



Urteil vom 19. Dezember 2019

Besetzung

Richter Francesco Brentani (Vorsitz),
Richter Pascal Richard,
Richter Stephan Breitenmoser;
Gerichtsschreiber Diego Haunreiter.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

**Departement Bau- und Volkswirtschaft
des Kantons Appenzell Ausserrhoden,
Vorinstanz,**

**Amt für Landwirtschaft
des Kantons Appenzell Ausserrhoden,
Erstinstanz,**

Gegenstand

Verweigerung der Direktzahlungen 2017.

Sachverhalt:

A.a Mit der Strukturdatenerhebung vom 7. Februar 2017 beantragte A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) Kulturlandschafts-, Landschaftsqualitäts- und Biodiversitätsbeiträge für das Beitragsjahr 2017. (Angaben zum Betrieb).

A.b Mit der Beitragsverfügung über die Direktzahlungen 2017 vom 26. April 2018 entschied die Erstinstanz, dass die Beschwerdeführerin für das Jahr 2017 nicht beitragsberechtigt sei. Zum einen erfülle die Beschwerdeführerin die Ausbildungsanforderungen nicht. Zum anderen sei eine Weidefläche im Umfang von 2.26 ha durch Rinder von B._____, einem Nachbarn der Beschwerdeführerin, beweidet worden. Dies sei im Rahmen einer Begehung des Betriebs am 20. Juli 2017 im Beisein der Beschwerdeführerin und ihres Rechtsvertreters festgestellt worden. Die Weidefläche im Umfang von 2.26 ha habe somit keinen Ertrag für den Betrieb der Beschwerdeführerin generiert und sei diesem nicht ganzjährig zur Verfügung gestanden. Ohne die 2.26 ha grosse Weidefläche weise der Betrieb der Beschwerdeführerin noch (...) SAK auf. Damit würde der Betrieb der Beschwerdeführerin das Mindestarbeitsaufkommen von 0.2 SAK für die Ausrichtung von Direktzahlungen nicht erreichen.

A.c Gegen die Verfügung der Erstinstanz vom 26. April 2018 erhob die Beschwerdeführerin am 14. Mai 2018 bei der Vorinstanz Rekurs. Sie machte geltend, die besagte Weidefläche im Umfang von 2.26 ha habe ihrem Betrieb ganzjährig zur Verfügung gestanden, sei ausschliesslich von ihrem Betrieb aus bewirtschaftet worden und müsse deshalb für die Berechnung der SAK berücksichtigt werden. Die Rinder von B._____ seien während rund fünf Wochen auf der Weide gewesen. In dieser Zeit habe die Beschwerdeführerin die Tiere überwacht und versorgt, was B._____ mit Schreiben vom 15. November 2017 schriftlich bestätigt habe. Er habe zudem bestätigt, dass die Tiere auch rückwirkend auf die Tierverkehrsdatenbank-Nummer (TVD-Nummer) der Beschwerdeführerin eingetragen werden könnten. Ausserdem hätte die Beschwerdeführerin die Tiere jederzeit vom Land nehmen können, was ebenfalls bestätige, dass die Weide jederzeit dem Betrieb der Beschwerdeführerin zur Verfügung gestanden habe.

A.d Mit Entscheid vom 9. Mai 2019 wies die Vorinstanz den Rekurs der Beschwerdeführerin ab, soweit darauf eingetreten werden könne. In Bezug auf die Ausbildungsanforderung korrigierte die Vorinstanz die Verfügung der Erstinstanz vom 28. April 2018 mit der Begründung, dass im Berggebiet

die Bewirtschafter von den Anforderungen an die Ausbildung ausgenommen seien, sofern der Betrieb – wie bei der Beschwerdeführerin – weniger als 0.5 SAK erfordere. Hingegen bestätigte die Vorinstanz, dass der Betrieb das Mindestarbeitsaufkommen von 0.2 SAK nicht erreiche. Die Vorinstanz erwog in diesem Zusammenhang, es liege nahe, dass die besagte Weidefläche im Umfang von 2.26 ha, welche durch die Rinder von B._____ für fünf Wochen beweidet worden sei, der Beschwerdeführerin nicht ganzjährig zur Verfügung gestanden habe und die Rinder nicht von ihrem Betrieb betreut worden seien.

