



---

Abteilung II  
B-5441/2019

## Urteil vom 17. Dezember 2020

---

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),  
Richterin Maria Amgwerd, Richter Ronald Flury,  
Gerichtsschreiberin Eva Kälin.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Christian Sturzenegger,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Baudirektion des Kantons Zürich,**  
Vorinstanz,

**Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich,**  
Abteilung Landwirtschaft,  
Erstinstanz.

---

Gegenstand

Betriebsaberkennung im Jahr 2018.

**Sachverhalt:****A.**

**A.a** A.\_\_\_\_\_ bewirtschaftet ein landwirtschaftliches Unternehmen mit dem Schwerpunkt Acker- und Obstanbau bzw. Anbau von Spezialkulturen. In den letzten Jahren erhielt er regelmässige jährliche Direktzahlungsbeiträge in Höhe von ca. Fr. 16'000.–.

**A.b** Bis anhin unterhielt A.\_\_\_\_\_ seine Produktionsstätte bzw. sein Betriebszentrum in einem Ökonomiegebäude an der X.\_\_\_\_\_ -Strasse in [...]. Die Eigentümerin war [eine Verwandte]. Im Zuge einer familiären Streitigkeit kündigte sie den entsprechenden Gebrauchsleihevertrag. A.\_\_\_\_\_ focht diese Kündigung in der Folge bis vor Obergericht des Kantons Zürich an, welches die Kündigung bestätigte. Daraufhin teilte der Rechtsanwalt der Eigentümerin [dem] A.\_\_\_\_\_ mit Schreiben vom 15. September 2017 mit, dass er die entsprechenden Grundstücke und Gebäudeteile bis zum 30. November 2017 räumen müsse. Das Stadtmannamt Zürich 11 ordnete mit Ausweisungsanzeige vom 9. Januar 2018 die zwangsweise Räumung der Räumlichkeiten am 15. März 2018 an. Mit Schreiben vom 24. Januar 2018 gewährte der Stadtmann Stellvertreter [dem] A.\_\_\_\_\_ eine "absolut letztmalige Fristverlängerung" zur Räumung bis zum 31. Mai 2018.

**A.c** A.\_\_\_\_\_ räumte sein ehemaliges Betriebszentrum per 31. Mai 2018 und nutzte in der Folge verschiedene neue Standorte für sein landwirtschaftliches Unternehmen (vgl. ausführlicher hierzu E. 8.1), darunter u.a. einen Gebäudeteil sowie einen Aussenabstellplatz an der R.\_\_\_\_\_ -Strasse in [...].

**A.d** Am 29. August 2018 führte das ALN eine Prüfung der Vorgaben für eine Betriebsanerkennung durch und besichtigte die Produktionsstätte an der R.\_\_\_\_\_ -Strasse. Es teilte A.\_\_\_\_\_ mit Schreiben vom 17. September 2018 mit, dass die besichtigte Liegenschaft nach dem Augenschein nicht als landwirtschaftliches Ökonomiegebäude anerkannt werden könne und ihm keine als Betriebsstandort anrechenbaren Gebäude für das gesamte Jahr 2018 zur Verfügung stünden. Somit könnten für das Jahr 2018 keine Beiträge ausgerichtet werden. Mit Schreiben vom 21. September 2018 beantragte A.\_\_\_\_\_ die Wiedererwägung dieser Beurteilung. Am 11. Oktober 2018 teilte das ALN [dem] A.\_\_\_\_\_ mit, dass der gemietete Lagerraum an der R.\_\_\_\_\_ -Strasse in [...] nicht als Produktionsstätte bzw. Betriebsstandort anerkannt werden könne. Er sei erst ab August 2018

gemietet worden und habe somit nicht das ganze Jahr zur Verfügung gestanden. Für das Jahr 2018 seien die Voraussetzungen für eine Betriebsanerkennung nicht gegeben, weshalb auch keine Direktzahlungen ausbezahlt werden könnten. Dazu nahm A. \_\_\_\_\_ am 29. Oktober 2018 Stellung.

**A.e** Daraufhin verfügte das ALN (nachfolgend: Erstinstanz) mit Verfügung vom 8. November 2018 Folgendes:

"I. Die Betriebsanerkennung 2018 bleibt unverändert bestehen.

II. Die Kosten dieser Verfügung werden auf die Staatskasse genommen.

(...)"

Zur Begründung führte die Erstinstanz aus, der von A. \_\_\_\_\_ benannte neue Betriebsstandort an der R. \_\_\_\_\_-Strasse sei in einer Industriehalle untergebracht und im Zeitpunkt des Augenscheins im August 2018 mit Getränkeflaschen auf Paletten belegt gewesen. Die schriftlichen Mietverträge seien mit Beginn 1. August 2018 festgelegt worden und hätten somit nicht während des ganzen Jahres bestanden. Einige der Gerätschaften von A. \_\_\_\_\_ seien mit Blachen bedeckt auf dem Grundstück neben der Halle gestanden. Aufgrund dieser Situation könne der der Erstinstanz gezeigte Teil dieser Industriehalle nicht als landwirtschaftliches Ökonomiegebäude bzw. Betriebsstandort anerkannt werden. A. \_\_\_\_\_ stünden somit keine als Betriebsstandort anrechenbare Gebäude für das gesamte Jahr 2018 zur Verfügung, weshalb es an einer Voraussetzung für die Anerkennung als Betrieb gemäss Art. 6 der Landwirtschaftliche Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91) fehle.

## **B.**

**B.a** Gegen diese Verfügung erhob der nun anwaltlich vertretene A. \_\_\_\_\_ am 7. Dezember 2018 Rekurs bei der Baudirektion des Kantons Zürich (nachfolgend: Vorinstanz). Er beantragte unter Kosten- und Entschädigungsfolgen, die Verfügung sei vollumfänglich aufzuheben und es sei ihm die Betriebsanerkennung zu erteilen; eventualiter sei das Verfahren zur erneuten Betriebsbesichtigung an die Erstinstanz zurückzuweisen.

A. \_\_\_\_\_ brachte im Rekursverfahren u.a. vor, dass er die Produktionsstätte an der X. \_\_\_\_\_-Strasse bis zum 31. Mai 2018 mit Zustimmung der Grundeigentümerin und somit nicht widerrechtlich genutzt habe. Er habe

danach innert verhältnismässig kurzer Zeit einen neuen Betriebsstandort suchen müssen. Da geeignete Mietobjekte auf dem Markt spärlich vorhanden seien, sei es ihm bis zum 31. Mai 2018 nicht gelungen, einen neuen Standort zu finden, an dem er sämtliche Maschinen und Geräte habe unterbringen können. Deshalb habe er vorerst eine kleinere (Haupt-)Produktionsstätte an der R. \_\_\_\_\_-Strasse in [...] angemietet und seine Maschinen und Gerätschaften an verschiedene Orte ausgelagert. Ab 1. April 2018 habe er einen Scheunenteil an der Z. \_\_\_\_\_-Strasse in [...] zur Lagerung diverser landwirtschaftliche (Klein-)Geräte und Material gemietet. Zudem habe er vorübergehend einen kleinen Teil seiner Landwirtschaftsmaschinen gegen einen Mietzins bei Berufskollegen gelagert. Seit 15. November 2018 habe er als (zweite) Produktionsstätte zusätzlich eine Scheune an der W. \_\_\_\_\_-Strasse in [...] gemietet. Sie diene ihm nun zur Lagerung der bislang dezentral gelagerten Landmaschinen. Weiter sei sein Betrieb auf die Direktzahlungen angewiesen. Eine Betriebsaberkennung würde ihn unverhältnismässig hart treffen und im schlimmsten Fall seiner Existenz berauben.

