



---

Abteilung II  
B-3133/2009  
{T 0/2}

## Urteil vom 13. November 2009

---

Besetzung

Richter David Aschmann (Vorsitz),  
Richter Philippe Weissenberger,  
Richter Hans Urech,  
Gerichtsschreiber Said Huber.

---

Parteien

**Bundesamt für Landwirtschaft (BLW),**  
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,  
beschwerdeführendes Amt,

gegen

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Herrn Rechtsanwalt Georges Schmid-  
Favre, Brückenweg 6, 3930 Visp,  
Beschwerdegegner,

**Dienststelle für Landwirtschaft – Amt für  
Direktzahlungen,**  
Postfach 437, 1951 Sitten,  
Erstinstanz,

**Rekurskommission des Kantons Wallis für den  
Bereich Landwirtschaft und Landumlegungen,**  
Postfach 344, 3960 Siders,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Direktzahlungen 2007 (Ausschluss von der landwirt-  
schaftlichen Nutzfläche: Festivalgelände "Open Air  
Gampel").

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

**A.a** A.\_\_\_\_\_ beantragte am 9. Mai 2007 bei der zuständigen Landwirtschaftsbehörde des Kantons Wallis für das Jahr 2007 Direktzahlungen für landwirtschaftlich genutzte Flächen, die im Perimeter des alljährlich in Gampel stattfindenden Open-Air-Festivals liegen.

**A.b** Mit Verfügung vom 15. November 2007 teilte ihm die Dienststelle für Landwirtschaft – Amt für Direktzahlungen (nachfolgend: Erstinstanz) mit, die seit dem 28. September 2004 von der Bürgergemeinde Turtmann an die Open Air Gampel AG verpachteten Grundstücke Nr. (...), (...), (...), (...), (...) und (...) würden als nicht beitragsberechtigte Flächen aus der landwirtschaftlichen Nutzfläche ausgeschieden, weil sie nicht ganzjährig bewirtschaftet werden könnten und zudem bereits direkt abgegolten würden. Gleichzeitig verzichtete die Erstinstanz auf eine Rückforderung bereits geleisteter Beiträge.

**A.c** Die von A.\_\_\_\_\_ am 14. Dezember 2007 dagegen erhobene Einsprache wies die Erstinstanz mit Entscheid vom 6. Februar 2008 sinngemäss ab. Sie hielt fest, die angefochtene Verfügung, welche der Korrektur der nichtlandwirtschaftlichen Flächen im Areal des Open-Air-Festivals diene, bleibe aufrechterhalten.

Zur Begründung führte die Erstinstanz an, nach dem Pachtvertrag mit der Open Air Gampel AG müssten die von A.\_\_\_\_\_ für das Jahr 2007 deklarierten Parzellen Nr. (...), (...), (...) und (...) in den Monaten Juli und August ausschliesslich für die Bedürfnisse des Open-Air-Festivals verfügbar sein. Während dieser Zeit dürften die verpachteten Parzellen nicht landwirtschaftlich genutzt werden. Der Pachtvertrag regle klar die Hauptzweckbestimmung und damit die starke Einschränkung der Flächennutzung, zumal der Boden nur als Wiesland bewirtschaftet werden dürfe. Die deklarierten Parzellen befänden sich im Hauptareal (Zone 1: Bühnen, VIP-Zelt, Kassa-Bereich), was die landwirtschaftliche Nutzung stark einschränke.

Zudem zählten die deklarierten Flächen nicht zur landwirtschaftlichen Nutzfläche, da deren wirtschaftlicher Ertrag aus nichtlandwirtschaftlicher Nutzung denjenigen aus landwirtschaftlicher Nutzung über-

steige.

Da im Jahre 2007 auch B.\_\_\_\_\_ die fraglichen Grundstücke als landwirtschaftlich genutzt für den Bezug von Direktzahlungen gemeldet habe und diesbezüglich zwischen B.\_\_\_\_\_ und A.\_\_\_\_\_ noch ein Zivilprozess hängig sei, werde darauf verzichtet, die Beiträge für das Jahr 2007 zu reduzieren oder zu kürzen.

