



Urteil vom 13. Dezember 2011

Besetzung

Richter Hans Urech (Vorsitz),
Richter Bernard Maitre, Richterin Maria Amgwerd,
Gerichtsschreiber Marc Hunziker.

Parteien

X. _____,
vertreten durch Brigitta Vogt Stenz,
Becker Gurini Hanhart Vogt, Rechtsanwälte + Notariat,
Burghaldenstrasse 59, 5600 Lenzburg 2,
Beschwerdeführer,

gegen

**Landwirtschaftliche Rekurskommission des
Kantons Aargau,**
Laurenzenvorstadt 9, Postfach 4023, 5001 Aarau,
Vorinstanz

**Departement Finanzen und Ressourcen,
Abteilung Landwirtschaft,**
Telli-Hochhaus, 5004 Aarau,
Erstinstanz,

Gegenstand

Rückforderung von Direktzahlungen

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer führt einen landwirtschaftlichen Betrieb im Kanton Aargau. Für die Gemeinde Z. _____ mäht er seit den Achtzigerjahren einmal jährlich gemeindeeigene Streueflächen, wobei er pro gemähte Are mit Fr. 15.- entschädigt wird und die Streue zumeist auch behalten darf. Nachdem der Beschwerdeführer die Streueflächen in den Jahren 1995 und 1996 für Ökobeiträge angemeldet hat, forderte die Erstinstanz diese von ihm mit Verfügung vom 6. Februar 1998 zurück, da sie zu einer Doppelbezahlung führten. In den nachfolgenden Jahren meldete der Beschwerdeführer die Flächen wiederum zum Bezug von Direktzahlungen an. Von 1998 bis 2005 wurden ihm für jeweils 3.4 Hektaren Streue Ökobeiträge (Fr. 12.-/Are) bzw. Direktzahlungen (Fr. 27.-/Are) in der Höhe von insgesamt Fr. 68'340.- ausbezahlt, obwohl er bereits eine Entschädigung für die Mäharbeiten erhalten hat. Mit Verfügung vom 4. Dezember 2008 forderte die Erstinstanz die Beiträge zurück und auferlegte dem Beschwerdeführer wegen falscher Angaben zudem eine Sanktion von Fr. 8'797.-, was rund 15 Prozent der Gesamtsumme der ihm für das Beitragsjahr 2005 ausbezahlten Direktzahlungen, abzüglich derjenigen für die vorliegend umstrittenen Streueflächen, entspricht. Gegen diese Verfügung erhob der Beschwerdeführer am 8. Januar 2009 Beschwerde bei der Vorinstanz, welche mit Urteil vom 28. Oktober 2009 abgewiesen wurde.

B.

Mit Eingabe vom 15. Januar 2010 reichte der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde ein. Er beantragt, die Entscheide der Erst- und der Vorinstanz vom 4. Dezember 2008 bzw. vom 28. Oktober 2009 unter Kostenfolge aufzuheben und auf die Rückforderung der Direktzahlungen sowie auf die Sanktion zu verzichten. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, dass er die fraglichen Streueflächen ungeachtet von zivilrechtlichen Eigentums- und Pachtverhältnissen im Einverständnis mit der Gemeinde Z. _____ seit 1982 selbständig bewirtschaftet habe. Die Flächen hätten ihm ganzjährig zur Verfügung gestanden, er habe die Streue behalten dürfen und letztlich auch das wirtschaftliche Risiko getragen. Seitens der Gemeinde sei ihm einzig der Termin für das Mähen mitgeteilt worden. Auch sei er auf einem Plan der Erstinstanz als "Bewirtschafter" bezeichnet worden. Als solcher stünden ihm die Direktzahlungen zu, zumal diese infolge unterschiedlicher gesetzlicher Grundlage, anders als

die zurückgeforderten Ökobeiträge der Jahre 1995 und 1996, nicht auf Eigentümer und Pächter beschränkt seien. Im Übrigen sei der bestrittene Rückforderungsanspruch bereits verjährt.

C.