**B.b** Mit Rekursentscheid vom 16. September 2019 wies die Vorinstanz den Rekurs ab und auferlegte A. \_\_\_\_\_ die Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 992.–.

Sie begründete ihren Entscheid im Wesentlichen damit, A. \_\_\_\_\_ sei bis zur Räumung Ende Mai 2018 auf den Betriebsstandort an der X. \_\_\_\_\_-Strasse in [...] angewiesen gewesen. Er habe den Standort aber bereits am 30. November 2017 räumen müssen und seit dem 1. Dezember 2017 keine Berechtigung mehr gehabt, die entsprechenden Gebäude zu nutzen. Die Vorinstanz liess offen, ob die Liegenschaft an der R. \_\_\_\_\_ in [...] als Betriebszentrum anerkannt werden könne, da sie A. \_\_\_\_\_ frühestens ab Juni 2018 zur Verfügung gestanden habe. Auch der Standort an der W. \_\_\_\_\_-Strasse in [...] komme für den Zeitraum bis Ende Mai 2018 nicht als Betriebszentrum in Frage, weil er dieses Gebäude erst ab November 2018 gemietet habe. Der Geräteraum an der Z. \_\_\_\_\_-Strasse in [...] sei schliesslich von der Grösse her nicht geeignet, das ehemalige Betriebszentrum zu ersetzen und habe A. \_\_\_\_\_ erst ab April 2018 zur Verfügung gestanden. Während der ersten fünf Monate 2018 habe A. \_\_\_\_\_ somit lediglich über den Betriebsstandort an der X. \_\_\_\_\_-Strasse verfügt, welcher in Ermangelung eines zivilrechtlich abgestützten Nutzungsrechts für diesen Zeitraum nicht als Teil des Betriebs anerkannt werden könne. Weil das Gebäude im Sinne eines Betriebszentrums für die Bewirtschaftung der vom Rekurrenten gepachteten Produktionsflächen erforderlich gewesen

wäre, habe es dem Betrieb im fraglichen Zeitraum an der notwendigen Einheit von Land, Gebäuden und Einrichtungen (Art. 6 Abs. 2 Bst. a LBV) gefehlt. Infolgedessen habe der Betrieb 2018 nicht über die vom Gesetz geforderte rechtliche Selbständigkeit verfügt. Die Betriebsaberkennung verstosse auch nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

### **C.**

Gegen diesen Rekursentscheid erhob A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 17. Oktober 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er verlangt unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Staates, der Rekursentscheid sei vollumfänglich aufzuheben und es sei ihm die Betriebsanerkennung zu erteilen.

Er bringt im Wesentlichen vor, die Betriebsaberkennung führe in ihrer Konsequenz dazu, dass er seine Anspruchsberechtigung für Direktzahlungen verliere und 2018 keine Beiträge erhalte. Die Betriebsaberkennung verletze den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Grundsätzlich habe er das ganze Jahr 2018 über Landwirtschaft betrieben. Einzig für die ersten fünf Monate des Jahres sei kein Gebrauchsleihevertrag für das ehemalige Betriebszentrum an der X. \_\_\_\_\_-Strasse mehr vorgelegen. Ihm sei aber erlaubt worden, die Betriebsstätte weiterhin zu nutzen. Während dieser Zeit habe er den Betrieb ununterbrochen bewirtschaftet und gleichzeitig einen Ausweichstandort gesucht. Vor diesem Hintergrund sei es unverhältnismässig und verstosse gegen den gesetzgeberischen Willen, ihm für das gesamte Jahr Direktzahlungen zu versagen. Er habe auch im Jahr 2018 den ökologischen Leistungsnachweis besessen und die mit den Direktzahlungen geförderten Zwecke verfolgt.

### **D.**

**D.a** Mit Vernehmlassung vom 22. November 2019 beantragt die Erstinstanz die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers.

Sie bringt mit Verweis auf BGE 134 II 287 vor, dass für unrechtmässig bewirtschaftete Flächen keine Direktzahlungen ausgerichtet werden dürften. Gemäss Art. 6 LBV müssten ein beitragsberechtigter Betrieb und beitragsberechtigten Flächen während des ganzen Jahres bewirtschaftet werden. Der Beschwerdeführer habe die Grundstücke und Gebäudeteile an der X. \_\_\_\_\_-Strasse ab Dezember 2017 widerrechtlich genutzt und die Flächen widerrechtlich bewirtschaftet und für Direktzahlungen angemeldet, obwohl die Erstinstanz ihn darauf hingewiesen habe, dass er hierfür keine

Direktzahlungen beziehen könne. Die Räumlichkeiten an der R. \_\_\_\_\_ -Strasse seien zumindest bis Ende August nicht landwirtschaftlich genutzt worden, womit dem Beschwerdeführer im Jahr 2018 bis mindestens September kein Betrieb gemäss Art. 6 LBV zur Verfügung gestanden habe. Damit erübrige sich auch die Prüfung einer allfälligen pro rata-Zahlung. Für die Frage, ob es sich um einen grundsätzlich direktzahlungsberechtigten Betrieb nach Art. 6 LBV handle, sei die wirtschaftliche Situation des Beschwerdeführers zudem nicht ausschlaggebend.

**D.b** Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 3. Dezember 2019 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Sie verweist auf die Begründung im angefochtenen Rekursentscheid.

#### **E.**

In seiner Replik vom 20. Januar 2020 weist der Beschwerdeführer nochmals darauf hin, aufgrund der Fristerstreckung des Stadtkammern Stellvertreters vom 24. Januar 2018 sei ihm gestattet gewesen, bis zum 31. Mai 2018 an der X. \_\_\_\_\_ -Strasse zu verbleiben. Der Standort an der R. \_\_\_\_\_ -Strasse stelle zudem ein Betriebszentrum i.S.v. Art. 6 LBV dar.

#### **F.**

Die Erstinstanz wiederholt in ihrer Duplik vom 12. Februar 2020 im Wesentlichen die bereits in der Vernehmlassung erwähnten Vorbringen. Mit Schreiben vom 28. Januar 2020 verzichtet die Vorinstanz auf die Einreichung einer Duplik.

