzw. im Spätsommer zum Weiden auf das Nutzland Y._____:

20. Mai bis 7. Juni 2006:

20 Kühe

18. Mai bis 4. Juni 2006: 4 Rinder
 9. September bis 25. September 2006: 19 Kühe

22. Mai bis 8. Juni 2007: 22 Kühe
 15. Mai bis 3. Juni 2007: 4 Rinder

Im Sommer hat B._____ die Heuernte und die Düngung erledigt. Er war zudem berechtigt, das Heu, für das der Beschwerdeführer auf seinem Betrieb keine Verwendung fand, mitzunehmen (vgl. Schreiben des Beschwerdeführers vom 6. September 2007, von B._____ ebenfalls unterzeichnet).

Für die genannten Arbeiten hat der Beschwerdeführer B._____ in den Jahren 2006 und 2007 mit einem jährlichen Pauschalbetrag von Fr. 3'000.– entschädigt (vgl. Quittungen vom 6. Dezember 2006 und 1. September 2007).

5.2.1 Zunächst ist mit der Erstinstanz festzuhalten, dass es grundsätzlich zulässig ist, Teile von Betriebsflächen im Auftrag bewirtschaften zu lassen, ohne die Anspruchsberechtigung auf Direktzahlungen einzubüssen. In die Beurteilung der Frage, wer Bewirtschafter einer (Teil-)Fläche ist, sind sämtliche auf der jeweiligen Fläche anfallenden Arbeiten einzubeziehen.

Diesbezüglich ist vorliegend unbestritten, dass B._____ in den Jahren 2005 bis 2007 nur einen Teil der Arbeit auf den Parzellen Y._____ und Z._____ erledigt hat und der Beschwerdeführer einen beachtlichen Aufwand, insbesondere an Handarbeit, selbst geleistet hat. B._____ hat auf den Parzellen Y._____ und Z._____ nur auf denjenigen Flächen Arbeiten verrichtet, die maschinell gut befahrbar waren. Der Beschwerdeführer erklärt, die Parzelle Y._____ bestehe aus viel maschinell unzugänglichem Gelände, wo er selbst gemäht und das Heu eingebracht habe, wie an feuchten Stellen, wo es mit grossem Aufwand an Handarbeit verbunden sei, das Gras den Tieren zum Stall S._____ zur Verfügung zu stellen. Zudem habe er die folgenden Arbeiten ebenfalls selbst erledigt: Kontrolle des Hauptzauns um die Parzelle und dessen Instandstellung; Unterhalt der Wassergräben und Durchlässe, um das Land nutzbar zu halten; Pflege der Hecken und Waldsäume, um den Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu erhalten; Entfernung der Unkräuter von Hand, und nicht chemisch. Auf der Parzelle Z._____ hat der Beschwerdeführer die

folgenden Handarbeiten selbst ausgeführt: Pflege oder Rückschneiden des Gehölzes; Erstellung einer neuen Zufahrt zum Stall mit Futterhäuschen; Neueinfassung der Quelle und Erstellen einer Leitung zum Stall.

Angesichts der geschilderten Verteilung der anfallenden Arbeiten kann vorliegend nicht davon ausgegangen werden, dass es B._____ war, der auf den Parzellen Y._____ und Z._____ die Hauptarbeit geleistet hat. Dass B._____ auf Grund seiner Tätigkeit selbst ein Gesuch zur Ausrichtung von Direktzahlungen für diese beiden Parzellen gestellt hätte, macht die Erstinstanz im Übrigen auch nicht geltend.

5.2.2 Die Erstinstanz vertritt die Ansicht, die Tätigkeit von B._____ auf den Parzellen Y._____ und Z._____ könne nicht mit dem eines Lohnunternehmers verglichen werden, der im Auftrag und mit Abgeltung nach Aufwand gehandelt und kein Risiko am Ertrag gehabt habe. Sie begründet die Bewirtschaftereigenschaft von B._____ im Wesentlichen damit, dass er derjenige gewesen sei, der das Risiko für den Ertrag der in Frage stehenden Parzellen getragen habe.