Mit Vernehmlassungen vom 16. März 2010 bzw. vom 23. März 2010 beantragten die Vorinstanz sowie die Erstinstanz, die Beschwerde unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung führten sie im Wesentlichen aus, dass die Streueflächen im Eigentum der Gemeinde Z. _____ stünden, was auch nicht umstritten sei, der Beschwerdeführer einmal pro Jahr beauftragt worden sei, die Streue zu mähen und entsprechend der gemähten Fläche entschädigt worden sei. Der Beschwerdeführer habe die Streue behalten können, da diese einen geringen Wert aufweise und Verkäufe nur anfänglich möglich gewesen seien. Im Übrigen habe ihm das Land gar nicht ganzjährig zur Verfügung gestanden.

D.

Eine Parteiverhandlung wurde nicht durchgeführt.

Auf die Argumente der Parteien wird, soweit sie für den Entscheid erheblich erscheinen, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gestützt auf Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) und Art. 31 und Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen gestützt auf das LwG und dessen Ausführungserlasse, mit Ausnahme kantonalen Verfügungen über Strukturverbesserungen, die mit Beiträgen unterstützt werden. Der angefochtene Entscheid vom 28. Oktober 2009 stützt sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung des Bundes und stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Auch handelt es sich gemäss § 41 Abs. 3 des Gesetzes über die Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft vom 11. November 1980 (LWG-AG, Systematische Sammlung des Kantons Aargau [SAR] 910.100) in Verbindung mit § 54 Abs. 3 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes von 4. De-

zember 2007 (VRPG, SAR 271.200) um eine Verfügung einer letzten kantonalen Instanz. Da keine Ausnahme vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht sachlich und funktional für die Beurteilung der Beschwerde zuständig. Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Entscheids durch diesen besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Er ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

Gemäss Art. 104 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Nach 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. Art. 70 Abs. 5 LwG ermächtigt den Bundesrat, nähere Vorschriften für den Bezug der Direktzahlungen zu erlassen und bestimmte Grenzwerte festzulegen.

3.

Die Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (DZV, SR 910.13) hält in Art. 2 Abs. 1 fest, dass Direktzahlungen Bewirtschafteter erhalten, welche einen Betrieb führen, ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben und über eine landwirtschaftliche Ausbildung verfügen. Zu Direktzahlungen berechtigt die landwirtschaftliche Nutzfläche (Art. 4 Abs. 1 DZV). Als solche gilt gemäss Art. 14 Abs. 1 der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91) die einem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche ohne die Sömmerungsfläche, die dem Bewirtschafteter ganzjährig zur Verfügung steht. Höhere Anforderungen an die Ausrichtung von Beiträgen stellte die im Beitragsjahr 1998 noch anwendbare Verordnung über Beiträge für besondere Leistungen im Bereiche der Ökologie und der Nutztierhaltung in der Landwirtschaft vom 24. Januar 1996 (Öko-Beitragsverordnung, AS 1996 S. 1007 ff.), welche in Art. 5 Bst. c zusätzlich das Erfordernis, dass sich die Flächen im Eigentum des Bewirtschafters befinden oder von ihm gepachtet werden, kannte.

4.

Im Folgenden gilt es zu prüfen, ob dem Beschwerdeführer hinsichtlich der gemeindeeigenen Streueflächen ein Anspruch auf Ökobeiträge bez. Direktzahlungen zustand, falls nicht, ob ein Rückforderungsanspruch besteht und ob ihm zusätzlich eine Sanktion auferlegt werden durfte und inwieweit die Zahlungen noch zurückgefordert werden können.