#### **G.**

**G.a** Am 17. Juli 2020 nahm das Bundesamt für Landwirtschaft BLW als Fachbehörde zum Verfahren Stellung. Die Voraussetzungen für den Widerruf der Betriebsanerkennung für das Jahr 2018 seien nicht gegeben. Der Beschwerdeführer habe bis am 31. Mai 2018 den Betrieb mit Betriebszentrum an der X. \_\_\_\_\_ -Strasse in [...] bewirtschaftet. Im Anschluss daran habe er ab dem 1. Juni 2018 auf Basis eines mündlichen und ab dem 1. August 2018 gestützt auf einen schriftlichen Mietvertrag das Ökonomiegebäude und einen Aussenabstellplatz an der R. \_\_\_\_\_ -Strasse in [...] genutzt. Zusätzlich habe er per 1. April 2018 einen Teil einer Scheune an der Z. \_\_\_\_\_ -Strasse [in...] gemietet und gemäss eingereichten Dokumenten weitere Maschinen bei Berufskollegen untergebracht. Ab dem 15. November 2019 habe er zudem ein Objekt an der W. \_\_\_\_\_ -Strasse in [...] gemietet.

Das BLW weist weiter darauf hin, dass die beiden Verfahren, das Gesuch um Direktzahlungen sowie die Betriebsanerkennung bzw. deren Widerruf, unabhängig voneinander zu betrachten seien. Die Vorinstanzen hätten diese Verfahren vermischt. Anders als bei Direktzahlungsbeiträgen könne der Kanton das Datum des Widerrufs einer Betriebsanerkennung selber festlegen und dabei auf die Verhältnisse jedes Einzelfalls gebührend Rücksicht nehmen (Art. 30a Abs. 1 LBV). Dies solle es den Bewirtschaftern ermöglichen, auch während eines laufenden Jahres Betriebsstandorte aufzugeben oder neu zu bewirtschaften (allenfalls unter Kürzung oder Streichung von Direktzahlungen), ohne dabei den grundsätzlichen Widerruf ihrer Betriebsanerkennung zu riskieren.

Aus Sicht des BLW wäre es angezeigt gewesen, durch die Erstinstanz nochmals prüfen zu lassen, ob der geltend gemachte Betriebsstandort an der R.\_\_\_\_\_ -Strasse nicht doch die Voraussetzungen eines Betriebsstandortes erfülle. Dass das Mietverhältnis erst per 1. August 2018 schriftlich abgeschlossen worden sei, könne nicht schädlich sein. Weiter lasse sich den Akten nicht entnehmen, dass die übrigen Standorte hinsichtlich einer Anerkennung geprüft worden seien, obwohl Agrocontrol des Zürcher Bauernverbands am 5. September 2018 eine Inspektion durchgeführt und keine Mängel festgestellt habe.

Im vorliegenden Fall wäre als milderer Mittel zum Widerruf der Anerkennung die Verweigerung von Direktzahlungen für die ggf. nicht rechtmässig bewirtschafteten Flächen zur Verfügung gestanden. Seitens des Beschwerdeführers habe nicht die Absicht bestanden, den Betrieb gänzlich aufzugeben. Aus Sicht des BLW sei es daher nicht nachvollziehbar, weswegen die Erstinstanz den Widerruf der Anerkennung trotz Bemühungen des Beschwerdeführers temporär für das Jahr 2018 ausgesprochen habe.

**G.b** Zu diesem Fachbericht nahmen die Erstinstanz am 19. August 2020 und der Beschwerdeführer am 28. August 2020 Stellung. Die Vorinstanz verzichtete am 19. August 2020 auf eine Stellungnahme.

**G.c** Am 14. September 2020 reichte das BLW einen weiteren Fachbericht ein. Das BLW weist darauf hin, dass die Erstinstanz mit Verfügung vom 8. November 2018 festgestellt habe, dass der Betrieb des Beschwerdeführers für das Jahr 2018 aberkannt bleibe. Dieser temporäre Entzug der Anerkennung lasse vermuten, dass der Erstinstanz im Zeitpunkt der Verfügung bereits bekannt gewesen sei, dass der Beschwerdeführer für das Jahr 2019 wieder über eine oder mehrere Produktionsstätten verfügen

werde und daher eine Anerkennung erfolgen könne. Gerade im Hinblick auf diese Vermutung erscheine die temporäre Aberkennung des Betriebes unverhältnismässig.

**G.d** Die Erstinstanz äusserte sich hierzu am 6. Oktober 2020, der Beschwerdeführer nahm am 30. September 2020 dazu Stellung. Die Vorinstanz verzichtete mit Schreiben vom 5. Oktober 2020 auf eine Stellungnahme.

**G.e** Auf weitere Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

**1.1** Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 16. September 2019 ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid (§ 19 Abs. 3 i.V.m. § 42 Bst. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, Systematische Rechtssammlung des Kantons Zürich, LS 175.2] i.V.m. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1]), der in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes, namentlich dem LwG und seinen Ausführungsbestimmungen, erging. Er stellt daher eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht, das gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist gemäss Art. 33 Bst. i VGG und Art. 166 Abs. 2 LwG für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig, zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift.

**1.2** Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt. Er hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG).

**1.3** Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

**2.**

Mit der Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Die Rüge der Unangemessenheit ist unzulässig, wenn – wie im vorliegenden Fall – eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 Bst. c VwVG).

**3.**

**3.1** Der Streitgegenstand im verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren wird durch zwei Elemente bestimmt: Erstens durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung bzw. des angefochtenen Entscheides und zweitens durch die Parteibegehren. Streitgegenstand kann nur sein, was bereits Gegenstand des erst- bzw. vorinstanzlichen Verfahrens war (oder ggf. hätte sein sollen). Im Laufe des Rechtsmittelverfahrens kann sich der Streitgegenstand verengen bzw. um nicht mehr strittige Punkte reduzieren, jedoch nicht erweitern oder inhaltlich verändern (BGE 142 I 155 E. 4.4.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 686 ff., je m.w.H.).

**3.2** Im angefochtenen Rekursentscheid wies die Vorinstanz den Rekurs des Beschwerdeführers gegen die Verfügung der Erstinstanz vom 8. November 2018 ab, in der diese in Dispositivziffer 1 festgehalten hatte, die Betriebsaberkennung bleibe unverändert bestehen (vgl. Sachverhalt, Bst. A.e).

**3.3** Im vorliegenden Verfahren kann somit lediglich die Rechtmässigkeit der erfolgten Betriebsaberkennung überprüft werden, nicht aber der Anspruch des Beschwerdeführers auf Direktzahlungen im Jahr 2018. Darüber hat die Erstinstanz noch gar nicht entschieden, auch wenn sie im Rahmen des Schriftenwechsels mehrfach wiederholt hat, dass der Beschwerdeführer 2018 keinen Anspruch auf Direktzahlungsbeiträge habe.

