



---

Abteilung II  
B-2511/2017

## Urteil vom 24. Oktober 2018

---

Besetzung

Richterin Vera Marantelli (Vorsitz),  
Richterin Maria Amgwerd, Richter Pascal Richard,  
Gerichtsschreiber Said Huber.

---

Parteien

A. \_\_\_\_\_,  
(...),  
vertreten durch lic. iur. Stefan Hischier, Rechtsanwalt,  
(...),  
(...),  
Beschwerdeführer,

gegen

**Landwirtschaft und Wald (law),**  
Abteilung Landwirtschaft,  
(...),  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Direktzahlungen.

## **Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest,**

dass der Beschwerdeführer den Landwirtschaftsbetrieb B. \_\_\_\_\_ im C. \_\_\_\_\_ bewirtschaftet, zu welchem auch die (mit einer kommunalen Naturschutzzone überlagerten) Pachtparzellen Nr. (...) sowie (...) und (...) gehören;

dass der Beschwerdeführer in der Vergangenheit darauf verschiedene Entholzungs- und Entbuschungsarbeiten durchführte, welche damals, namentlich etwa mit Abrechnung vom 15. Dezember 2009, je separat entschädigt wurden;

dass der Beschwerdeführer der Vorinstanz am 17. Oktober 2016 eine Rechnung über Fr. 27'786.60 für Entbuschungsarbeiten zwischen Dezember 2015 und März 2016 zukommen liess;

dass die Vorinstanz am 30. März 2017 verfügte, dem Beschwerdeführer "werden für das Beitragsjahr 2016 Direktzahlungen und Beiträge gemäss beiliegender Abrechnung über die Direktzahlungen und Beiträge für das Beitragsjahr 2016 (Hauptabrechnung vom 16. Oktober 2016) im Gesamtbetrag von Fr. 28'504.60 ausbezahlt", ihm Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 292.– auferlegte und in der Rechtsmittelbelehrung auf die Möglichkeit des Weiterzugs ans Bundesverwaltungsgericht hinwies;

dass die Vorinstanz in ihrer Begründung im Wesentlichen festhielt, der vom Beschwerdeführer für Rodungs- und Entbuschungsarbeiten geforderte Betrag sei bereits durch den Offenhaltungsbeitrag gemäss Art. 42 der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV, SR 910.13) abgegolten;

dass der Beschwerdeführer diese Verfügung am 1. Mai 2017 beim Bundesverwaltungsgericht anfocht, mit folgenden Anträgen:

- "1. Es sei festzustellen, dass Rodungs- und Entbuschungsarbeiten nicht als Arbeiten einzustufen sind, welche durch den Offenhaltungsbeitrag gemäss Art. 42 Abs. 1 DZV entschädigt werden.
2. Ziffer 1 des Rechtsspruchs sei um den Zusatz zu ergänzen: 'Allfällige Ansprüche von A. \_\_\_\_\_ aus Rodungs- und Entbuschungsarbeiten bleiben vorbehalten.'
3. Eventuell habe der Beschwerdegegner dem Beschwerdeführer den Betrag von Fr. 26'737.60 zu bezahlen.

4. Subeventuell sei der Entscheid aufzuheben und zur Ermittlung der Ansprüche des Beschwerdeführers für Entbuschungs- und Rodungsarbeiten an den Beschwerdegegner zurückzuweisen.
5. Unter Kosten und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners."

dass der Beschwerdeführer zur Begründung anführt, die ihm in Auftrag gegebenen Arbeiten seien entgegen den Erwägungen im angefochtenen Entscheid nicht durch den Offenhaltungsbeitrag gemäss Art. 42 DZV abgegolten, weshalb er ein "elementares Interesse" an einer gegenteiligen Feststellung habe, ohne dass dadurch der im "Rechtsspruch" aufgeführte Betrag der ihm zustehenden Direktzahlungen eine Erhöhung erfahren dürfte – vor diesem Hintergrund werde der Antrag auf Auszahlung seines Guthabens aus erbrachten Leistungen rein vorsorglich gestellt;

dass die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 31. Mai 2017 insbesondere vorbringt,