Daneben verwies die Vorinstanz auf einen im Rahmen der Begehung vom 20. Juli 2017 erstellten Situationsplan bzw. die dort blau schraffierte Fläche. Neben der fünfwöchigen Beweidung durch die Rinder von B._____ auf der im Situationsplan rot schraffierten Weidefläche im Umfang von 2.26 ha hätten zudem auf der blau schraffierten Fläche anerkanntermassen zwei Wochen lang Rinder eines anderen Nachbarn geweidet. Die Beschwerdeführerin mache nicht geltend und liefere keine Belege dafür, dass die Rinder auf der blau schraffierten Fläche während diesen zwei Wochen unter ihrer Aufsicht gestanden hätten. Selbst wenn also die rot schraffierte Fläche bzw. die durch die Rinder von B._____ beweidete Weidefläche im Umfang von 2.26 ha für die Berechnung der SAK zu berücksichtigen wäre, habe die Beschwerdeführerin nicht nachgewiesen, dass ihr die blau schraffierte Fläche ebenfalls zur Verfügung gestanden habe.

B.

Hiergegen erhebt die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 11. Juni 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit folgenden Rechtsbegehren:

- "1. Der Rekursentscheid der Vorinstanz vom 9. Mai 2019 sei aufzuheben.
2. Es seien der Beschwerdeführerin die gesetzlichen Beitragszahlungen für das Jahr 2017 auszurichten.
3. Eventualiter sei die Sache zur erneuten Beurteilung und Berechnung der Beitragszahlung für das Jahr 2017 an den Beschwerdegegner zurückzuweisen.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (für beide Verfahren)."

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die besagte Weidefläche im Umfang von 2.26 ha, auf welcher die Tiere von B._____ für fünf Wochen

weideten, sei bei der Berechnung der Direktzahlungen zu berücksichtigen. B. _____ habe bestätigt, dass die Tiere während dieser Zeit durch die Beschwerdeführerin betreut worden seien und sie für die Rinder verantwortlich gewesen sei. Das Landwirtschaftsamt habe ausserdem in einer E-Mail vom 25. April 2018 bestätigt, dass fremde Tiere auf dem eigenen Betrieb gehalten und betreut werden könnten, ohne dass dies Auswirkungen auf die Direktzahlungen habe.

Die blau schraffierte Fläche auf dem im Rahmen der Begehung vom 20. Juli 2017 erstellten Situationsplan, auf welcher knapp zwei Wochen Tiere eines anderen Nachbars geweidet hätten, sei von der Erstinstanz nicht in die Beurteilung miteinbezogen worden. Eine Dauer von zwei Wochen führe praxisgemäss nicht dazu, dass die Fläche für die Berechnung der Direktzahlungen wegfalle. Die Vorinstanz hätte die Beschwerdeführerin darauf hinweisen müssen, dass die blau schraffierte Fläche ebenfalls Gegenstand der Kürzung sein könnte. Da sie dies nicht getan habe, sei das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt.

C.

In der Vernehmlassung vom 12. August 2019 beantragt die Vorinstanz unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid die Abweisung der Beschwerde.

D.

Die Erstinstanz reichte keine Vernehmlassung ein.

E.

Mit Eingabe vom 30. September 2019 nahm das Bundesamt für Landwirtschaft (nachfolgend: BLW) aufforderungsgemäss als Fachbehörde Stellung.

Das BLW teilte mit, dass die fragliche Weidefläche im Umfang von 2.26 ha ihrer Ansicht nach mangels Bewirtschaftung durch die Beschwerdeführerin nicht bei der Berechnung der SAK berücksichtigt werden könne. Als Bewirtschafter gelte, wer einen Betrieb auf eigene Rechnung führe und damit das Geschäftsrisiko trage. In Bezug auf das geschäftliche Risiko stelle sich insbesondere die Frage, ob Nutzen und Gefahr auf die Beschwerdeführerin übergegangen seien. Insgesamt sei nicht ersichtlich, dass Nutzen und Gefahr der Rinderhaltung während der Weidezeit auf die Beschwerdeführerin übergegangen sein sollten.

F.

Mit Schreiben vom 9. Oktober 2019 nahm die Beschwerdeführerin zur Eingabe des BLW Stellung. Die Beschwerdeführerin stellt sich insbesondere auf den Standpunkt, Nutzen und Gefahr der Tierhaltung seien in den besagten fünf Wochen auf sie übergegangen. Dies habe B. _____ im Schreiben vom 15. November 2017 sinngemäss bestätigt.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (vgl. BVGE 2007/6 E. 1).

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt unter anderem Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen, soweit ein Bundesgesetz dies vorsieht (Art. 31 i. V. m. Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i. V. m. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]).