**4.**

**4.1** Soweit der Gesetzgeber keine abweichenden Übergangsregelungen getroffen hat, finden diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei Erfüllung eines rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands

Geltung haben (BGE 139 II 263 E. 6; vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 24 N 9, je m.w.H.).

**4.2** Eine von diesem Grundsatz abweichende übergangsrechtliche Regelung liegt, soweit hier interessierend, nicht vor. Zur Beurteilung der streitgegenständlichen Frage sind somit die 2018 geltenden Rechtssätze anwendbar. Da sich die für den vorliegenden Sachverhalt massgeblichen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen des Landwirtschaftsrechts trotz teilweise neuer Fassung materiell nicht geändert haben, werden sie der einfacheren Lesbarkeit halber jeweils in der aktuell gültigen Fassung zitiert.

## **5.**

**5.1** Der Bund sorgt gemäss Art. 104 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft und dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert er die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe (Art. 104 Abs. 2 BV).

**5.2** Gemäss Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV ergänzt der Bund unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen. Bei Direktzahlungen handelt es sich um Finanzhilfen im Sinne des Subventionengesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1), das darauf subsidiär anwendbar ist (ALEXANDER SCHAER, in: Norer [Hrsg.], Handkommentar LwG, 2019, Art. 70 N 2). Wie alle Subventionen ausrichtenden staatlichen Behörden sind die Vorinstanzen in die Verfassungsordnung eingebunden. Sie haben die Grundrechte und die Grundprinzipien des Verwaltungsrechts (Gesetzmässigkeit, Rechtsgleichheit, Öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Treu und Glauben) zu beachten (AUGUST MÄCHLER, in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 21.21, 21.39; zum Ganzen Urteil des BVGer 5033/2019 vom 28. September 2020 E. 4.4 m.w.H.).

**5.3** Direktzahlungen werden den Bewirtschaftern und Bewirtschaftnerinnen von landwirtschaftlichen Betrieben zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ausgerichtet (Art. 70 Abs. 1 LwG). Als Bewirtschafter bzw.

Bewirtschafterin gilt grundsätzlich diejenige natürliche oder juristische Person bzw. Personengesellschaft, welche den landwirtschaftlichen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt und damit das Geschäftsrisiko trägt (Art. 2 Abs. 1 LBV; SCHAER, a.a.O., Art. 70a N 1).

**5.4** Landwirtschaftliche Betriebe müssen vom Kanton anerkannt werden, wobei u.a. die Voraussetzungen von Art. 6 LBV zu prüfen sind (Art. 30 Abs. 1 LBV). Die Kantone prüfen periodisch, ob die Betriebe die Voraussetzungen noch erfüllen. Ist dies nicht der Fall, so widerrufen sie die ausdrückliche oder stillschweigende Anerkennung. Der Kanton entscheidet, ab welchem Datum der Widerruf gilt (Art. 30a Abs. 1 LBV). Gemäss Art. 6 Abs. 1 LBV gilt als Betrieb ein landwirtschaftliches Unternehmen, das Pflanzenbau oder Nutztierhaltung oder beide Betriebszweige betreibt (Bst. a), eine oder mehrere Produktionsstätten umfasst (Bst. b), rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist (Bst. c), ein eigenes Betriebsergebnis ausweist (Bst. d) und während des ganzen Jahres bewirtschaftet wird (Bst. e). Als Produktionsstätte gilt eine Einheit von Land, Gebäuden und Einrichtungen, die u.a. räumlich als solche erkennbar und getrennt von anderen Produktionsstätten ist (Art. 6 Abs. 2 Bst. a LBV).

## **6.**

**6.1** Wie soeben erwähnt, gilt ein Betrieb nur dann als landwirtschaftliches Unternehmen, wenn er "während des ganzen Jahres bewirtschaftet" wird (E. 5.4; Art. 30 Abs. 1, Art. 30a Abs. 1 LBV i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Bst. e LBV). Zwischen den Parteien ist umstritten, wie diese Bestimmung zu interpretieren ist, ob der Beschwerdeführer diese Voraussetzung im Jahr 2018 erfüllte und entsprechend, ob der Widerruf der Betriebsanerkennung (bzw. die Betriebsabererkennung) durch die Erstinstanz zu Recht erfolgt ist.

**6.2** Die Vorinstanzen begründen die Betriebsabererkennung damit, dass dem Beschwerdeführer 2018 nicht das ganze Jahr durchgehend ein Betriebsgebäude im Sinne eines Betriebsstandorts zur Verfügung gestanden habe. Sie scheinen von der Prämisse auszugehen, dass Art. 6 Abs. 1 Bst. e LBV für die Anerkennung eines Betriebs verlangt, dass ein Bewirtschafter während eines Jahres ohne jegliche Unterbrüche über einen Betriebsstandort verfügt.

**6.3** Dieser Interpretation kann gemäss dem Beschwerdeführer und dem BLW nicht gefolgt werden. Nach Ansicht des BLW ist die Bestimmung im

Zusammenhang mit Art. 14 LBV zu verstehen. Danach gelte als landwirtschaftliche Nutzfläche nur der Boden, der dem Bewirtschafter ganzjährig zur Verfügung stehe. Damit sei aber primär die faktische Abgrenzung zu den Sömmerungsflächen und ähnlichen Verhältnissen mit nicht ganzjähriger Bewirtschaftung und nicht die dauernde rechtliche Absicherung des Betriebes gemeint. Dass ein Standort, welcher erst per 1. August 2018 gemietet werde, nicht möglich sein soll, ergebe sich aus den rechtlichen Grundlagen nicht.

**6.4** Unter welchen Voraussetzungen der Widerruf der Betriebsanerkennung wegen fehlender Voraussetzungen nach Art. 6 Abs. 1 Bst. e LBV zu erfolgen hat, ist durch Auslegung zu ermitteln.

**6.4.1** Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut (grammatikalische Auslegung). Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden (ratio legis), unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente (sog. Methodenpluralismus). Dabei ist insbesondere auf den Zweck der Regelung (teleologisches Element), die ihr zugrundeliegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) und die gegenwärtigen tatsächlichen Gegebenheiten und herrschenden Wertvorstellungen (zeitgemässes Element) abzustellen. Die Entstehungsgeschichte (historisches Element) dient als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm aufgrund der Absichten der an der Gesetzgebung beteiligten Organe zu ermitteln. Bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt den Materialien jedoch eine besondere Bedeutung zu. Bleiben bei nicht klarem Wortlaut letztlich mehrere Auslegungen möglich, so ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (vgl. BGE 145 II 182 E. 5.1, 141 II 262 E. 4; BVGE 2018 IV/8 E. 5.3; Urteil des BVGer B-171/2020 vom 5. August 2020 E. 5.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016 Rz. 175 ff.; je m.w.H.).