**A.d** Gegen diesen Einspracheentscheid erhob A.\_\_\_\_\_ am 5. März 2008 Beschwerde bei der Rekurskommission des Kantons Wallis für den Bereich Landwirtschaft und Landumlegungen (nachfolgend: Vorinstanz). Er beantragte, der angefochtene Akt sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben, und es sei festzustellen, dass die Grundstücke Nr. (...), (...), (...), (...), (...) und (...) beitragsberechtigt seien.

Zur Begründung führte er an, die Open Air Gampel AG würde die fraglichen Flächen nur je eine Woche vor und nach der Konzertveranstaltung beanspruchen. Auf diesen Grundstücken würden drei bis vier Schnitte pro Jahr durchgeführt (1. Schnitt anfangs April, 2. Schnitt im Juni, 3. Schnitt im Juli vor dem Open Air und 4. Schnitt im Oktober), weshalb die landwirtschaftliche Nutzung im Vordergrund stehe. Mit Ausnahme der wenigen Tage, an denen das nur ein verlängertes Wochenende dauernde Freiluftkonzert stattfindet, stünden die fraglichen Flächen das ganze Jahr zur uneingeschränkten landwirtschaftlichen Nutzung zur Verfügung.

Ferner sei der Pachtvertrag angesichts des übersetzten Pachtzinses nach den massgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht (LPG, SR 221.213.2) widerrechtlich und daher nichtig. Selbst wenn die Vereinbarung zwischen der Open Air Gampel AG und der Burgergemeinde eine Nutzung während der Monate Juli und August vorsähe, wäre auch diese nach LPG gesetzwidrig und damit ungültig.

Schliesslich sei der angefochtene Entscheid willkürlich und widerspreche dem Gleichbehandlungsgebot. Es gebe unzählige Veranstaltungen, während denen landwirtschaftlich nutzbare Flächen für Musik- oder andere Feste als Spiel-, Sport-, Park- oder Zeltplätze tageweise beansprucht würden, ohne dass deshalb die Beitragsberechtigung dieser Flächen entfallen würde. Es sei willkürlich, die nur

ein verlängertes Wochenende dauernde Beanspruchung der fraglichen Parzellen für das Freiluftkonzert als deren Hauptzweckbestimmung hinzustellen.

**A.e** Mit Entscheid vom 21. Januar 2009 (versandt am 9. April 2009) hiess die Vorinstanz die Beschwerde unter Entschädigungsfolge gut, hob den angefochtenen Einspracheentscheid auf und wies die Erstinstanz an, im Sinne der Erwägungen neu zu verfügen.

Einleitend hält die Vorinstanz fest, während des Augenscheins vom 5. September 2008 habe der Vertreter der Erstinstanz die Parzellenbewirtschaftung nicht mehr beanstandet, sondern einzig noch darauf beharrt, dass die fraglichen Grundstücke wegen des höheren Ertrages aus nichtlandwirtschaftlicher Nutzung von der landwirtschaftlichen Nutzfläche auszuschliessen seien. Anlässlich der Ortsschau hätten die Vertreter der Open Air Gampel AG erklärt, der Boden der Burgergemeinde Gampel werde zwei Wochen vor und zwei Wochen nach dem Open-Air-Festival beansprucht, die restlichen Flächen während rund zwei Wochen mehr. Die Bewirtschafter erhielten keine Entschädigung; diese gehe an die Burgergemeinden Gampel (Fr. 0.10/m<sup>2</sup>) und Turtmann (Fr. 0.30/m<sup>2</sup>) sowie an private Eigentümer (Fr. 0.10/m<sup>2</sup>), wozu A.\_\_\_\_\_ als Bewirtschafter aber nicht gehöre.