4.1. Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, dass er Bewirtschafter der umstrittenen, im Eigentum der Gemeinde Z. _____ stehenden Streueflächen sei, weshalb er berechtigt gewesen sei, Direktzahlungen zu beziehen. So hätten ihm die Flächen ganzjährig zur Verfügung gestanden, habe er die Streue behalten dürfen und habe er letztlich auch das wirtschaftliche Risiko getragen. Ausserdem sei er auf einem Plan der Erstinstanz als "Bewirtschafter" bezeichnet worden. Das Bundesverwaltungsgericht kann die Auffassung des Beschwerdeführers nicht teilen, wobei es zwischen dem Beitragsjahr 1998 sowie den Beitragsjahren 1999 bis 2005 zu differenzieren gilt. Während im ersten Jahr dem Beschwerdeführer unter der Öko-Beitragsverordnung mangels Eigentümer- bzw. Pächterstellung, eine solche wird vom ihm denn auch nicht geltend gemacht, offensichtlich keine Ökobeiträge zustanden, gestaltet sich die Situation unter der Direktzahlungsverordnung nicht dermassen evident. Zu prüfen gilt, ob dem Beschwerdeführer hinsichtlich der umstrittenen Flächen eine Bewirtschafterstellung zukam. Dies wäre der Fall, wenn er die Grundstücke auf eigene Gefahr und Rechnung bewirtschaftet hätte. Aufgrund des Umstands, dass der Beschwerdeführer die Grundstücke einzig einmal jährlich auf Anweisung hin zu mähen hatte und der Tatsache, dass er die Streue zumeist behalten durfte, kann eine solche Stellung weder bejaht noch verneint werden. Einerseits bedürfen Streueflächen bloss eines jährlichen Schnitts, andererseits ist die Streue praktisch wertlos. Von zentraler Bedeutung ist letztlich einzig, ob dem Beschwerdeführer eine Bewirtschafterstellung durch Vertrag eingeräumt worden ist, was mangels schriftlicher Vereinbarung strittig ist. Soweit der Beschwerdeführer behauptet, er sei Bewirtschafter der fraglichen Grundstücke, obliegt ihm die Beweislast, dass ihm eine solche Rechtsstellung zugebilligt worden ist, wobei auf eine letztere nicht bereits aufgrund einer prekaristischen Gestattung geschlossen werden kann. Nicht greifen tut der Einwand, wonach die Erstinstanz ihn als "Bewirtschafter" bezeichnet habe, wurden doch lediglich auf einer Karte die vom Beschwerdeführer zu mähenden Flächen von Hand eingezeichnet und mit dem Begriff "Bewirtschafter" sowie seinem Nachnamen versehen. Es darf davon ausgegangen werden, dass die Erstinstanz den Ausdruck

nicht im strengen Sinne von Art. 2 der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung verwendet hat. Ausserdem wurde der Eintrag auf dem Plan mit 30. August 2006 datiert und erfolgte somit erst nach den vorliegend umstritten Beitragsjahren 1998 bis 2005. Nicht nur misslingt dem Beschwerdeführer der Beweis, sondern sprechen auch deutliche Gründe gegen eine Rechtseinräumung. Einerseits haben die anderen, ebenfalls Streueflächen mähenden Bauern, deren Abreden mit der Grundeigentümerin sich kaum von derjenigen mit dem Beschwerdeführer unterscheiden dürften, die Flächen nicht für Beiträge angemeldet bzw. letztere zurückbezahlt. Andererseits darf davon ausgegangen werden, dass die Grundeigentümerin den Streueflächen mähenden Bauern keine unentgeltlichen Zuwendungen machen wollte. Hätte sie beabsichtigt, diesen eine Bewirtschafterstellung und den damit verbundenen Anspruch auf Direktzahlungen einzuräumen, hätte sie ihnen kaum Mähentschädigungen bezahlt, sondern im Gegenteil das Land an sie verpachtet. Im Übrigen kann dahingestellt bleiben, ob es sich bei der mündlichen Abrede zwischen der Gemeinde Z. _____ und dem Beschwerdeführer um einen Auftrag oder einen Werkvertrag handelte. Entscheidend ist, dass der Beschwerdeführer unter den vorliegenden Gegebenheiten nicht von einer unentgeltlichen Gebrauchsüberlassung ausgehen durfte. Zusammenfassend lässt sich demnach festhalten, dass der Beschwerdeführer nicht Bewirtschafter der umstrittenen Streueflächen war, weshalb ihm diesbezüglich auch keine Ökobeiträge bzw. Direktzahlungen zustanden.