**6.4.2** Gemäss dem in den drei Amtssprachen übereinstimmenden Wortlaut definiert Art. 6 Abs. 1 Bst. e LBV einen Betrieb als landwirtschaftliches Unternehmen, das u.a. "während des ganzen Jahres bewirtschaftet wird." Was "während des ganzen Jahres" konkret bedeutet, ergibt sich aus dem Wortlaut nicht direkt.

**6.4.3** Die Weisungen und Erläuterungen 2018 des BLW zur LBV, welches die Oberaufsicht über den Vollzug des LwG und dessen Verordnungen durch die Kantone ausübt (Art. 179 Abs. 1 LwG), halten zu Art. 6 Abs. 3

Bst. e LBV fest: "Mit Ausnahme saisonaler Unterbrüche (Sömmerung, Vegetationsruhe) wird eine ganzjährige Bewirtschaftung vorausgesetzt. Die vom Bewirtschafter deklarierte landwirtschaftliche Nutzfläche muss diesem ganzjährig zur Verfügung stehen (Art. 14) und vom Betrieb aus bewirtschaftet werden." Somit muss nach dem Willen des Verordnungsgebers das Kriterium der "ganzjährigen Bewirtschaftung" im systematischen Zusammenhang mit Art. 14 LBV gesehen werden und erfordert, dass ein Betrieb grundsätzlich ganzjährig und nicht bloss saisonal bewirtschaftet wird. Entsprechend führte das Bundesgericht in Urteil 2C\_588/2010 vom 24. Februar 2011 E. 5.4 im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Direktzahlungsbeiträgen aus, das Erfordernis der ganzjährigen Bewirtschaftung gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. e LBV "... verlangt nur, dass der Betrieb vom bisherigen Inhaber ganzjährig und nicht bloss saisonal bewirtschaftet wurde."

**6.4.4** Weiter weist das BLW in seinem ersten Fachbericht zu Recht darauf hin, dass im Gegensatz zu den Direktzahlungen, bei welchen die Beiträge aufgrund der Verhältnisse am Stichtag festgesetzt werden (vgl. Art. 98 Abs. 3 Bst. b der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 [DZV, SR 910.13]), die Kantone über das Datum des Widerrufs der Betriebsanerkennung entscheiden (Art. 30a Abs. 1 LBV). Die kantonalen Behörden können beim Widerruf die jeweiligen Verhältnisse des Einzelfalls berücksichtigen und müssen dies im Rahmen ihrer Ermessensausübung auch tun. Gemäss BLW soll diese Bestimmung den Bewirtschaftern eines landwirtschaftlichen Betriebs ermöglichen, auch während eines laufenden Jahres Betriebsstandorte aufzugeben oder neu zu bewirtschaften – allenfalls unter Kürzung oder Streichung von Direktzahlungen – ohne dabei den grundsätzlichen Widerruf ihrer Betriebsanerkennung zu riskieren. Im Rahmen der Oberaufsicht rät das BLW den Kantonen daher, bei einer Betriebsaufgabe und -neugründung bzw. einer Betriebsverlegung den Bewirtschaftern i.d.R. bis Ende des jeweiligen Jahres Zeit zu geben, sich an einem neuen Standort einzurichten.

**6.4.5** Für diese Interpretation spricht auch der Sinn und Zweck von Direktzahlungsbeiträgen (für deren Ausrichtung die Betriebsanerkennung eine Voraussetzung bildet), der darin besteht, die ökologischen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen bodenbewirtschaftender bäuerlicher Betriebe abzugelten (vgl. E. 5 hiavor; Art. 104 BV, Art. 2 Abs. 1 Bst. b und Art. 70 Abs. 1 LWG; BGE 137 II 366 E. 3.2; SCHAER, a.a.O., Art. 70 N 33 m.w.H.). Denn auch in Fällen einer Betriebsverlegung während eines Jahres ist es möglich, dass die Bewirtschafter grundsätzlich während des ganzen Jah-

res die abgebotenen Leistungen erbringen. Wenn – wie dies die Vorinstanzen getan haben – aufgrund einer Betriebsverlegung ein Betrieb für das ganze Jahr aberkannt wird mit der Konsequenz, dass die Bewirtschafter in diesem Jahr überhaupt keine Beiträge erhalten, widerspricht dies dem Sinn und Zweck der Direktzahlungsbeiträge.

**6.5** Entgegen der Auffassung der Vorinstanzen ergibt die systematische, teleologische und historische Auslegung von Art. 6 Abs. 1 Bst. e LBV somit nicht, dass die Betriebsanerkennung widerrufen werden muss, wenn ein Bewirtschafter nicht lückenlos während des ganzen Jahres über einen Betriebsstandort verfügt hat. Ebenfalls ergibt sich daraus nicht, dass ein Betriebsstandort nicht anerkannt werden darf, wenn er nicht das ganze Jahr zur Verfügung stand bzw. erst im Verlaufe des Jahres gemietet wurde. Vielmehr verlangt das Erfordernis der ganzjährigen Bewirtschaftung gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. e LBV lediglich, dass die landwirtschaftliche Nutzfläche eines Betriebs grundsätzlich ganzjährig und nicht bloss saisonal bewirtschaftet wird. Die Interpretation der Vorinstanzen von Art. 6 Abs. 1 Bst. e LBV ist somit zu restriktiv.

## 7.

**7.1** Zwischen den Parteien ist weiter umstritten, ob der Beschwerdeführer sein ehemaliges Betriebszentrum an der X. \_\_\_\_\_-Strasse im Jahr 2018 rechtmässig genutzt hat.

**7.1.1** Die Vorinstanzen vertreten die Ansicht, dass der Beschwerdeführer das Betriebszentrum per 30. November 2017 hätte räumen müssen und ab dem 1. Dezember 2017 über keinen gültigen Miet- oder Pachtvertrag mehr verfügt habe. Die Vorinstanz führt im angefochtenen Rekursentscheid mit Verweis auf BGE 134 II 287 aus, dass das Ausweisungsverfahren das Fehlen eines rechtsgültigen Miet- oder Pachtverhältnisses nicht zu beseitigen vermöge, sondern einzig einen vorläufigen Verzicht auf die Zwangsausübung bis zum Verfahrensschluss bedeute. Während der ersten fünf Monate im Jahr 2018 habe der Beschwerdeführer lediglich über den Betriebsstandort an der X. \_\_\_\_\_-Strasse verfügt, welcher in Ermangelung eines zivilrechtlich abgestützten Nutzungsrechts für diesen Zeitraum nicht als Teil des Betriebs anerkannt werden könne. Die Erstinstanz wirft dem Beschwerdeführer zudem vor, er habe die entsprechenden Flächen 2018 unrechtmässig bewirtschaftet.

