



---

Abteilung II  
B-2133/2018

## **Urteil vom 27. August 2018**

---

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz),  
Richterin Maria Amgwerd,  
Richter Ronald Flury,  
Gerichtsschreiberin Kinga Jonas.

---

Parteien

**X.**\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Departement für Erziehung  
und Kultur des Kantons Thurgau,**  
Vorinstanz,

**Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau,**  
Erstinstanz.

---

Gegenstand

Unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung.

**Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest,**

dass die Erstinstanz mit Verfügung vom 25. Oktober 2017 über den Direktzahlungsanspruch des Beschwerdeführers für das Jahr 2017 entschieden hat, wogegen dieser am 15. November 2017 Rekurs beim Departement des Innern des Kantons Thurgau (DIV) erhoben hat;

dass das DIV das Rekursverfahren am 22. November 2017 infolge Ausstands des Departementschefs an das Departement für Erziehung und Kultur des Kantons Thurgau (DEK, Vorinstanz) zur Behandlung überwiesen hat;

dass die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung mit Zwischenentscheid vom 26. Februar 2018 – der dem Beschwerdeführer am 15. März 2018 mit korrigierter Rechtsmittelbelehrung erneut eröffnet wurde – abgewiesen hat;

dass der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 11. April 2018 gegen diesen Zwischenentscheid Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben hat und beantragt, der Entscheid der Vorinstanz vom 26. Februar bzw. 15. März 2018 sei aufzuheben und ihm seien für das Rekursverfahren die unentgeltliche Prozessführung und Verbeiständung zu gewähren, oder die Sache sei eventualiter zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen;

dass die Erstinstanz mit Vernehmlassung vom 15. Juni 2018 die Abweisung der Beschwerde beantragt und darauf hinweist, dass sie den Beschwerdeführer im Jahr 2018 mehrfach erfolglos zur Deklaration seiner Betriebsstrukturdaten aufgefordert habe, weshalb sich die Frage stelle, ob diesem der Vorwurf zu machen sei, dass er freiwillig auf Direktzahlungsbeiträge verzichte, die dazu dienen könnten, private oder betriebliche Ausgaben zu decken;

dass die Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 25. Juni 2018 unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid ebenfalls die Abweisung der Beschwerde beantragt und erklärt, der Beschwerdeführer wiederhole im Wesentlichen seine Ausführungen in bundesgerichtlichen Verfahren, in denen ihm keine unentgeltliche Rechtspflege gewährt worden sei,

**und zieht in Erwägung,**

dass das Bundesverwaltungsgericht gemäss Art. 31 des Verwaltungsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen

Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) beurteilt, sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, worunter auch Zwischenverfügungen im Sinne von Art. 46 VwVG fallen (Art. 5 Abs. 2 VwVG);

dass gemäss Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG die Beschwerde gegen selbständig eröffnete Zwischenverfügungen, die nicht die Zuständigkeit oder den Ausstand betreffen, zulässig ist, sofern sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können;

dass die angefochtene Verfügung, die die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege betrifft, eine Zwischenverfügung im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG darstellt, durch die dem Beschwerdeführer ein nicht wieder gutzumachender Nachteil entstehen könnte (vgl. Urteil des BGer 5A\_574/2011 vom 12. Januar 2012 E. 1; Urteil des BVer A-3121/2017 vom 1. September 2017; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 914, m.w.H.), womit sie ein zulässiges Anfechtungsobjekt darstellt;

dass Zwischenentscheide nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens mit dem in der Hauptsache zulässigen Rechtsmittel anzufechten sind (vgl. BGE 134 V 138 E. 3) und es vorliegend in der Hauptsache um die Ausrichtung von Direktzahlungen für das Jahr 2017 geht (vgl. Verfügung der Erstinstanz vom 25. Oktober 2017);