Nach Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Beim angefochtenen Entscheid der Vorinstanz vom 9. Mai 2019 handelt es sich um einen solchen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, der sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes stützt und eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 VwVG darstellt (vgl. auch Art. 54 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. September 2002 des Kantons Appenzell Ausserrhoden, [VRPG bGS 143.1]). Eine Ausnahme gemäss Art. 166 Abs. 2 LwG liegt nicht vor.

Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Zudem hat sie ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und der Vertreter hat sich rechtsgenügend ausgewiesen (Art. 11 VwVG).

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Den Streitgegenstand bilden vor dem Bundesverwaltungsgericht einzig noch die folgenden zwei Fragen: Erstens, ob die Weidefläche im Umfang von 2.26 ha, auf welcher die Tiere von B. _____ für fünf Wochen weideten und welche auf dem Situationsplan rot schraffiert ist, für die Berechnung der Direktzahlungen zu berücksichtigen ist. Zweitens, ob sich die Vorinstanz zu Recht auf die im Situationsplan blau schraffierte Fläche, welche knapp zwei Wochen von Tieren eines anderen Nachbars beweidet wurde, abgestützt hat bzw. ob und inwiefern diese blau schraffierte Fläche für die Berechnung der Direktzahlungen einzubeziehen ist.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid hinsichtlich der Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens sowie hinsichtlich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Die Unangemessenheit des Entscheids prüft es hingegen nicht, da eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 Bst. c VwVG).

3.

3.1 Der hier zu beurteilende Sachverhalt ereignete sich im Jahr 2017. Grundsätzlich finden diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung hatten. Der Gesetzgeber kann eine davon abweichende Regelung treffen, was er indessen im vorliegenden Fall – soweit hier interessierend – nicht getan hat (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3405/2007 vom 3. Juli 2008 E. 2.2.2 mit Hinweisen). Da sich aus dieser Konstellation – soweit ersichtlich – keine intertemporalrechtlichen Probleme ergeben, mithin die hier interessierenden Bestimmungen von keinen entscheiderelevanten Rechtsänderungen betroffen sind, kann im Folgenden auf die heute gültige Fassung der anwendbaren Normen abgestellt werden.

3.2 Die Bundesverfassung legt fest, dass der Bund das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen ergänzt, unter der Voraussetzung eines öko-

logischen Leistungsnachweises (Art. 104 Abs. 3 Bst. a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]).

Gemäss Art. 70 Abs. 1 LwG werden Direktzahlungen zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen an Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben ausgerichtet. Nach Art. 5 der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV, SR 910.13) werden Direktzahlungen nur ausgerichtet, wenn auf dem Betrieb ein Arbeitsbedarf von mindestens 0.2 SAK besteht (Mindestarbeitsaufkommen). Die SAK ist eine Einheit zur Bemessung der Betriebsgrösse. Berechnet wird dies anhand von standardisierten Faktoren, die auf arbeitswirtschaftlichen Grundlagen basieren (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen [Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV, SR 910.91]). Für landwirtschaftliche Nutzflächen gilt für die Berechnung des Umfangs an SAK ein Faktor von 0.022 SAK pro ha (Art. 3 Abs. 2 Bst. a Ziff. 1 LBV). Damit die in Frage stehenden Weideflächen, d.h. die im Situationsplan rot schraffierte Fläche im Umfang von 2.26 ha und die dort blau schraffierte Fläche, dem Betrieb der Beschwerdeführerin als landwirtschaftliche Nutzfläche angerechnet werden können, müssen sie die Voraussetzungen von Art. 14 Abs. 1 LBV erfüllen. Als landwirtschaftliche Nutzflächen gelten demnach die einem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche ohne Sömmerungsfläche, die dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin ganzjährig zur Verfügung steht und ausschliesslich vom Betrieb aus bewirtschaftet wird.

4.

Zunächst ist die auf dem Situationsplan rot schraffierte Weidefläche im Umfang von 2.26 ha, auf welcher die Tiere von B._____ für fünf Wochen weideten, genauer zu betrachten. Es ist zu prüfen, ob die besagte Fläche trotz der fünfwöchigen Beweidung durch die Rinder von B._____ dem Betrieb der Beschwerdeführerin als landwirtschaftliche Nutzfläche angerechnet werden kann. Dies setzt gemäss Art. 14 Abs. 1 LBV – wie bereits erwähnt – voraus, dass die Weidefläche im Umfang von 2.26 ha auch während der fünfwöchigen Weidezeit der Rinder ausschliesslich vom Betrieb der Beschwerdeführerin aus bewirtschaftet worden ist und ihr ganzjährig zur Verfügung gestanden hat.