**7.1.2** Der Beschwerdeführer bringt demgegenüber vor, er habe den Betriebsstandort an der X. \_\_\_\_\_-Strasse aufgrund der Fristverlängerung

durch den Stadtmann Stellvertreter vom 24. Januar 2018 bis zum 31. Mai 2018 rechtmässig sowie im Einverständnis der Eigentümerin als Betriebszentrum genutzt. Auch das BLW scheint die Auffassung zu vertreten, dass die Nutzung rechtmässig war.

**7.2** In casu teilte die Eigentümerin dem Beschwerdeführer nach Kündigung des Gebrauchsleihevertrags mit, dass er die Grundstücke und Gebäude Teile an der X. \_\_\_\_\_-Strasse bis zum 30. November 2017 räumen müsse. Darauf ordnete das Stadtmannamt Zürich 11 mit Schreiben vom 9. Januar 2018 die zwangsweise Räumung des ehemaligen Betriebszentrums des Beschwerdeführers am 15. März 2018 an. Diese Frist verlängerte der Stadtmann Stellvertreter Zürich 11 am 24. Januar 2018 bis zum 31. Mai 2018 (vgl Sachverhalt, Bst. A.b).

**7.3** Aus den Akten geht hervor, dass der Stadtmann Stellvertreter die Frist zur Räumung nach Gesprächen mit dem Beschwerdeführer erstreckte. Dieser hatte bereits im Januar 2018 ein Notzelt für den Lagerplatz an der Z. \_\_\_\_\_-Strasse bestellt. Da es aber erst Ende April 2018 geliefert und montiert werden konnte, bat er den Stadtmann Stellvertreter um eine Fristverlängerung. Wie der Beschwerdeführer ausführt, wurde ihm mit der Fristerstreckung somit implizit zugestanden, dass eine Räumung und Verlegung des Betriebszentrums innert wenigen Wochen nicht möglich gewesen sei. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz berechnete die Fristerstreckung den Beschwerdeführer, bis zum 31. Mai 2018 in seinem ehemaligen Betriebszentrum zu verbleiben und dieses zu nutzen, ohne dass er in diesem Zeitraum eine Ausweisung befürchten musste.

**7.4** Soweit aktenkundig, akzeptierte die Eigentümerin die Fristerstreckung zudem widerstandslos. Mit Schreiben vom 7. Juni 2018 bedankte sich der Rechtsanwalt der Eigentümerin sodann für die "reibungslose" Räumung und führte aus: "Es ist allen Beteiligten bewusst, dass von Ihrer Seite dazu ein grosser organisatorischer und emotionaler Aufwand und auch viel Arbeit notwendig waren. (...) Entsprechend besteht damit ab sofort keine Veranlassung und Berechtigung mehr für Sie, [die] Grundstücke [der Verwandten] zu begehen, zu befahren oder anderweitig in Anspruch zu nehmen oder gar zu nutzen (insbesondere Parkierung, Wasserbezug)." Indem die Eigentümerin darauf hinwies, dass "ab sofort" keine Berechtigung mehr bestehe, anerkannte sie implizit, dass der Beschwerdeführer bis anhin berechtigt war, die in Frage stehenden Gebäude und Grundstücke zu nutzen.

**7.5** Die Vorinstanzen, welche sich bei ihrer Argumentation, warum der Beschwerdeführer 2018 über kein zivilrechtliches Nutzungsrecht verfügt habe, hauptsächlich auf BGE 134 II 287 stützen, können – wie auch das BLW in seinem Fachbericht bestätigt – aus dieser Bundesgerichtsentscheid ebenfalls nichts zu ihren Gunsten ableiten. Denn diesem lag eine andere Konstellation zu Grunde: Ein gekündigtes Pachtverhältnis war um sechs Jahre bis zum 31. März 2006 erstreckt worden. Danach gaben die Pächter der Verpächterin gegenüber zum Ausdruck, dass sie das Grundstück nicht verlassen würden und beantragten am 6. Mai 2006 die Ausrichtung von landwirtschaftlichen Direktzahlungen für das Jahr 2006. Trotz Ausweisungsanzeige des zuständigen Einzelrichters per Juni 2006, bewirtschafteten die Pächter das Grundstück bis am 19. März 2007 weiter. Das Bundesgericht hielt in E. 4 fest, dass bei geklärten privatrechtlichen Verhältnissen nicht durch rechtswidriges Verhalten erwirkt werden könne, dass weiterhin Direktzahlungen geleistet würden. Am für die Direktzahlungen massgeblichen Stichtag vom 2. Mai 2006 habe es keine rechtmässige Pacht mehr gegeben und die Pächter hätten damals seit über fünf Jahren gewusst, dass sie den Betrieb verlassen müssten. Sie hätten gegen den Willen der Eigentümerin ab dem 1. April 2006 den fraglichen Betrieb und die dazugehörenden Flächen ohne gültige Rechtsgrundlage in Besitz behalten, bis sie ihn schliesslich am 19. März 2007 verliessen. Wer in diesem Sinne über keine rechtsgültige Berechtigung zur Bewirtschaftung seines Betriebes verfüge und jederzeit von einer zwangsweisen Ausweisung bedroht sei, dem fehle es an der zur Ausrichtung von landwirtschaftlichen Direktzahlungen erforderlichen rechtlichen Selbständigkeit. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist nicht über die Anspruchsvoraussetzungen von Direktzahlungen, sondern lediglich über die Frage der Rechtmässigkeit des Widerrufs der Betriebsanerkennung zu entscheiden (vgl. auch vorne E. 3.3). Anders als im soeben beschriebenen Fall nutzte der Beschwerdeführer sein ehemaliges Betriebszentrum an der X. \_\_\_\_\_-Strasse aufgrund der Fristerstreckung durch den Stadtmann Stellvertreter vom 24. Januar 2018 bis zum 31. Mai 2018 zudem rechtmässig sowie im Einverständnis der Eigentümerin.

## **8.**

**8.1** Gemäss vorliegenden Akten und wie der Beschwerdeführer bereits im erst- bzw. vorinstanzlichen Verfahren vorgebracht hatte, nutzte er nach dem 31. Mai 2018 zudem die folgenden neuen Standorte für seinen Betrieb (vgl. auch Sachverhalt, Bst. B.a):

**8.1.1** Erstens nutzte der Beschwerdeführer ab dem 1. Juni 2018 nach eigenen Angaben eine Fläche im Schopf inkl. Aussenabstellfläche an der R. \_\_\_\_\_-Strasse als neue (Haupt-)Produktionsstätte. Er brachte bereits im erstinstanzlichen Verfahren mehrmals glaubhaft vor, dass er diesen Standort vorerst aufgrund eines mündlichen Vertrages entschädigungsfrei zur Lagerung seiner Maschinen und Geräte nutzen durfte, was die Vermieterin mit einem bei den Akten liegenden Schreiben vom 18. Oktober 2018 bestätigt. Ab dem 1. August 2018 belegen sodann die schriftlichen Mietverträge vom 27. Juni 2018, dass der Beschwerdeführer an der R. \_\_\_\_\_-Strasse eine "Fläche im Schopf zur Mitbenützung" mit dem Zweck "Lagerungen" sowie ca. 550m<sup>2</sup> Aussenfläche für den Zweck "Abstellen von Landmaschinen und Landwirtschaftswerkzeug" für monatlich insgesamt Fr. 950.– netto mietete.