dass die angefochtene Verfügung von der Vorinstanz gestützt auf die Stellvertretungsregelung gemäss § 2 Abs. 2 i.V.m. Anhang 1 des Reglements des Regierungsrats des Kantons Thurgau vom 19. Dezember 1989 (Geschäftsreglement; TG-RB 172.1) erlassen wurde;

dass der angefochtene Entscheid von einer letzten kantonalen Instanz in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes erlassen wurde (Art. 33 Bst. i VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1] und § 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau vom 23. Februar 1981 [VRG-TG; TG-RB 170.1]) und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, womit das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist;

dass der Beschwerdeführer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat und mit seinem Antrag auf unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung nicht durchgedrungen ist, womit er als Adressat der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert ist, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG);

dass damit auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) einzutreten ist;

dass eine Partei, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, nach Einreichen der Beschwerde auf Antrag von der Bezahlung der Verfahrenskosten zu befreien ist – ihr mithin die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren ist –, sofern ihr Begehren nicht aussichtslos erscheint (Art. 65 Abs. 1 VwVG);

dass es dabei dem Gesuchsteller obliegt, seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse umfassend darzulegen und soweit wie möglich zu belegen, mithin das Gesuch zu substantiieren, und ihn insoweit eine umfassende Mitwirkungspflicht trifft (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG; vgl. Urteile des BGer 2C\_137/2015 vom 9. März 2015 E. 2.2.1 und 5A\_211/2011 vom 6. Juni 2011 E. 7.1.3);

dass eine Partei bedürftig ist, wenn sie nicht in der Lage ist, für die mutmasslichen Verfahrenskosten aufzukommen, ohne dass sie Mittel beanspruchen müsste, die zur Deckung des Grundbedarfs für sie und ihre Familie notwendig sind, wobei nicht nur die Einkommenssituation, sondern auch die Vermögensverhältnisse zu beachten sind (vgl. BGE 141 III 369 E. 4.1, m.w.H.);

dass die prozessuale Bedürftigkeit sich nach der gesamten wirtschaftlichen Situation des Rechtsuchenden im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs beurteilt, wozu einerseits sämtliche finanziellen Verpflichtungen und andererseits die Einkommens- und Vermögensverhältnisse gehören (vgl. Urteil des BGer 4A\_294/2010 vom 2. Juli 2010 E. 1.3; BGE 135 I 221 E. 5.1);

dass es im vorliegenden Fall auf Grund der Akten (vgl. act. 3 und 8 Vorakten: Pfändungsprotokoll vom 31. Oktober 2017; Berechnung des Existenzminimums durch das zuständige Betreibungsamt; vom Betreibungsamt abgestempelte Verdienstabrechnungen des Beschwerdeführers) als überspitzt formalistisch erschiene, der Vorinstanz nicht zu folgen, wenn sie fest-

hält, dass mit Blick auf die Einkommensverhältnisse des Beschwerdeführers davon ausgegangen werden müsse, dass die Bedürftigkeit gegeben sei (vgl. E. 8 angefochtener Entscheidung);

dass sich damit weiter die Frage stellt, ob der Beschwerdeführer über Vermögen verfügt, das heranzuziehen ist bzw. herangezogen werden kann, um die Prozesskosten zu bestreiten;

dass der Beschwerdeführer mit Bezug auf die ihm für den Erwerb der Parzelle Nr. [...] Grundbuch A.\_\_\_\_\_ erteilte Bewilligung glaubhaft erklärt, dass er davon mangels finanzieller Mittel nicht habe Gebrauch machen können, weshalb die Parzelle zwischenzeitlich an jemand anderen verkauft worden sei, womit dieser Umstand nicht als Argument gegen seine Bedürftigkeit angeführt werden kann;

dass der Beschwerdeführer Eigentümer seines landwirtschaftlichen Betriebs mit Grund und Betriebsgebäuden ist;