Es trifft diesbezüglich zwar zu, dass B._____ im Früh- und Spätsommer Tiere zum Weiden auf das Land des Beschwerdeführers bringen durfte. Diese Tatsache allein genügt jedoch nicht, um davon auszugehen, dass das wirtschaftliche Risiko für die Flächen auf B._____ übergegangen sei. Die B._____ vom Beschwerdeführer eingeräumte Nutzungsmöglichkeit kann nämlich angesichts der vereinbarten jährlichen Entschädigung von pauschal Fr. 3'000.– durchaus als Teil des Entgelts für die Arbeitsleistung von B._____, der Heuernte und der Düngung, angesehen werden.

An der Verteilung des wirtschaftlichen Risikos vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass der Beschwerdeführer B._____ das für seine Pferdezucht überschüssige Heu unentgeltlich überlassen hat. Zwar könnte davon ausgegangen werden, dass der Nutzen von B._____, d.h. die Nutzung der Parzellen als Weide, grösser war als derjenige des Beschwerdeführers, der das Heu teilweise verschenkt hat. Dies ändert jedoch nichts an der Bewirtschaftereigenschaft des Beschwerdeführers, bei dem die Verfügungsmacht lag und der den Nutzen freiwillig B._____ überlassen hat, weil er selbst darauf nicht angewiesen war. Dieser Umstand belegt gerade, dass es der Beschwerdeführer war, auf dessen Rechnung die Flächen bewirtschaftet

wurden, weshalb auch nur er allein den Entscheid treffen konnte, dass sowie wem Heu unentgeltlich zu überlassen war. Der Beschwerdeführer konnte sämtliche Entscheide bezüglich der in Frage stehenden Parzellen unabhängig von B._____ treffen. Er hat denn auch allein darüber entschieden, ob und wie lange er die Düngung und die Heuernte durch B._____ erledigen lassen wollte – was sich darin gezeigt hat, dass er den Vertrag mit diesem per 2008 aufgelöst hat.

Ob der Beschwerdeführer auf den Flächen jederzeit unabhängig von B._____ agieren konnte, oder ob er auf den Weidebedarf von dessen Tieren Rücksicht nehmen musste, ist unklar. Dieser Umstand verliert jedoch angesichts der dargelegten Tatsachen an Bedeutung und kann letztlich offen bleiben.

5.3 Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich aus dem unbestrittenen rechtserheblichen Sachverhalt nur wenige Anhaltspunkte ergeben, die den Schluss zulassen könnten, dass das Ausmass von B._____s Tätigkeit auf den Parzellen Y._____ und Z._____ diesen als Bewirtschafter der Flächen erscheinen liesse. Eine Gesamtwürdigung der Sachverhaltselemente legt vielmehr nahe, dass es der Beschwerdeführer war, bei dem die Verfügungsmacht lag und auf dessen Rechnung und Gefahr die beiden Parzellen bewirtschaftet wurden.

Dafür, dass bei den Parzellen Y._____ und Z._____ die Unabhängigkeit von anderen Betrieben, insbesondere von demjenigen von B._____, nicht gegeben gewesen sein soll, wie die Erstinstanz ohne jede Begründung in den Raum stellt, bestehen keine Hinweise.

Damit ist die Erstinstanz zu Unrecht davon ausgegangen, dass der Beschwerdeführer in den Jahren 2005 bis 2007 nicht Bewirtschafter der Parzellen Y._____ und Z._____ und damit eines Betriebs mit einem Mindestbedarf von mehr als 0,25 SAK gewesen sei.

6.

Insgesamt ergibt sich deshalb, dass dem Beschwerdeführer die Direktzahlungen zu Recht ausgerichtet wurden, weshalb kein Anspruch auf Rückerstattung besteht.

Die Beschwerde erweist sich somit als begründet und ist gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben.

7.

Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als ob-siegende Partei, weshalb ihm keine Kosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen haben keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Der Beschwerdeführer liess sich weder anwaltlich vertreten noch sind ihm weitere notwendige Auslagen i.S.v. Art. 13 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 (VGKE, SR 173.320.2) entstanden. Er hat deshalb keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung vom 20. Februar 2009 aufgehoben.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Dem Beschwerdeführer wird der Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular);
- die Vorinstanz (Ref.-Nr. [...]; Gerichtsurkunde);
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD (Gerichtsurkunde);
- das Bundesamt für Landwirtschaft BLW.

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, sofern die Voraussetzungen gemäss den Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) gegeben sind. Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 16. November 2010