4.1 Die Erstinstanz stellte sich in der Verfügung vom 26. April 2018 auf den Standpunkt, die fragliche Weidefläche im Umfang von 2.26 ha habe im Jahr

2017 für den Betrieb der Beschwerdeführerin keinen Ertrag generiert und sei diesem somit nicht ganzjährig zur Verfügung gestanden. Die Weidefläche im Umfang von 2.26 ha sei daher nicht als landwirtschaftliche Nutzfläche beitragsberechtigt.

Die Vorinstanz erwog im Rekursentscheid vom 9. Mai 2019, dass die besagte Weidefläche im Umfang von 2.26 ha, welche durch die Rinder von B._____ für fünf Wochen beweidet worden sei, der Beschwerdeführerin nicht ganzjährig zur Verfügung gestanden habe und die Rinder nicht von ihrem Betrieb betreut worden seien.

Das BLW vertritt in der Stellungnahme vom 30. September 2019 die Ansicht, die Beschwerdeführerin könne für die Nutzung der besagten Weidefläche im Umfang von 2.26 ha und für die Haltung der Rinder während den fünf Wochen weder Ertrag noch Kosten nachweisen, beispielsweise Kosten für eine Viehversicherung. Alleine aus dem Umstand, dass die Beschwerdeführerin offenbar gewisse Arbeiten erledigt habe, sei sie nicht verantwortliche Tierhalterin geworden. Sie habe die Rinder auch weder auf eigene Rechnung und Gefahr auf ihrem Betrieb gehalten noch ein Geschäftsrisiko übernommen. Ein administratives Ummelden der Tiere auf der Tierverkehrsdatenbank würde daran nichts ändern. Es sei nicht ersichtlich, dass Nutzen und Gefahr der Rinderhaltung während der Weidezeit auf die Beschwerdeführerin übergegangen seien.

Die Beschwerdeführerin stellt sich insbesondere auf den Standpunkt, Nutzen und Gefahr der Tierhaltung sei in den besagten fünf Wochen auf sie übergegangen, was B._____ im Schreiben vom 15. November 2017 sinngemäss bestätigt habe. Jedenfalls hätte die Beschwerdeführerin während der fraglichen Weidezeit für den Schaden eines der Tiere aufkommen müssen, unabhängig davon, ob sie eine Versicherung habe oder nicht bzw. ob die "normale" Betriebshaftpflichtversicherung solche Schäden abdecken würde. Die Beschwerdeführerin habe die Hauptverantwortung für die Tiere innegehabt, weil sie die Betreuung der Tiere mit allen Rechten und Pflichten übernommen habe. Die im Schreiben von B._____ aufgeführten einzelnen Aufgaben (Wasser für die Tiere bereitzustellen, den Zaun mit Strom zu versorgen und die Verantwortung, dass die Tiere die Weide nicht verlassen) seien beispielhaft und nicht abschliessend. Somit habe sie alleine das Geschäftsrisiko getragen. Die Beschwerdeführerin habe auch jederzeit das Recht gehabt, den Eigentümer der Tiere dazu anzuhalten, die Tiere von der Weide zu nehmen. Das Landwirtschaftsamt habe in der E-Mail vom 25. April 2018 ausserdem bestätigt, dass fremde Tiere auf dem

eigenen Betrieb gehalten und betreut werden könnten, ohne dass dies Auswirkungen auf die Direktzahlungen habe.

4.2 Art. 70 Abs. 1 LwG geht – wie bereits erwähnt – davon aus, dass die Direktzahlungen zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen an Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben ausbezahlt werden. Als Bewirtschafter oder Bewirtschafterin gilt gemäss der Begriffsdefinition von Art. 2 Abs. 1 LBV die natürliche oder juristische Person oder die Personengesellschaft, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt und damit das Geschäftsrisiko trägt. Die Worte "und damit das Geschäftsrisiko trägt" wurden dem ansonsten unveränderten Wortlaut erst per 1. Januar 2014 hinzugefügt (AS 2013 3901).

Gemäss Bundesgericht ist diejenige Person als Bewirtschafterin zu betrachten, welche 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). Durch Direktzahlungen zu entschädigen ist also derjenige, der die Hauptarbeit leistet und dabei auch das Geschäftsrisiko trägt. Für die Bestimmung des Bewirtschafters ist dabei eine wirtschaftliche Sichtweise massgeblich. Zu fragen ist etwa: "Wer trägt das unternehmerische Risiko?" und "Wessen Arbeitskraft und Investitionen sind für die Produktion entscheidend?". Wer durch anderweitige Verpflichtungen oder rechtliche Bindungen das Geschäftsrisiko nicht selber trägt, gilt nicht als eigentlicher Bewirtschafter (vgl. Urteile des BVGer B-2235/2006 vom 27. November 2007 E. 2.9 und B-6795/2015 vom 3. Oktober 2018 E. 4.4.2). Den Eigentums- oder Besitzverhältnissen kommt bei der Frage, wer Bewirtschafter eines Betriebs ist, keine selbständige Bedeutung zu (vgl. Urteil des BVGer B-2231/2006 vom 13. Juli 2007 E. 3.1).