4.2. Gemäss Art. 170 LwG können Beträge gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller dieses Gesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt, wobei die Kürzung oder Verweigerung mindestens für die Jahre, in denen er die Bestimmungen verletzt hat, gilt. Art. 171 LWG bestimmt, dass Beiträge ganz oder teilweise zurückgefordert werden, wenn die Voraussetzungen, unter denen ein Beitrag gewährt wurde, nicht mehr erfüllt sind oder Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten werden, wobei zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückerstatten oder zu verrechnen sind. Art. 170 Abs. 3 LWG ermächtigt den Bundesrat, die Kürzungen bei Verletzung von Vorschriften im Bereich der Direktzahlungen und des Pflanzenbaus zu regeln. Gestützt darauf verordnete dieser in Art. 70 Abs. 1 Bst. a DZV, dass die Kantone die Beiträge gemäss der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 (Fassung vom 12. September 2008)

zur Kürzung der Direktzahlungen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie) kürzen, wenn der Gesuchsteller vorsätzlich oder fahrlässig falsche Angaben macht.

4.2.1. Obwohl im vorliegenden Fall die Ökobeiträge bzw. die Direktzahlungen der Beitragsjahre 1998 bis 2005 umstritten sind, stützte sich die Erstinstanz in ihrem Entscheid ausschliesslich auf die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie in ihrer Fassung vom 27. Januar 2005. Ob sie korrekterweise die früheren Versionen der Richtlinie hätte berücksichtigen müssen, hat das Bundesverwaltungsgericht jedoch nicht näher zu thematisieren, sind die verschiedenen Fassungen doch weitgehend identisch und führte das gewählte Vorgehen zu keiner Schlechterstellung des Beschwerdeführers.

4.2.2. Der Beschwerdeführer war mangels Bewirtschafterstellung nicht berechtigt, die gemeindeeigenen Streueflächen für Ökobeiträge bzw. Direktzahlungen anzumelden (E. 4.1). Indem er dies trotzdem tat, hat er im Rahmen der Flächendeklaration falsche Angaben getätigt. Die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie sieht, wie dies auch die Öko-Beitragsverordnung tat, in diesem Fall eine Kürzung der Direktzahlungen auf die tatsächlichen Verhältnisse vor. Werden innert drei Jahren wiederholt falsche Angaben gemacht, so ist gemäss der Richtlinie zusätzlich zur Kürzung der Direktzahlungen eine Sanktion in der dreifachen Höhe der Differenz zwischen den falschen und den korrekten Angaben zu sprechen. Nachdem dem Beschwerdeführer bereits mit Verfügung vom 6. Februar 1998 für die Jahre 1995 und 1996 ausbezahlte Ökobeiträge zurückgefordert worden sind, meldete er die Streueflächen für die Beitragsjahre 1998 bis 2005 jeweils wiederum zum Bezug von Ökobeiträgen bzw. Direktzahlungen an, wobei nach Art. 70 Abs. 1 Bst. a DZV unerheblich ist, ob die Falschangaben vorsätzlich oder fahrlässig erfolgten. Selbst wenn das Vorliegen eines Wiederholungsfalls verneint würde, könnte aufgrund des Umfangs der zu viel ausbezahlten Beträge immer noch eine Sanktion in der zweifachen Höhe der Differenz zwischen den falschen und den korrekten Angaben erfolgen und der Beschwerdeführer, welchem für die umstrittenen Streueflächen im Jahr 2005 Fr. 9'180.- ausbezahlt wurden, demnach mit Fr. 18'360.- sanktioniert werden. Indem die Erstinstanz ihn bloss mit Fr. 8'797.-, was rund 15 Prozent der Gesamtsumme der dem Beschwerdeführer für das Beitragsjahr 2005 rechtmässig ausbezahlten Direktzahlungen entspricht, gebüsst hat, hat sie den Sanktionsrahmen nicht ausgeschöpft. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass für die Rückforderung der zu Unrecht ausgerichteten Ökobeiträge und Direktzahlungen sowie die darüber hinausgehende

Sanktion eine gesetzliche Grundlage vorlag und die verhängte Busse im Rahmen des eingeräumten Ermessens erfolgte.