dass, es einem Gesuchsteller, soweit das Vermögen einen angemessenen "Notgroschen" übersteigt, unbesehen der Art der Vermögensanlage zumutbar ist, dieses zur Finanzierung des Prozesses zu verwenden, bevor dafür öffentliche Mittel bereitzustellen sind, wobei die Art der Vermögensanlage allenfalls die Verfügbarkeit der Mittel beeinflusst, nicht aber die Zumutbarkeit, sie vor der Beanspruchung des Rechts auf unentgeltliche Prozessführung anzugreifen (vgl. Urteil des BGer 4A\_294/2010 vom 2. Juli 2010 E. 1.3);

dass von einem Grundeigentümer des Weiteren insbesondere verlangt werden darf, einen Kredit auf sein Grundstück aufzunehmen, soweit dieses noch belastet werden kann (vgl. Urteil des BGer 4A\_294/2010 vom 2. Juli 2010 E. 1.3);

dass mit dem Schreiben der B.\_\_\_\_\_bank (B) vom 26. Januar 2018 erstellt ist, dass die auf dem Betrieb des Beschwerdeführers lastende Hypothek nicht erhöht werden kann, da die Bank darin ausdrücklich festhält, dass eine Kreditausweitung „in keinem Fall“ zur Diskussion stehe, weil die Betriebsgebäude ungenutzt und damit praktisch ertragslos seien und der Beschwerdeführer seinen Zahlungsverpflichtungen der Bank gegenüber trotz tiefer Zinsen nicht nachkommen könne;

dass damit, entgegen der Ansicht der Vorinstanz, als erstellt zu erachten ist, dass keine weitere hypothekarische Belastung des Landwirtschaftsbetriebs des Beschwerdeführers mehr möglich ist;

dass die Vorinstanz auf Grund der Ausführungen der B pauschal schliesst, dass der Beschwerdeführer über verwertbares Vermögen verfüge oder zumindest ein hypothetisches Einkommen erzielen könnte, da er spätestens seit dem Sommer 2017 wisse, dass er mit grosser Wahrscheinlichkeit keine Tiere mehr auf seinem Betrieb halten könne, weshalb es seine Aufgabe gewesen wäre, sich um die Zukunft seines Betriebs zu kümmern und auf eine Bewirtschaftung ohne Tiere umzustellen, den Betrieb zu verpachten oder gar zu veräussern, was verhindert hätte, dass die Betriebsgebäude ertragslos geworden wären;

dass die Vorinstanz jedoch nicht geprüft hat und sich auch nicht dazu äussert, ob und inwiefern es dem Beschwerdeführer auch tatsächlich möglich gewesen wäre, seinen Landwirtschaftsbetrieb zwischen der Beschlagnahme seiner Pferde im August 2017 und seinem Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege am 15. November 2017 bereits zu verpachten, wobei es selbst bis zum Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids weder als verhältnismässig noch als zumutbar erscheint, dies vom Beschwerdeführer angesichts der gerichtsnorischen Besonderheiten des Einzelfalls (wie beispielsweise dessen fürsorgerische Unterbringung im Herbst 2017) zu verlangen;

dass des Weiteren mit Blick auf die von der Vorinstanz ins Feld geführte Verpachtung des Landwirtschaftsbetriebs auf Grund der Akten zwar nicht beurteilt werden kann, ob bzw. inwiefern es zutrifft, dass es dem Beschwerdeführer, wie er ohne entsprechenden Nachweis geltend macht, zur Zeit behördlich untersagt sei, seinen Betrieb zu verpachten;

dass die Vorinstanz mit Blick auf eine Verpachtung jedoch insbesondere die in Art. 7 des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht vom 4. Oktober 1985 (LPG, SR 221.213.2) vorgesehene Pachtdauer von 6 Jahren und die damit einhergehende Schwierigkeit, einen Pächter zu finden – woran ein Gesuch um eine behördliche Bewilligung für eine kürzere Pachtdauer kaum etwas zu ändern vermöchte, da die Erteilung einer entsprechenden Bewilligung nicht sicher ist –, völlig ausser Acht lässt;