- das sporadische Entfernen von Büschen und Bäumen werde heute mit Offenhaltungsbeiträgen entschädigt;
- eine zusätzliche Verpflichtung zum Ausholzen und eine entsprechende Abgeltung seien nicht vorgesehen;
- dem Beschwerdeführer sei bereits mit Schreiben vom 10. September 2012 sowie vom April 2014 mitgeteilt worden, dass Entbuschungen wegen eines Sparprogramms nicht mehr finanziert werden könnten, die Arbeiten im Rahmen der normalen Abgeltung zu erfolgen hätten und "die bisherigen Beiträge des Naturschutzvertrages mit dem Beschwerdeführer (...) ab sofort nicht mehr gültig" seien;

dass der Beschwerdeführer mit Replik vom 7. Juli 2017 geltend macht,

- er stehe mit dem Kanton Luzern mindestens seit Ende 2008 in einem bis heute bestehenden Vertragsverhältnis, wonach er explizit mit Ausholungsarbeiten nach separater Weisung beauftragt sei;
- seine Ansprüche würden sich aus Vertrag sowie aus einzeln erteilten Weisungen der Dienststelle Umwelt und Energie (uwe) und von dieser bezeichneten Auftraggebern ergeben,
- und als "Replikschluss" seinen Antrag 1 wie folgt präzisiert:

"1. Es sei festzustellen, dass Rodungs- und Entbuschungsarbeiten zur Schaffung neuer landwirtschaftlicher Nutzflächen nicht als Arbeiten einzustufen sind, welche durch den Offenhaltungsbeitrag gemäss Art. 42 Abs. 1 DZV entschädigt werden."

dass die Vorinstanz mit Duplik vom 7. September 2017 erneut Abweisung der Beschwerde beantragt und insbesondere vorbringt,

- dem Beschwerdeführer sei kein Auftrag für separat zu entschädigende Entbuschungsarbeiten erteilt worden, welche über die Abmachungen des ausgelaufenen Bewirtschaftungsvertrages hinausgingen;
- vielmehr sei das Offenhalten von Flächen durch Ausholzung Voraussetzung dafür, dass jene als extensiv genutzte Wiese angerechnet werden können, weshalb diesbezügliche Arbeiten nach dem Jahr 2015 bereits durch den Offenhaltungsbeitrag abgegolten seien;

dass das als Fachbehörde eingeladenes Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) in seiner Vernehmlassung vom 13. Dezember 2017 sinngemäss beantragt, es sei (mangels beschwerdelegitimierendes Rechtsschutzinteresses) auf die Beschwerde nicht einzutreten, und hierzu darlegt,

- es nehme nicht an, dass gestützt auf die DZV für Entbuschungs- und Entholzungsarbeiten gleichzeitig eine Entschädigung und ein Offenhaltungsbeitrag verlangt werden könne;
- es stelle sich vielmehr die Frage, ob für die Jahre 2015 und 2016 die Offenhaltungsbeiträge nicht zu Unrecht ausbezahlt worden seien, da die umstrittenen Flächen offenbar nicht entbuscht und somit die Voraussetzungen von Art. 42 DZV nicht erfüllt gewesen seien;

dass der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 1. Februar 2018 noch einmal darauf hinweist,

- die Vorinstanz wende Art. 42 DZV falsch an, wenn sie davon ausgehe, sein Anspruch auf Entschädigung in der Höhe von "Fr. 27'786.60" sei durch den Offenhaltungsbeitrag in der Höhe von Fr. 1'216.50 abgegolten, denn
- er habe gestützt auf § 32 des kantonalen Natur- und Landschaftsschutzgesetzes Anspruch auf Entschädigung der von ihm abverlangten Leistungen;

dass die Vorinstanz mit Stellungnahme vom 13. Februar 2018 an ihren bisherigen Ausführungen festhält, wonach die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen sei;

**und zieht in Erwägung,**

dass das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition prüft, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Beschwerde einzutreten ist (vgl. Urteil des BVer B-7904/2007 vom 16. Januar 2008 E. 3);

dass gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, d.h. solchen, die sich auf öffentliches Recht des *Bundes* stützen, gestützt auf Art. 31 und Art. 33 Bst. i VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht geführt werden kann;

dass der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 1. Mai 2017

- von einer letzten kantonalen Instanz i.S.v. Art. 166 Abs. 2 LwG erlassen worden ist (vgl. § 143 Bst. c und § 149 des Gesetzes des Kantons Luzern vom 3. Juli 1972 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG-LU; SRL 40]) und soweit ersichtlich
- im Dispositiv (auch) auf Direktzahlungen im Sinne des LwG bzw. DZV, d.h. auf *Bundesrecht*, Bezug nimmt, weshalb
- insofern eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG vorliegt;

dass das Bundesverwaltungsgericht damit insoweit grundsätzlich zur Beurteilung des angefochtenen Entscheids zuständig wäre;