Neben der aktiven Rolle im täglichen Geschehen und dem Selber-Hand-Anlegen im Sinne der tatsächlichen Bewirtschaftung setzt die Rechtsprechung also insbesondere voraus, dass als Bewirtschafter eines Betriebs nur gelten kann, wer auch das Geschäftsrisiko trägt. Diese Voraussetzung ist seit 1. Januar 2014 explizit in Art. 2 Abs. 1 LBV verankert. Die Betriebsführung auf eigene Rechnung und Gefahr muss mit dem Tragen des Geschäftsrisikos einhergehen, damit die betreffende Person als Bewirtschafter oder Bewirtschafterin eines Betriebes im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LBV gelten kann.

4.3 Unbestritten ist, dass die Bewirtschaftung der Weidefläche im Umfang von 2.26 ha während fünf Wochen durch das Weidenlassen der Rinder von B._____ erfolgte. Unklar und zu prüfen ist (vgl. E. 4.4), welche Rolle die Beschwerdeführerin in Bezug auf die Tierhaltung während den fünf Wochen innehatte, konkret ob sie lediglich die Betreuung und die Verantwortung für die Tiere in der fraglichen Zeit hatte oder ob sie in Bezug auf die Tierhaltung sogar als Bewirtschafterin im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LBV zu betrachten war. Für die Beantwortung dieser Frage ist nach dem zuvor Gesagten massgeblich, ob die Beschwerdeführerin die Rinder auf eigene Rechnung und Gefahr gehalten und damit das Geschäftsrisiko der Tierhaltung getragen hat. Vor diesem Hintergrund sind insbesondere die Vorbringen der Beschwerdeführerin zu beurteilen, namentlich das Schreiben von B._____ vom 15. November 2017, die angeblich bestehende Möglichkeit, die Rinder jederzeit von der Weide nehmen zu lassen, und die E-Mail des Landwirtschaftsamts vom 25. April 2018. Die Beantwortung der Frage, ob die Beschwerdeführerin in Bezug auf die Tierhaltung als Bewirtschafterin zu betrachten war, ist schliesslich für die Beurteilung mit relevant, ob die besagte Weidefläche im Umfang von 2.26 ha ausschliesslich vom Betrieb der Beschwerdeführerin aus bewirtschaftet wurde, was die Voraussetzung für die Anrechenbarkeit als landwirtschaftliche Nutzfläche gemäss Art. 14 Abs. 1 LBV ist (vgl. E. 4.5).

4.4 Das bereits erwähnte Schreiben vom 15. November 2017 von B._____ an die Beschwerdeführerin lautet wie folgt:

"Bestätigung

Hallo A._____

Gerne bestätige ich dir, dass in den letzten beiden Jahren (2016 und 2017) jeweils rund 10 Rinder während je vier bis sechs Wochen auf eurer Weide waren. Die Rinder wurden während dieser Zeit von dir betreut. Insbesondere hast du dafür gesorgt, dass genügend Wasser vorhanden und der Zaun mit Strom versorgt war. Du warst während dieser Zeit auch dafür verantwortlich, dass die Tiere die Weide nicht verliessen.

Ich habe dir bereits bestätigt, dass die Tiere auch auf deine TVD-Nummer eingetragen werden können, zumal du auch die Verantwortung für die Tiere getragen hast bzw. trägst.

Ich hoffe, dir mit diesen Angaben gedient zu haben."

Aus diesem Schreiben geht hervor, dass die Beschwerdeführerin während den fraglichen fünf Wochen die Verantwortung für die Rinder von

B. _____ inne und die Tiere betreut hatte. Es wird durch die Verwendung des Wortes "insbesondere" zudem ersichtlich, dass die aufgezählten Tätigkeiten (Wasser für die Tiere bereitzustellen, den Zaun mit Strom zu versorgen und die Verantwortung, dass die Tiere die Weide nicht verlassen) nicht abschliessend sind und möglicherweise noch andere Tätigkeiten durch die Beschwerdeführerin verrichtet wurden.