**8.1.2** Zweitens mietete der Beschwerdeführer gemäss eingereichten Dokumenten ab 1. April 2018 an der Z. \_\_\_\_\_-Strasse in [...] den Teil einer Scheune für Fr. 800.– jährlich, um dort zwischenzeitlich diverse landwirtschaftliche Geräte und Material zu lagern, was eine im Rekursverfahren eingereichte Fotografie belegt. Ebenfalls ist aktenkundig, dass der Beschwerdeführer zwischenzeitlich einen Teil seiner Maschinen bei Berufskollegen in der Umgebung einstellte.

**8.1.3** Drittens mietete der Beschwerdeführer gemäss bei den Vorakten liegendem Mietvertrag vom 6. November 2018 ab dem 15. November 2018 zusätzlich eine Scheune an der W. \_\_\_\_\_-Strasse in [...] zur Lagerung seiner bislang dezentral untergebrachten Landmaschinen für Fr. 300.– monatlich. Er nutzte diese nach eigenen Angaben als (zweite) Produktionsstätte.

**8.2** Die Vorinstanz liess im angefochtenen Rekursentscheid offen, ob die Räumlichkeiten an der R. \_\_\_\_\_-Strasse als neues Betriebszentrum gelten können, da sie erst ab Juni 2018 zur Verfügung gestanden hätten. Die Erstinstanz war im erstinstanzlichen Verfahren zum Schluss gekommen, dass die Räumlichkeiten an der R. \_\_\_\_\_-Strasse nicht als landwirtschaftliches Ökonomiegebäude bzw. Betriebsstandort anerkannt werden könnten, da der Beschwerdeführer sie zumindest bis Ende August 2018 nicht landwirtschaftlich genutzt habe, womit dem Beschwerdeführer im Jahr 2018 bis mindestens September kein Betrieb gemäss Art. 6 LBV zur Verfügung gestanden habe. Die Vorinstanzen verkennen hierbei, dass dieser Standort dem Beschwerdeführer bis Ende Mai 2018 gar nicht zur Verfügung stehen musste, da er – wie vorne erwähnt – bis zu diesem Zeitpunkt

sein ehemaliges Betriebszentrum an der X. \_\_\_\_\_-Strasse rechtmässig nutzte (vgl. E. 7 hiavor). Zudem stehen die Behauptungen der Erstinstanz, wonach der Beschwerdeführer die Räumlichkeiten an der R. \_\_\_\_\_-Strasse bis im September 2018 nicht landwirtschaftlich genutzt habe, im Widerspruch zu den Akten. So ist aktenkundig, dass der Beschwerdeführer die Räumlichkeiten und den Aussenabstellplatz ab Anfang Juni 2018 entschädigungsfrei nutzen durfte und ab 1. August 2018 aufgrund der schriftlichen Mietverträge vom 27. Juni 2018 gegen die Entrichtung eines Mietzinses mietete (vgl. E. 8.1.1 hiavor). Entgegen der Auffassung der Erstinstanz können Mietverträge auch formlos abgeschlossen werden (HIGI/BÜHLMANN, in: Zürcher Kommentar, Die Miete, Vorbemerkungen zum 8. Titel [Art. 253-273c OR], Art. 253-265 OR, 5. Aufl. 2019, Art. 253 N 36). Wie die Vorinstanz im angefochtenen Rekursentscheid ausführt, befanden sich beim Augenschein der Erstinstanz im Aussenbereich zudem ein Traktor sowie einige mit Blachen bedeckte landwirtschaftliche Maschinen, was auf eine landwirtschaftliche Nutzung der Liegenschaft hindeute. Darüber hinaus weisen die auf den anlässlich des Augenscheins der Erstinstanz im August 2018 erstellten Fotos erkennbaren Stapel mit Gemüseboxen im Gebäude ebenfalls auf eine landwirtschaftliche Nutzung hin. Nach dem Gesagten sind die von den Vorinstanzen vorgebrachten Gründe, weshalb sie den Standort an der R. \_\_\_\_\_-Strasse nicht ab Anfang Juni 2018 als neues Betriebszentrum akzeptierten, nicht nachvollziehbar.

**8.3** Weiter behauptet die Vorinstanz im angefochtenen Rekursentscheid nicht, dass die Scheune an der W. \_\_\_\_\_-Strasse in [...] nicht als Betriebszentrum geeignet war. Sie argumentiert lediglich, dass dieser Standort nicht als Betriebszentrum bis Ende Mai 2018 in Frage käme, weil der Beschwerdeführer ihn erst ab November 2018 zugemietet habe. Hierbei verkennt die Vorinstanz jedoch erneut, dass dieser Standort dem Beschwerdeführer bis Ende Mai 2018 gar nicht zur Verfügung stehen musste, da er bis zu diesem Zeitpunkt seinen Betrieb an der X. \_\_\_\_\_-Strasse bewirtschaftete (vgl. E. 7 hiavor).

**8.4** Wie das BLW in seiner Stellungnahme ausführt, ist den Akten nicht zu entnehmen, dass die Erstinstanz die übrigen vom Beschwerdeführer zwischenzeitlich organisierten Standorte hinsichtlich einer Betriebsanerkennung geprüft hat, obwohl Agrocontrol am 5. September 2018 eine Kontrolle durchgeführt und dem Beschwerdeführer bescheinigt hatte, dass sein Betrieb für das Jahr 2018 den ökologischen Leistungsausweis erfüllt. Nach den nachvollziehbaren Ausführungen des BLW hätten unabhängig davon,

ob der Standort an der R. \_\_\_\_\_-Strasse als neues Betriebszentrum akzeptiert worden wäre, die weiteren Standorte für sich allein den minimalen Arbeitsbedarf von 0,2 SAK (Mindestarbeitsaufkommen, vgl. Art. 5 DZV) erreichen können, womit Direktzahlungen für das Jahr 2018 hätten ausgerichtet werden müssen.