dass die Vorinstanz mit Bezug auf eine Verpachtung des Betriebs ferner nicht beachtet, dass es mehr als fraglich ist, ob es dem Beschwerdeführer

als 50-jährigem Landwirt zuzumuten ist, mit seinem Betrieb die Grundlage seiner Tätigkeit als Selbständigerwerbender aufzugeben;

dass dem Beschwerdeführer auf Grund dieser Erwägungen, entgegen der pauschalen Feststellung der Vorinstanz, nicht entgegen gehalten werden kann, dass er die zur Prozessfinanzierung notwendigen Mittel durch Verpachtung oder anderweitige Nutzung seines Landwirtschaftsbetriebs hätte besorgen können bzw. müssen, wobei insbesondere zu beachten ist, dass – unter Vorbehalt von Rechtsmissbrauch, wovon vorliegend auf Grund der Besonderheiten des Einzelfalls und mangels entsprechender Indizien (noch) nicht ausgegangen werden kann – eine Verweigerung der unentgeltlichen Prozessführung auf Grund eines allfälligen Selbst- oder Mitverschuldens des Gesuchstellers eine Benachteiligung wäre, die der Rechtsgleichheit widerspräche, wie sie im Zusammenhang mit dem sich aus Art. 4 BV ergebenden Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege verstanden wird, da auch derjenige, der seine Mittellosigkeit verschuldet hat, seine Rechte auf prozessualen Wege durchsetzen oder verteidigen können muss (vgl. BGE 104 Ia 31 E. 4);

dass des Weiteren, falls keine höhere Belastung eines Grundstücks möglich ist, zu prüfen ist, ob eine Veräusserung zumutbar ist, wobei Zumutbarkeit anzunehmen ist, wenn eine gewinnbringende Veräusserung tatsächlich möglich ist und hierfür eine angemessene Frist angesetzt wird, bis zu deren Ablauf die unentgeltliche Rechtspflege zu bewilligen ist (vgl. BGE 119 Ia 11 E. 5; Urteile des BGer 4A\_294/2010 vom 2. Juli 2010 E. 1.3, 5A\_294/2008 vom 18. August 2008 E. 3.4.1, 4P.313/2006 vom 14. Februar 2007 E. 3.3);

dass die Vorinstanz mit Blick auf die Möglichkeit eines Verkaufs des Landwirtschaftsbetriebs des Beschwerdeführers und damit auf die Verwertbarkeit seines Vermögens bisher nicht untersucht hat, ob eine gewinnbringende Veräusserung innert absehbarer Frist überhaupt möglich und dabei ein Überschuss zu erwarten wäre, obwohl sie dazu verpflichtet gewesen wäre, da der Betrieb aktenkundig hypothekarisch hoch belastet ist und ein Gewinnanteilsrecht von 30% für die geschiedene Frau des Beschwerdeführers besteht (vgl. Scheidungsurteil vom [Datum], act. 3 Vorakten);

dass damit zur Beurteilung der Verwertbarkeit des Vermögens des Beschwerdeführers und damit seiner Bedürftigkeit weitere Belege (wie bspw. betreffend den Wert sämtlicher im Eigentum des Beschwerdeführers stehenden Grundstücke bzw. des landwirtschaftlichen Gewerbes sowie den zulässigen Höchstpreis für diese) erforderlich sind und die Vorinstanz auf