Darüber hinaus spricht die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit dem oben zitierten Schreiben davon, dass Nutzen und Gefahr der Tierhaltung auf sie übergegangen seien. Sie nähert sich terminologisch mit "Nutzen und Gefahr" dem gemäss Art. 2 Abs. 1 LBV massgeblichen Kriterium der Betriebsführung auf eigene Rechnung und Gefahr und dem damit einhergehenden Tragen des Geschäftsrisikos, um als Bewirtschafter im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LBV gelten zu können (vgl. E. 4.2). Jedoch kann der von der Beschwerdeführerin geäusserten Ansicht, wonach sich aus dem Schreiben vom 15. November 2017 sinngemäss ergebe, dass Nutzen und Gefahr der Tierhaltung auf sie übergegangen seien, nicht gefolgt werden. Die Beschwerdeführerin bezeichnet auch nicht genauer, aus welchen Passagen des Schreibens sie ihren Schluss des angeblichen Übergangs von Nutzen und Gefahr zieht.

Aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts sind keine Hinweise im Schreiben ersichtlich, wonach die Beschwerdeführerin das mit den Rindern zusammenhängende Geschäftsrisiko getragen hat, gleich wie in Bezug auf die Tierhaltung keine Betriebsführung durch die Beschwerdeführerin auf eigene Rechnung und Gefahr erkennbar ist. So bestätigt das Schreiben vom 15. November 2017 nur, dass die Beschwerdeführerin in der fraglichen Zeit die Verantwortung für die Rinder gehabt bzw. hinsichtlich der Betreuung der Rinder eine aktive Rolle im täglichen Geschehen ausgeübt und selber Hand angelegt habe. Eine weitergehende Auseinandersetzung der Beschwerdeführerin mit der Rinderhaltung, insbesondere das Tragen des Geschäftsrisikos, wird aus dem Schreiben nicht erkennbar, beispielsweise wie mit den Rindern ein Ertrag erzielt oder der Ertrag gesteigert werden könnte. Mit anderen Worten ist keinerlei Anhaltspunkt erkennbar, ob und wie die zur Verfügungstellung der fraglichen Weidefläche für das Vieh von B. _____ einen betriebswirtschaftlichen Nutzen für die Beschwerdeführerin mit sich brachte. Vielmehr vermittelt das Schreiben den Eindruck, dass B. _____ die Tierhaltung auf eigene Rechnung und Gefahr betreibt und dass er das mit der Rinderhaltung zusammenhängende Geschäftsrisiko bzw. die damit zusammenhängenden Ertragschancen nicht aus der Hand geben, sondern nur die Betreuung für eine gewisse Zeit regeln wollte.

Insbesondere ist auch die im Schreiben erwähnte Ummeldung der TVD-Nummer auf die Beschwerdeführerin keine Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen und hat gemäss BLW nur administrativen Charakter (vgl. <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/nachhaltige-produktion/tierische-produktion/tvd.html>).

Darüber hinaus führt die Beschwerdeführerin ohne weiteren Beleg, wie beispielsweise einer vertraglichen Vereinbarung mit B._____, aus, sie bzw. möglicherweise ihre "normale" Betriebshaftpflichtversicherung hätte für den Schaden eines der Tiere während der Weidezeit aufkommen müssen. Unabhängig davon, ob die Beschwerdeführerin tatsächlich für gewisse Schäden hätte aufkommen müssen, beispielsweise solche infolge mangelnder alltäglicher Betreuung (Zaun, Wasserversorgung, Verlassen der Weide, etc.), kann daraus nicht die Übernahme des mit den Rindern zusammenhängenden Geschäftsrisikos konstruiert werden. So ist nicht anzunehmen und es wird von der Beschwerdeführerin auch nicht konkret geltend gemacht, dass sie das Geschäftsrisiko getragen habe, beispielsweise, dass sie bei einem plötzlichen Todesfall von einem der Rinder während der fünfwöchigen Weidezeit, ohne ihr Mitverschulden, einen Schaden zu tragen bzw. B._____ zu entschädigen gehabt hätte. Eine solche Vertragsgestaltung, bei welcher die Beschwerdeführerin – offenbar unentgeltlich – den Unterhalt der Tiere zu besorgen habe, insbesondere die Fütterung übernimmt und die Tiere nach einer gewissen Zeit wieder aus ihrer Obhut zurückgibt, entspreche der Leihe gemäss Art. 305 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220; vgl. insbesondere Art. 307 OR). Nach Ende der Leihdauer muss der Entlehner die ursprünglich erhaltene Sache vielmehr wieder zurückgeben (Art. 305 OR). Er trägt unter der Voraussetzung des vertragsgemässen Gebrauchs aber kein wirtschaftliches Risiko, insbesondere haftet der Entlehner nur bei vertragswidrigem Gebrauch auch für Zufall (Art. 306 OR). Ob B._____ selber eine Versicherung für die Rinder hatte oder nicht, spielt bei diesen Überlegungen im Übrigen keine Rolle, weshalb auf die diesbezüglich von der Beschwerdeführerin beantragte Befragung von ihm bzw. das Einholen einer schriftlichen Auskunft verzichtet werden kann. Entscheidend ist, dass die Beschwerdeführerin wohl höchstens für eine mangelhafte Betreuung während der Weidezeit der Rinder hätte eintreten müssen, mit Blick auf die Rinder aber keine darüber hinaus gehende Übernahme des Geschäftsrisikos bzw. keine generelle Haftung für Zufall ersichtlich und von der Beschwerdeführerin auch nicht konkret geltend gemacht und belegt worden ist.