dass indessen die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts von Anfang an insoweit nicht gegeben und daher auf die Beschwerde insoweit nicht einzutreten ist, als sich das Dispositiv des angefochtenen Entscheides – wie aus dessen Begründung hervorgeht – auch auf vom Beschwerdeführer gestützt auf *kantonales* Recht geltend gemachte Ansprüche bezieht und/oder soweit der Beschwerdeführer in seinen Eventualanträgen – insbesondere mit dem Antrag auf Bezahlung von Fr. 26'737.60 – allein auf *kantonales* Recht bzw. allenfalls auf mit dem Kanton nach *kantonalem* Recht abgeschlossenen Verträgen gestützte Ansprüche geltend macht;

dass nach Art. 48 Abs. 1 Bst. a-c VwVG beschwerdeberechtigt ist, 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;

dass der Beschwerdeführer ausdrücklich festhält, er habe kein Interesse daran, dass der von der Vorinstanz für das Beitragsjahr 2016 verfügte, ihm im Rahmen von Direktzahlungen zugesprochene Betrag abgeändert wird (vgl. Beschwerde, S. 3), im Hauptantrag aber ein Feststellungs- und in den Eventualanträgen ein, wie bereits erwähnt, vor Bundesverwaltungsgericht mangels Zuständigkeit unzulässiges Leistungsbegehren beziehungsweise ein Begehren um Rückweisung stellt;

dass einem Feststellungsbegehren zu entsprechen ist, wenn

- der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse nachweist (Art. 25 Abs. 2 VwVG), wobei der Begriff des schutzwürdigen Interesses gleich auszulegen ist wie bei der Beschwerdelegitimation nach Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG (BGE 139 V 143 E. 3, 114 V 202 E. 2c; BVGE 2010/12 E. 2.3);
- dieses schutzwürdige Interesse zudem nicht durch eine rechtsgestaltende Verfügung gewahrt werden kann (sog. Subsidiarität der Feststellungsverfügung, vgl. z.B. BGE 137 II 199 E. 6.5; 126 II 300 E. 2c; Urteil des BGer 2C\_726/2009 vom 20. Januar 2010 E. 1.3), wobei dieses Erfordernis allerdings insofern nicht absolut gilt, wenn das fragliche Interesse mit einer Feststellungsverfügung besser gewahrt werden kann als mit einer rechtsgestaltenden Verfügung (BGE 137 II 199 E. 6.5, 135 III 378 E. 2.2, 137 II 199 E. 6.5; Urteile des BVGer A-1300/2015 vom 30. März 2016 E. 1.3; A-1421/2015 vom 23. September 2015 E. 2.2.2);

dass hier ein allfälliges Interesse des Beschwerdeführers an einer Feststellungsverfügung offensichtlich einzig mit der gegenüber dem Kanton Luzern geltend gemachten Entschädigungsforderung im Betrag von Fr. 26'737.60 begründet werden könnte;

dass alle mit dieser Forderung respektive deren Bestand in Zusammenhang stehenden Rechtsfragen mangels Zuständigkeit zwar nicht im vorliegenden Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht, jedoch durchaus von der zuständigen kantonalen Instanz (rechtsgestaltend) beurteilt werden könnten;

dass daher auch auf das vom Beschwerdeführer gestellte Feststellungsbegehren nicht einzutreten ist;

dass nach Art. 38 VwVG einer Partei aus mangelhafter Eröffnung einer Verfügung kein Nachteil erwachsen darf und die Behörde, die sich als unzuständig erachtet, die Sache in unzweifelhaften Fällen gestützt auf Art. 8 Abs. 1 VwVG der zuständigen Behörde überweist;

dass die Beschwerde daher an das Kantonsgericht Luzern weiterzuleiten ist (vgl. § 6 Abs. 1 Bst. e, § 148, § 162 VRG-LU);

dass der Beschwerdeführer mit seinen Anträgen zwar nicht obsiegt, weshalb ihm keine Parteientschädigung nach Art. 64 VwVG zuzusprechen ist;

dass aber angesichts der besonderen Umstände im vorliegenden Verfahren eine Auferlegung von Verfahrenskosten nicht als angebracht erscheint, weshalb in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG (i.V.m. Art. 6 Bst. b VGKE) darauf zu verzichten ist.

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

**1.**

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

**2.**

Die Sache wird an das Kantonsgericht Luzern weitergeleitet.

**3.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

**4.**

Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

**5.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. LU 2833; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Einschreiben)
- das Kantonsgericht Luzern, Obergrundstrasse 46, Postfach 3569, 6002 Luzern (Einschreiben; Beilage: Originaldossier)

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Vera Marantelli

Said Huber

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid (Dispositiv-Ziffer 1 und 4) kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift 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: 25. Oktober 2018