**8.5** Die Vorinstanz sprach dem Beschwerdeführer bereits für das Jahr 2019 wieder Direktzahlungen zu, was eine Anerkennung seines Betriebs für dieses Jahr voraussetzt. Der Beschwerdeführer musste das Gesuch für Direktzahlungsbeiträge bis am 1. Mai 2019 einreichen. Die Erstinstanz macht in ihren Stellungnahmen nicht geltend, er hätte in der kurzen Zwischenzeit seit der Betriebsaberkennung vom 8. November 2018 nochmals völlig andere Betriebsstandorte gefunden. Es muss vielmehr davon ausgegangen werden, dass es auch im Jahr 2019 immer noch dieselben, in E. 8.1 beschriebenen Standorte waren. Dafür spricht auch die Tatsache, dass die Mietverträge für die R. \_\_\_\_\_-Strasse erstmals per Ende August 2021 (Schopf) bzw. Ende Dezember 2024 (Aussenabstellplatz) gekündigt werden können und der Beschwerdeführer diese Räumlichkeiten bzw. Grundstücke somit längerfristig mietete.

**8.6** Nach dem Gesagten vermögen die von den Vorinstanzen vorgebrachten Gründe, weshalb sie den Betrieb des Beschwerdeführers an den vorgenannten Standorten im Jahr 2018 nicht anerkannten, nicht zu überzeugen und sind, insbesondere auch im Hinblick darauf, dass 2019 bereits wieder eine Betriebsanerkennung erfolgte, nicht nachvollziehbar.

## **9.**

**9.1** Der Beschwerdeführer rügt schliesslich, die Betriebsaberkennung, die in der Konsequenz dazu führe, dass ihm im Jahr 2018 keine Direktzahlungsbeiträge ausbezahlt würden, verletze das Verhältnismässigkeitsprinzip. Die Vorinstanzen bringen demgegenüber vor, die Betriebsaberkennung sei verhältnismässig. Der Betrieb sei 2018 während mindestens fünf Monaten nicht mit der nötigen rechtlichen Selbständigkeit bewirtschaftet worden. Es sei deshalb im Interesse eines einheitlichen und rechtsgleichen Vollzugs erforderlich, die Direktzahlungen 2018 vollumfänglich zu verweigern.

**9.2** Wie in E. 5.3 ausgeführt, sind die Vorinstanzen bei ihrer Entscheid an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) gebunden. Dieser verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im

öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen als zumutbar erweist. Der Eingriff in die Rechtsstellung des Betroffenen darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht einschneidender sein als erforderlich. Die entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen sind dabei anhand der gegebenen Umstände bzw. des aktuellen sozialen Hintergrunds objektiv zu würdigen und zueinander in Bezug zu setzen (BGE 142 I 49 E. 9.1 m.w.H.).

**9.3** Der Beschwerdeführer legt in glaubhafter Weise dar, dass den in der Vergangenheit erhaltenen Direktzahlungsbeiträgen eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung für seinen eher kleinen Betrieb zukommen und er wirtschaftlich darauf angewiesen ist. Die Betriebsaberkennung, die auch eine Verweigerung der Direktzahlungsbeiträge für das Jahr 2018 nach sich ziehen wird, kann ihn deshalb in finanzielle Schwierigkeiten bringen. Zudem bringt der Beschwerdeführer in glaubhafter Weise vor, dass er grundsätzlich während des ganzen Jahres Landwirtschaft betrieben habe. Dem hat die Erstinstanz lediglich entgegenzuhalten, dass er die Flächen an der X. \_\_\_\_\_-Strasse ohne zivilrechtlich abgestütztes Nutzungsrecht und somit unrechtmässig bewirtschaftet habe, was – wie in E. 7 dargelegt – nicht zutrifft. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer 2018 grundsätzlich während des ganzen Jahres die mit den Direktzahlungen geförderten Zwecke i.S.v. Art. 104 BV (vgl. E. 5.1 f. hiervor) verfolgte.

**9.4** Wie das BLW zutreffend vorbringt, wäre im vorliegenden Fall als milderes Mittel zum Widerruf der Betriebsanerkennung die Ausrichtung von Direktzahlungen pro rata temporis (vgl. Urteil 2C\_588/2010 E. 5.4) zur Verfügung gestanden. Eine Betriebsaberkennung für das Jahr 2018 – was in der Konsequenz dazu führte, dass dem Beschwerdeführer 2018 bis anhin gar keine Direktzahlungsbeiträge ausbezahlt wurden – war unter den vorliegenden Umständen für das von der Vorinstanz vorgebrachte öffentliche Interesse des einheitlichen und rechtsgleichen Vollzugs weder erforderlich noch zumutbar. Ohnehin verstösst sie gegen Art. 6 Abs. 1 Bst. e LBV (vgl. E. 6).

## **10.**

Zusammengefasst unterhielt der Beschwerdeführer bis zum 31. Mai 2018 sein ehemaliges Betriebszentrum an der X. \_\_\_\_\_-Strasse in [...]. Die Nutzung erfolgte rechtmässig. Danach verlegte der Beschwerdeführer seinen Betrieb an verschiedene neue Standorte. Die von den Vorinstanzen

vorgebrachten Gründe, weshalb sie diese nicht als Betrieb akzeptierten, sind nicht nachvollziehbar und basieren auf einer falschen Interpretation von Art. 30a Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Bst. e LBV. Ebenfalls verstösst die Betriebsaberkennung für das Jahr 2018 gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip. Somit waren die von den Vorinstanzen vorgebrachten Voraussetzungen für den Widerruf der Betriebsanerkennung für das Jahr 2018 nicht erfüllt und ist die Betriebsaberkennung zu Unrecht erfolgt. Die Beschwerde erweist sich daher als begründet und ist gutzuheissen. Der Rekursentscheid der Vorinstanz vom 16. September 2019 wird demzufolge aufgehoben und die Sache zur Neuverlegung der Kosten und der Parteientschädigung des kantonalen Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.

## **11.**

**11.1** Der Beschwerdeführer gilt entsprechend dem Verfahrensausgang als obsiegende Partei, weshalb ihm keine Kosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanzen haben ebenfalls keine Verfahrenskosten zu bezahlen (Art. 63 Abs. 2 VwVG) Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

**11.2** Als obsiegende Partei hat der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Entschädigung wird der Körperschaft auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, soweit sie, wie vorliegend, nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

**11.3** Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers hat im vorliegenden Verfahren keine Kostennote eingereicht, weshalb die Parteientschädigung aufgrund der Akten und nach Ermessen festzulegen ist (vgl. Art. 8 ff. und Art. 14 VGKE). Konkret erweist sich eine Entschädigung von Fr. 5'000.– (inkl. Auslagen) als angemessen. Sie ist dem Beschwerdeführer vom Kanton Zürich (Vorinstanz) zu entrichten.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Rekursentscheid der Vorinstanz vom 16. September 2019 wird aufgehoben.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– wird ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

**3.**

Der Kanton Zürich (Vorinstanz) hat dem Beschwerdeführer für das bundesverwaltungsgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 5'000.– zu bezahlen. Dieser Betrag ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

**4.**

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und der Parteientschädigung des kantonalen Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.

**5.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. ALAT-B7BCD9; Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft (Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Gerichtsurkunde).

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich

Eva Kälin

**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 Handen 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: 22. Dezember 2020