Die Beschwerdeführerin bringt ferner den Hinweis an, sie hätte den Eigentümer der Tiere jederzeit dazu anhalten können, die Tiere von der Weide zu nehmen. Die Beschwerdeführerin hätte gemäss ihrer eigenen Einschätzung also jederzeit veranlassen können, dass die Tiere die besagte Fläche im Umfang von 2.26 ha nicht weiter beweideten. Damit stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, dass sie nicht die Pflicht gehabt habe, die Rinder auf der besagten Fläche für eine gewisse Zeit weiden zu lassen. Diese Ausgangslage, bei der nicht einmal eine Verpflichtung zum Weidenlassen der Rinder für eine gewisse Zeit bestanden hat, bestätigt eher, dass die Beschwerdeführerin kaum ein mit der Tierhaltung zusammenhängendes Geschäftsrisiko zu tragen hatte.

Die Beschwerdeführerin wendet ausserdem ein, das Landwirtschaftsamt habe in der E-Mail vom 25. April 2018 bestätigt, dass fremde Tiere auf dem eigenen Betrieb gehalten und betreut werden könnten, ohne dass dies Auswirkungen auf die Direktzahlungen habe. Im betreffenden Schreiben heisst es:

"Die Entscheide Direktzahlungen und Betriebsanerkennung folgen demnächst.

Die Haltung von fremden Tieren, die unter der TVD des eigenen Betriebes (Betrieb A. _____) laufen, ist möglich. Die Betreuung kann durch A. _____ übernommen werden. Tiere von B. _____ können Sie in dieser Form und für die Dauer von 6-8 Wochen oder auch länger halten. Wir empfehlen Ihnen, die Verantwortlichkeiten in der Haltung der fremden Tiere klar zu regeln."

Die Ausführungen des Landwirtschaftsamts betreffend die Haltung von fremden Tieren stehen im Zusammenhang mit der TVD-Nummer. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin erwähnt das Landwirtschaftsamt jedoch nicht direkt, ob bzw. welche Auswirkungen das Halten von fremden Tieren auf Direktzahlungen hat. Die E-Mail vom 25. April 2018 vermag nach Treu und Glauben jedenfalls kein berechtigtes Vertrauen der Beschwerdeführerin zu begründen, wonach sie entgegen der gesetzlichen Regelung trotz Beweidung einer Weidefläche ihres Betriebs durch die Rinder von B. _____ in jedem Fall Anspruch auf Direktzahlungen habe (vgl. BGE 129 I 161 E. 4.1 mit weiteren Hinweisen). Dies bestätigt sich insbesondere auch deshalb, weil die E-Mail aus dem Jahr 2018 stammt und somit nicht ursächlich für die Beweidung der Weidefläche im Umfang von 2.26 ha durch die Rinder von B. _____ in dem für das vorliegende Verfahren relevanten Jahr 2017 sein kann.

Über das bereits Erwähnte hinaus bringt die Beschwerdeführerin nichts vor, das in Bezug auf die Beweidung der 2.26 ha Weidefläche durch die Rinder von B. _____ eine gemäss Art. 2 Abs. 1 LBV vorausgesetzte Betriebsführung auf eigene Rechnung und Gefahr und das damit einhergehende Tragen des Geschäftsrisikos bestätigen könnte. Insbesondere verweist die Beschwerdeführerin – wie bereits erwähnt – nicht auf eine vertragliche Vereinbarung zwischen ihr und B. _____, welche die Beweidung durch die Rinder, möglicherweise gegen Entgelt, regelt und sie führt zu den Rahmenbedingungen der fünfwöchigen Beweidung nichts Weiteres aus.