Grund der zum Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids vorhandenen Akten nicht ohne weitere Sachverhaltsabklärungen davon hätte ausgehen dürfen, dass der Beschwerdeführer über verwertbares Vermögen verfügt, aus dem er die Prozesskosten beschaffen kann bzw. muss;

dass sich weitere Sachverhaltsabklärungen zu der Frage der Verwertbarkeit des Vermögens mittels Verkaufs des Landwirtschaftsbetriebs im vorliegenden Fall jedoch erübrigen, weil die Zumutbarkeit der Veräusserung der Existenzgrundlage eines 50-jährigen, selbständig erwerbenden Landwirts – jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt – nicht bejaht werden kann, nur um (die voraussichtlich nicht besonders hohen zu erwartenden) Kosten für einen Prozess zu beschaffen, der die Direktzahlungen betrifft und damit mit der Ausübung der beruflichen Tätigkeit des Beschwerdeführers auf jenem Landwirtschaftsbetrieb zusammenhängt;

dass die Bedürftigkeit des Beschwerdeführers damit auch mit Bezug auf sein Vermögen zu bejahen ist, womit sich eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz, damit sie die Abklärungen betreffend eine Veräusserung des Landwirtschaftsbetriebs des Beschwerdeführers nachholt, erübrigt;

dass der Rekurs des Beschwerdeführers vom 15. November 2017 auf Grund einer summarischen Prüfung der gegenwärtigen Aktenlage (vgl. act. 1 und 6 Vorakten) nicht von vornherein als aussichtslos (vgl. BGE 139 III 475 E. 2.2, m.w.H.) zu betrachten ist, was die Vorinstanz denn weder im angefochtenen Entscheid noch in ihrer Vernehmlassung geltend macht;

dass die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Prozessführung damit zu Unrecht abgewiesen hat;

dass eine bedürftige Partei, deren Prozessbegehren nicht aussichtslos sind, Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand hat, wenn ihre Interessen in schwerwiegender Weise betroffen sind und der Fall in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bietet, die den Beizug eines Rechtsvertreters erforderlich machen, oder wenn zur relativen Schwere des Falls besondere, tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten hinzukommen, denen der Gesuchsteller auf sich alleine gestellt nicht gewachsen wäre (vgl. BGE 135 I 1 E. 7.1, 130 I 180 E. 2.2), wobei eine anwaltliche Vertretung selbst unter Berücksichtigung des Untersuchungsgrundsatzes nicht ohne Weiteres als unnötig erscheint (vgl. BGE 130 I 180 E. 3.2);

dass vorliegend angesichts der relativen Komplexität der sich im Zusammenhang mit der umstrittenen Erfüllung der Voraussetzungen für Direktzahlungen stellenden (Rechts-)Fragen zur effizienten Mitwirkung des Beschwerdeführers am Verfahren die Hilfe einer rechtskundigen Person sachlich geboten erscheint;

dass das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Verbeiständung im kantonalen Rekursverfahren sich damit ebenfalls als begründet erweist;

dass der angefochtene Entscheid damit in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und dem Beschwerdeführer für das am 15. November 2017 anhängig gemachte kantonale Rekursverfahren die unentgeltliche Prozessführung zu erteilen und als unentgeltlicher Rechtsbeistand der mit dem Verfahren bereits betraute Rechtsanwalt Rainer Rothe zu ernennen ist;

dass keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind und keine Parteientschädigung zuzusprechen ist (Art. 63 und 64 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

### **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

#### **1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Departements für Erziehung und Kultur des Kantons Thurgau vom 26. Februar bzw. 15. März 2018 aufgehoben. Dem Beschwerdeführer wird für das am 15. November 2017 anhängig gemachte kantonale Rekursverfahren die unentgeltliche Prozessführung erteilt und Rechtsanwalt Rainer Rothe als sein unentgeltlicher Rechtsbeistand bestellt.

#### **2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Dem Beschwerdeführer wird der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 600.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

#### **3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde;  
Beilage: Rückerstattungsformular);
- Rechtsanwalt Rainer Rothe (Einschreiben mit Rückschein);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde);
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Bundesamt für Landwirtschaft (Gerichtsurkunde);
- das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung  
(Gerichtsurkunde).

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Stephan Breitenmoser

Kinga Jonas

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tage nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift 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: 28. August 2018