4.3. Im Übrigen bleibt zu klären, in welchem Umfang die Direktzahlungen zurückgefordert werden durften. Der Beschwerdeführer vertritt die Ansicht, dass die Zahlungen gemäss der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie nur für maximal drei Jahre zurückgefordert werden können und ein Rückforderungsanspruch zudem bereits verjährt wäre.

4.3.1. Gemäss der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie in der vorliegend angewendeten Fassung vom 27. Januar 2005 können bei falschen Angaben, zusätzlich zur Kürzung, zu viel ausgerichtete Direktzahlungen von maximal drei Jahren zurückgefordert werden. Die Öko-Beitragsverordnung sah dagegen für die Rückforderung zu Unrecht ausgerichteter Beiträge keine zeitliche Beschränkung vor. Ökobeiträge und Direktzahlungen stellen Finanzhilfen nach Art. 3 Abs. 1 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) dar. Das Gesetz gilt für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen (Art. 2 Abs. 1 SuG) und demnach auch für die vorliegend umstrittenen Ökobeiträge und Direktzahlungen. Da die Landwirtschaftsgesetzgebung nichts Abweichendes vorschreibt, sind die allgemeinen Bestimmungen für Finanzhilfen und Abgeltungen des Subventionsgesetzes im vorliegenden Fall anwendbar (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 11 ff. SuG). Gemäss Art. 32 Abs. 2 SuG verjährt der Anspruch auf Rückerstattung von Finanzhilfen und Abgeltungen ein Jahr, nachdem die verfügende oder den Vertrag abschliessende Behörde vom Rechtsgrund des Anspruchs Kenntnis erhalten hat, in jedem Falle aber zehn Jahre nach der Entstehung des Anspruchs. Bei der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung, welche den einheitlichen Vollzug der Kürzungen und Verweigerungen von Beiträgen gemäss der Direktzahlungsverordnung durch die kantonalen Stellen anstrebt. Verwaltungsverordnungen stellen kein objektives Recht dar und binden daher weder den Bürger noch die Verwaltung noch die Gerichte. Der Richter soll die Weisungen bei seiner Entscheidung mitberücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen (BGE 118 V 129 E. 3a). Nachdem der Beschwerdeführer die besagten Streueflächen bereits in den Jahren 1995 und 1996 zu Unrecht für Ökobeiträge angemeldet hatte, welche die Erstinstanz von ihm mit Verfügung vom 6. Februar 1998 zurückforderte, meldete er die Flächen bereits in jenem Jahr wiederum für Ökobeiträge und ab 1999, mit dem Inkrafttreten der Direktzahlungsverordnung, für Di-

rektzahlungen an. Selbst nach dieser Rechtsänderung durfte der Beschwerdeführer nicht davon ausgehen, dass ihm an den gemeindeeigenen Streueflächen, welche er einmal jährlich auf spezielle Anweisung hin und gegen Entschädigung mähte, zusätzliche Beiträge zustehen würden. Indem der Beschwerdeführer die Flächen trotzdem zum Bezug von Ökobeiträgen bzw. Direktzahlungen anmeldete, nahm er eine Falschangabe und die daraus folgende unrechtmässige Ausrichtung von Beiträgen zumindest im Sinne eines Eventualvorsatzes bewusst in Kauf. Den Entscheiden der Erst- und der Vorinstanz folgend, hält es daher auch das Bundesverwaltungsgericht für angezeigt, das Interesse an der Anwendung des richtigen objektiven Rechts höher als dasjenige an der Rechtssicherheit bzw. dem Vertrauensschutz zu gewichten und entgegen der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie den im Subventionsgesetz vorgesehenen Rahmen für die Rückerstattung von Finanzhilfen und Abgeltungen von maximal zehn Jahren vollumfänglich auszuschöpfen.