Die beanstandeten Flächen lägen in der Landwirtschaftszone von Gampel und Turtmann. Das in der zweiten Augushälfte stattfindende Open-Air-Festival schränke die landwirtschaftliche Nutzung während nur sechs Wochen ein, was keine starke Einschränkung bedeute. Zudem beziehe A.\_\_\_\_\_ den wirtschaftlichen Ertrag lediglich aus der landwirtschaftlichen, nicht aber aus der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung. Auch bezahle er dem Grundeigentümer einen Pachtzins. Nach Gesetz dürfe sich ein Bewirtschafter nicht durch landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Nutzung derselben Fläche bereichern, was hier nicht der Fall sei.

Ein Flächenausschluss käme nur in Frage, wenn der Hauptnutzen nichtlandwirtschaftlicher Natur wäre und direkt oder indirekt bereits ausreichend abgegolten würde. Dies treffe auf unproduktive oder bedingt nutzbare Flächen wie Strassen- und Bahnböschungen zu, nicht aber – wenn wie hier – ein kurzfristiges Festival zur Diskussion stehe.

Anlässlich der Ortsschau sei festgestellt worden, dass im

Festivalsperimeter anfangs September das Gras vollständig nachgewachsen gewesen sei. Das Festival bedeute daher eine nur kurzfristige Einschränkung, weshalb von einem landwirtschaftlichen Hauptnutzen der fraglichen Flächen auszugehen sei. Auch im Interesse der Rechtsgleichheit dürfe das Festivalgelände nicht anders beurteilt werden als landwirtschaftlicher Boden, der nur vorübergehend für Feste und Kuhkämpfe benutzt werde. Daher dürfe weder eine Kürzung der Direktzahlungen noch ein Ausschluss der Parzellen von der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Perimeter des Festivals erfolgen. Vorbehalten bleibe jedoch der zivilgerichtliche Entscheid über die Gültigkeit der Pachtverträge.

## **B.**

Diesen Entscheid focht das Bundesamt für Landwirtschaft (nachfolgend: beschwerdeführendes Amt bzw. BLW) am 14. Mai 2009 beim Bundesverwaltungsgericht an mit dem Antrag, der vorinstanzliche Entscheid sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Grundstücke der Parzellen Nr. (...)-(...) nicht als landwirtschaftliche Nutzflächen gelten würden und demzufolge nicht beitragsberechtigt seien.

Zur Begründung führte es aus, nach Art. 16 Abs. 1 Bst. a der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91) gälten diejenigen Flächen nicht als landwirtschaftliche Nutzfläche, deren Hauptzweckbestimmung nicht die landwirtschaftliche Nutzung sei, was nach Abs. 2 Bst. b dieser Bestimmung dann der Fall sei, wenn der wirtschaftliche Ertrag aus der landwirtschaftlichen Nutzung kleiner sei als jener aus der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung.

Zwar erfolge jährlich eine landwirtschaftliche Nutzung in Form von drei bis vier Schnitten, wobei die Gemeinde Turtmann eine Entschädigung von Fr. 0.30/m<sup>2</sup> erhalte, die nicht an die Bewirtschafter gehe. Es sei jedoch unerheblich, dass die Bewirtschafter keinen direkten Ertrag aus der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung erzielten, da sich Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV nicht auf den Bewirtschafter, sondern nur auf Flächen beziehe mit dem Zweck, Doppelzahlungen auf derselben Fläche zu verhindern.

Die Abgeltung der fraglichen Grundstücke betrage Fr. 0.30/m<sup>2</sup>, was Fr. 3'000.--/ha ausmache – demgegenüber betrage der jährliche landwirtschaftliche Ertrag zwischen Fr. 956.--/ha und Fr. 1'195.--/ha.

Damit sei der Ausschlussstatbestand erfüllt. Unerheblich sei, wer als Pächter der betroffenen Grundstücke gelte. Nicht entscheidend sei auch, ob ein allenfalls herabgesetzter Pachtzins entrichtet werde. Auch könne die Frage offen gelassen werden, inwiefern die Entschädigung, die die Burgergemeinde Turtmann erhalte, an die Bewirtschafter weiterfliessen müsste. Dies wäre in einem zivilrechtlichen Verfahren abzuklären.