Zusammenfassend hat die Beschwerdeführerin die Rinder während den fraglichen fünf Wochen betreut und sie war in diesem Zeitraum für die Betreuung der Rinder verantwortlich. Sie gilt nach dem Gesagten jedoch in Bezug auf die Tierhaltung mangels Betriebsführung auf eigene Rechnung und Gefahr sowie mangels Übernahme des Geschäftsrisikos nicht als Bewirtschafterin im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LBV.

4.5 Die Bewirtschaftung der Weidefläche im Umfang von 2.26 ha erfolgte in den besagten fünf Wochen – wie bereits erwähnt – unbestrittenermassen lediglich durch das Weidenlassen der Rinder von B. _____. Bei einer fünfwöchigen Beweidung während den Sommermonaten handelt es sich nicht um einen unerheblichen Weidezeitraum, was die Beschwerdeführerin im Übrigen und im Gegensatz zur ebenfalls in Frage stehenden Beweidung der auf dem Situationsplan blau schraffierten Fläche, welche nur zwei Wochen dauerte, auch gar nicht geltend macht. Die Ausführungen in E. 4.4 zeigen, dass die Beschwerdeführerin in Bezug auf die Tierhaltung während der fünfwöchigen Weidezeit im Jahr 2017 nicht als Bewirtschafterin im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LBV gilt. Diese Konstellation, dass die Bewirtschaftung der Weidefläche im Umfang von 2.26 ha während fünf Wochen durch das Weidenlassen der Rinder erfolgte, welche nicht im Eigentum der Beschwerdeführerin standen und sie in Bezug auf diese Tierhaltung nicht als Bewirtschafterin zu betrachten ist, hat Auswirkungen auf die dem Betrieb der Beschwerdeführerin anrechenbare landwirtschaftliche Nutzfläche gemäss Art. 14 Abs. 1 LBV (vgl. E. 3.2). Das Weidenlassen von Rindern, ohne dass die Beschwerdeführerin in Bezug auf die Tierhaltung Bewirtschafterin war, führte im Ergebnis im Jahr 2017 nämlich dazu, dass die fragliche Weidefläche im Umfang von 2.26 ha während fünf Wochen von einem anderen Betrieb aus als demjenigen der Beschwerdeführerin bewirtschaftet wurde, nämlich vom Betrieb des Bewirtschafters der Rinder. Damit erfüllte die Beschwerdeführerin hinsichtlich der Weidefläche im Umfang

von 2.26 ha die in Art. 14 Abs. 1 LBV statuierte Voraussetzung für die Anrechenbarkeit als landwirtschaftliche Nutzfläche, wonach die fragliche Fläche ausschliesslich von ihrem Betreib aus zu bewirtschaften war, im Jahr 2017 nicht. Daher kann die Weidefläche im Umfang von 2.26 ha dem Betrieb der Beschwerdeführerin für das Jahr 2017 nicht als landwirtschaftliche Nutzfläche gemäss Art. 14 Abs. 1 LBV angerechnet werden.

5.

Ohne die im Situationsplan rot schraffierte Weidefläche im Umfang von 2.26 ha, welche nach dem zuvor Gesagten für das Jahr 2017 nicht dem Betrieb der Beschwerdeführerin als landwirtschaftliche Nutzfläche gemäss Art. 14 Abs. 1 LBV angerechnet werden kann, erreicht der Betrieb der Beschwerdeführerin nach übereinstimmender Auffassung der Parteien das Mindestarbeitsaufkommen gemäss Art. 5 DZV von 0.2 SAK für die Ausrichtung von Direktzahlungen (vgl. E. 3.2) nicht (...). Der Beschwerdeführerin sind für das Jahr 2017 somit keine Direktzahlungen auszurichten, weshalb sich auch die eventualiter beantragte Rückweisung der Sache zur neuen Berechnung erübrigt.

Weil bereits feststeht, dass der Beschwerdeführerin für das Jahr 2017 keine Direktzahlungen auszurichten sind, kann ausserdem offen bleiben, ob und inwiefern die im Situationsplan blau schraffierten Fläche, welche knapp zwei Wochen von Tieren eines anderen Nachbars beweidet wurde, für die Berechnung der Direktzahlungen einzubeziehen wäre.

6.

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'500.– festgesetzt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– verrechnet.

Eine Parteientschädigung wird bei diesem Verfahrensausgang nicht zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt und nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde);
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Bundesamt für Landwirtschaft (Gerichtsurkunde);
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Francesco Brentani

Diego Haunreiter

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 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 7. Januar 2020