4.3.2. Art. 32 Abs. 2 SuG sieht für die Rückforderung von Finanzhilfen und Abgeltungen eine relative Frist von einem Jahr seit Kenntnis der verfügenden Behörde vom Rechtsgrund des Anspruchs sowie eine absolute Frist von zehn Jahren vor. Vorliegend geht es um Beiträge für die Jahre 1998 bis 2005. Die umstrittenen Zahlungen in der nunmehr massgeblichen Höhe von Fr. 68'340.- forderte die Erstinstanz erstmals mit Schreiben vom 21. Mai 2008 zurück. Da vor Inkrafttreten der Direktzahlungsverordnung die Ökobeiträge für das jeweilige Jahr kaum vor dem vorgesehenen Schnitzeitpunkt vom 15. Juni ausbezahlt worden sein dürften, den Akten lässt sich sogar entnehmen, dass die zurückgeforderten Beiträge der Jahre 1995 und 1996 erst im Dezember ausbezahlt wurden, muss davon ausgegangen werden, dass sämtliche Zahlungen, inklusive der Ausrichtung der Ökobeiträge für das Jahr 1998 nach dem 21. Mai 1998 und somit innerhalb der Zehnjahresfrist erfolgten. Zwecks Beantwortung der Frage, wann die einjährige Verjährungsfrist zu laufen begann bzw. was unter Kenntnis im Sinne von Art. 32 Abs. 2 SuG zu verstehen ist, scheint es angezeigt, Lehre und Rechtsprechung zu Art. 67 des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; OR, SR 220) analog heranzuziehen, der ebenfalls die Kenntnis des Anspruchs für den Beginn der relativen Verjährungsfrist von einem Jahr als massgebend erklärt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1570/2007 vom 23. Januar 2008, E. 13). Fristauslösende Kenntnisnahme liegt demnach vor, wenn der Gläubiger einen solchen Grad von Gewissheit über den Bereicherungsanspruch hat, dass nach Treu und Glauben gesagt werden kann, der Gläubiger habe nunmehr keinen Anlass

oder keine Möglichkeit mehr zu weiterer Abklärung und andererseits genügend Unterlagen zur Klageerhebung, so dass ihm eine solche vernünftigerweise zugemutet werden dürfe. Gewissheit über den Bereicherungsanspruch setzt Kenntnisse über das ungefähre Ausmass der Vermögenseinbusse, die Grundlosigkeit der Vermögensverschiebung und die Person des Bereicherten voraus (BGE 129 III 503 E. 3 mit Hinweisen). Die Behauptung des Beschwerdeführers, die Erstinstanz habe bereits seit 1998 Kenntnis von den Zahlungen gehabt, ist nicht belegt und scheint in Anbetracht, dass mit Verfügung vom 6. Februar 1998 die fälschlicherweise für die Jahre 1995 und 1996 ausgerichteten Ökobeiträge zurückgefordert worden sind, auch abwegig. Hingegen lässt sich den Akten entnehmen, dass dem Schreiben der Abteilung Landschaft und Gewässer des Departements Bau, Verkehr und Umwelt vom 8. November 2006, wonach Verdachtsmomente auf erneute unrechtmässige Zahlungen vorlägen, ein Schriftwechsel folgte, welcher am 20. Februar 2008 in einer Besprechung mit dem Beschwerdeführer mündete. Waren anfänglich weder die betroffenen Beitragsjahre noch die Fläche hinreichend bekannt, so erfuhr die Erstinstanz das korrekte Ausmass der betroffenen Flächen erst bei der genannten Unterredung, war zuvor doch stets von 300 anstelle von 340 Aren die Rede. Folglich erfolgte die Rückforderung mit Schreiben vom 21. Mai 2008 innerhalb der einjährigen Frist seit voller Kenntnis des Anspruchs. Dabei darf die rund eineinhalb jährige Dauer der erforderlichen Abklärungen der Erstinstanz nicht angelastet werden, handelte es sich um doch um einen komplexen Sachverhalt und wurde dem Beschwerdeführer mehrfach Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt. Selbst wenn von der Annahme ausgegangen würde, dass der relative Fristenlauf nicht erst am Folgetag der Besprechung mit dem Beschwerdeführer, sondern bereits im November 2006 begonnen habe, dürfte die Frist am 21. Mai 2008 infolge mehrmaligen Unterbruchs noch nicht abgelaufen sein. Denn die Verjährung kann, ausser das anwendbare Recht sehe etwas anderes vor, durch alle Handlungen, mit denen die Forderung in geeigneter Weise beim Schuldner geltend gemacht wird, unterbrochen werden. Dabei sind die Unterbrechungsgründe zahlreicher als im Privatrecht. Es können Handlungen sein, mit denen ein verjährbares Recht gemäss Gesetz vollstreckt wird, oder die das Verfahren vorantreiben und in der erforderlichen Form erfolgen (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 777 mit Hinweisen). Gemäss Art. 33 Satz 1 SuG wird die Verjährung durch jede schriftliche Zahlungsaufforderung unterbrochen. In Anbetracht, dass laut Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 1986 zum Subventionsgesetz eine Rechtsvereinheitlichung im Bereich der Verjährung besonders dringend erscheine