### **C.**

Am 15. Juni 2009 liess sich A.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdegegner) zur Beschwerde vernehmen mit dem Antrag, diese unter Entschädigungsfolge abzuweisen.

Er hält fest, es sei ungerecht, pachtzinszahlenden Bewirtschaftern, die wegen der zeitweiligen nichtlandwirtschaftlichen Nutzung einen Schnitt verlören, Beiträge vorzuenthalten, nur weil der Grundeigentümer für die Parzellennutzung zusätzlich entschädigt werde. Auch verletze es das Gleichbehandlungsgebot, Bewirtschaftern, die keine nichtlandwirtschaftliche Nutzung zu dulden hätten, Beiträge auszubezahlen.

Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV bezwecke einzig zu verhindern, dass sich Bewirtschafter durch eine mehrfache Nutzung ungerechtfertigt bereicherten, was hier nicht zutrefte. Eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung sei nur bei einer starken Einschränkung anzunehmen, die zugleich mit einem wirtschaftlichen Ertrag aus nichtlandwirtschaftlicher Nutzung verbunden sei. Indessen habe die Vorinstanz eine starke Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung verneint. Die Bewirtschafter bezahlten unabhängig vom Open Air Festival Pachtzinse. Daher sei es stossend, wenn die Bewirtschafter wegen der kurzfristig eingeschränkten landwirtschaftlichen Nutzung Beiträge vollständig verlören. Nur wenn ein Bewirtschafter auch für eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung entschädigt werde, läge eine unzulässige Doppelentschädigung vor. Dies sei aber nach den Feststellungen der Vorinstanz nicht der Fall.

### **D.**

Mit Schreiben vom 15. Juni 2009 verzichtete die Vorinstanz auf eine Stellungnahme unter Hinweis auf den angefochtenen Entscheid.

### **E.**

Am 4. Juni 2009 liess sich die Erstinstanz zur Beschwerde vernehmen,

ohne einen Antrag zu stellen. Im Einzelnen weist sie auf offene Fragen hinsichtlich der Pachtzinshöhe einzelner Grundstücke innerhalb der drei Zonen des Festivalgeländes hin und erklärt, die Pachtverträge der Burgergemeinden Turtmann und Gampel sollten eingesehen werden.

## **F.**

Auf die einzelnen Parteivorbringen wird, soweit sie für den Entscheid erheblich sind, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **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 (BVGE 2007/6 E. 1).

**1.1** Der angefochtene Rückweisungsentscheid vom 21. Januar 2009 stützt sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes. Er ist als Zwischenverfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) zu qualifizieren (BGE 134 II 186 E. 1.2, BGE 133 V 477 E. 4.2; vgl. FELIX UHLMANN/SIMONE WÄLLE-BÄR, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 45 N 6):

Neben der im Rückweisungsentscheid festgehaltenen Zuordnung der strittigen Parzellen zur landwirtschaftlichen Nutzfläche wird die Erstinstanz beim zu treffenden Auszahlungsentscheid einen allfälligen zivilgerichtlichen Entscheid über die Gültigkeit der Pachtverträge zu berücksichtigen haben (vgl. BGE 134 II 287 E. 3. f.), weshalb der Erstinstanz ein entsprechender Entscheidungsspielraum verbleibt und daher der Rückweisungsentscheid nicht als Endentscheid aufzufassen ist (vgl. BGE 134 II 124 E. 1.3).

**1.2** 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 Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

**1.2.1** 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. Ausgenommen sind einzig kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, die mit Beiträgen unterstützt werden. Eine solche Ausnahme liegt hier nicht vor.

**1.2.2** Das beschwerdeführende Amt ist nach Art. 166 Abs. 3 LwG spezialgesetzlich grundsätzlich legitimiert, gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen in Anwendung des LwG und seiner Ausführungserlasse die Rechtsmittel des kantonalen oder eidgenössischen Rechts zu ergreifen (Art. 37 VGG i.V.m. Art. 48 Abs. 2 VwVG).

Der angefochtene Rückweisungsentscheid, der eine Zwischenverfügung darstellt (E. 1.1), bezieht sich nicht auf die Zuständigkeit oder den Ausstand im Sinne von Art. 45 Abs. 1 VwVG. Daher ist er nur unter den Voraussetzungen von Art. 46 Abs. 1 VwVG selbstständig anfechtbar (vgl. BGE 134 II 142 E. 1.2.3, BGE 133 V 477 E. 5.1).

Diese Bestimmung setzt zunächst voraus, dass die Zwischenverfügung selbstständig eröffnet worden ist. Auf den hier angefochtenen Rückweisungsentscheid, in welchem im Kontext der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen für Flächenbeiträge für das Jahr 2007 eine Teilfrage (Nichtausschluss der strittigen Parzellen aus der landwirtschaftlichen Nutzfläche) beantwortet wird, trifft dies zu. Nach Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG ist sodann erforderlich, dass die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde. Diese Voraussetzung ist hier erfüllt: Würde das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde gutheissen, weil die strittigen Parzellen im Sinne des beschwerdeführenden Amtes nicht zur landwirtschaftlichen Nutzfläche gehörten, würde das vom Beschwerdegegner angestrebte Auszahlungsverfahren für die entsprechenden Direktzahlungen endgültig hinfällig, indem das Gesuch abzuweisen wäre (vgl. hinten E. 3). Damit bliebe der Erstinstanz der gesamte weitere Instruktionsaufwand erspart, weshalb hier ein Anwendungsfall von Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG besteht (vgl. BGE 134 II 142 E. 1.2.4).

**1.3** Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 sowie 52 Abs. 1 VwVG), und

auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor.

Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

**1.4** Soweit sich aber das beschwerdeführende Amt sinngemäss gegen den Einschluss der Parzellen Nr. (...)-(...) als landwirtschaftliche Nutzfläche wendet, ist auf die Beschwerde insofern nicht einzutreten, als die Parzellen Nr. (...) und (...) nicht vom Streitgegenstand erfasst werden:

Zwar erwähnt die Verfügung der Erstinstanz vom 15. November 2007 die Parzellen Nr. (...)-(...), welche der Beschwerdegegner in seiner Einsprache vom 14. Dezember 2007 ebenfalls erwähnt. Dagegen spricht die Erstinstanz im Einspracheentscheid nur noch von den vom Beschwerdegegner im Betriebsstrukturheberhebungsf formular 2007 deklarierten Parzellen Nr. (...)-(...). Obschon der Beschwerdegegner in seiner dagegen erhobenen Beschwerde an die Vorinstanz wiederum die Parzellen Nr. (...)-(...) erwähnt, vermeidet es die Vorinstanz, die Parzellennummern im angefochtenen Entscheid konkret zu nennen, zumal im besagten Flächenerhebungsf formular, das der Beschwerdegegner der Erstinstanz eingereicht hatte, einzig die Parzellen Nr. (...)-(...) erwähnt werden, welche auch Grundlage der erstinstanzlichen Vernehmlassung vom 23. April 2008 an die Vorinstanz bildet.

Somit ist im Sinne der Erwägungen im Einsprachentscheid, auf die sich auch die Vorinstanz im Ergebnis stützt, davon auszugehen, dass sich der Rückweisungsentscheid ebenfalls nur auf die vom Beschwerdegegner im Betriebsstrukturheberhebungsf formular 2007 deklarierten Parzellen Nr. (...)-(...) beziehen kann, was den hier zu beurteilenden Streitgegenstand auch entsprechend eingrenzt.

## **2.**

**2.1** Das beschwerdeführende Amt kann im Rahmen des Beschwerdeverfahrens die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Missbrauchs oder der Überschreitung des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit des Entscheids beanstanden (Art. 49 VwVG).

Im vorliegenden Fall rügt das beschwerdeführende Amt einzig die Verletzung von Bundesrecht (vgl. E. 6.1).