(BBl 1987 I 415) und die Rückforderungen von Subventionen häufig langjährige Abklärungen erfordern, scheint es dem Bundesverwaltungsgericht angezeigt, die Gesetzesnorm weit auszulegen. Als Zahlungsaufforderung im Sinne von Art. 33 Satz 1 SuG haben demnach bereits Verfahrenshandlungen zu gelten, mit welchen die Behörde einem Subventionsempfänger unmissverständlich schriftlich kundtut, allfällige fälschlicherweise gewährte Zahlungen von ihm zurückfordern zu wollen. Den erstinstanzlichen Schreiben vom 30. November 2006 sowie vom 26. November 2007, in welchen ausdrücklich die Rückforderung der Subventionen vorbehalten wurde, muss folglich verjährungsunterbrechende Wirkung attestiert werden, was umso sachgerechter erscheint, als die lange Verfahrensdauer zu einem grossen Teil auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs zurückzuführen ist. Aus diesen Erwägungen lässt sich folgern, dass die Rückforderung von Fr. 68'340.- am 21. Mai 2008 – sei es, dass eine fristauslösende Kenntnisaufnahme des Anspruchs erst anlässlich der Besprechung vom 20. Februar 2008 vorlag oder sei es infolge Fristunterbruchs – noch nicht verjährt war.

4.4. Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass dem Beschwerdeführer bezüglich der vorliegend umstrittenen gemeindeeigenen Streueflächen keine Ökobeiträge bzw. Direktzahlungen zustanden, dass für die Rückforderung der zu Unrecht ausgerichteten Beiträge und die darüber hinausgehende Sanktion eine gesetzliche Grundlage vorlag, wobei die verhängte Busse im Rahmen des eingeräumten Ermessens erfolgte, und dass die Ansprüche nicht verjährt sind. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dabei sind die Gerichtsgebühren nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien festzulegen (Art. 63 Abs. 4bis VwVG, Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). In Anwendung von Art. 4 VGKE, wonach bei Streitigkeiten mit Streitwerten zwischen Fr. 50'000.- und Fr. 100'000.- die Gebühr Fr. 1'500.- bis Fr. 7'000.- beträgt, hält das Gericht im vorliegenden Fall eine solche in der Höhe von Fr. 3'200.- für angemessen. Sie ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.

Eine Parteientschädigung ist dem unterliegenden Beschwerdeführer nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 ff. VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 3'200.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden nach Eintritt der Rechtskraft mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'200.- verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 5-BE.2009.1; Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Ref-Nr. 4138/1/23; Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft (zur Kenntnisnahme)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Hans Urech

Marc Hunziker

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 27. Dezember 2011