**2.2** Das Bundesverwaltungsgericht hat das Recht von Amtes wegen anzuwenden, weshalb es nicht an die Begründung der Begehren der Parteien gebunden ist (Art. 62 Abs. 4 VwVG; THOMAS HÄBERLI, Praxis-kommentar VwVG, a.a.O., Art. 62 N 37 f.). Es darf die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen ganz oder teilweise gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (vgl. BVGE 2007/41 E. 2 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4620/2008 vom 19. Januar 2009 E. 1.3). Das Bundesverwaltungsgericht hat auf den festgestellten Sachverhalt jenen Rechtssatz anzuwenden, den es als den zutreffenden erachtet, und ihm jene Auslegung zu geben, von der es überzeugt ist (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 1.54).

### **3.**

Die Erstinstanz hat, wie sie in ihrer Vernehmlassung vom 23. April 2008 an die Vorinstanz festhält, für die im Streite liegenden Parzellen noch keine Flächenbeiträge an den Beschwerdegegner ausbezahlt, nachdem sie auf Einsprache hin am 6. Februar 2008 den am 15. November 2007 verfügten Ausschluss der im Festivalgelände befindlichen Parzellen von der landwirtschaftlichen Nutzfläche bestätigt hatte.

Diesen Flächenausschluss hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid rückgängig gemacht, indem sie die vom Beschwerdegegner für den Bezug von Direktzahlungen deklarierten Parzellen Nr. (...)-(...) wieder der landwirtschaftlichen Nutzfläche zuwies und die Erstinstanz sinngemäss verpflichtete, das Auszahlungsgesuch des Beschwerdegegners zu behandeln und einen allfälligen zivilgerichtlichen Entscheid zur Gültigkeit der Pachtverträge zu berücksichtigen.

Gegen diesen Rückweisungsentscheid wendet sich das beschwerdeführende Amt, das eine Bestätigung des erstinstanzlich erfolgten Ausschlusses der fraglichen Grundstücke von der landwirtschaftlichen Nutzfläche beantragt, was gleichzeitig die Berechtigung zu Direktzahlungen ausschliesse. Denn nach Art. 4 Abs. 1 der Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (DZV, SR 910.13) berechtigt einzig

die landwirtschaftliche Nutzfläche zu Direktzahlungen (mit Ausnahme der Flächen, die mit Baumschulen, Forstpflanzen, Zierpflanzen, Gewächshäusern mit festem Fundament und Hanf belegt sind).

#### 4.

Angesichts der von den Parteien vorgebrachten Rügen, die grundlegende Fragen zum Direktzahlungssystem aufwerfen (vgl. E. 6.1 f.), und der vielschichtigen landwirtschaftsrechtlichen Rahmenordnung, in welche die Streitsache eingebettet ist, sind vorab die einschlägigen Vorschriften der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101; E. 4.1), des LwG (E. 4.2 f.) und der LBV (E. 4.4) darzustellen:

**4.1** Art. 104 BV verankert das Leitbild einer *multifunktionalen und nachhaltigen Landwirtschaft*, bei der die Ökologisierung und Landschaftspflege mehr an Gewicht erhält (PAUL RICHLI, Agrarrecht, in: Richli, Wirtschaftsstrukturecht – Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht Bd. XIII, Basel 2005, Rz. 361, 414 ff.; RIDHA FRAOUA, Les instruments juridiques de la nouvelle orientation de l'agriculture suisse, Blätter für Agrarrecht BIAR 1994, S. 73 ff., insbes. S. 83 ff.).

Nach Abs. 1 von Art. 104 BV sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- "a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;
- c. dezentralen Besiedlung des Landes."

Nach Abs. 2 dieser Bestimmung fördert der Bund die *bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe* ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Nach Abs. 3 von Art. 104 BV richtet der Bund die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt. Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben: Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch *Direktzahlungen* zur Erzielung eines angemessenen Entgelts *für die erbrachten Leistungen*, unter der Voraussetzung eines *ökologischen Leistungsnachweises* (Bst. a).

**4.2** Diesen Verfassungsauftrag hat der Bundesgesetzgeber im LwG umgesetzt, indem der Bund nach Art. 2 Abs. 1 Bst. b LwG den boden-

bewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben *ökologische und gemeinwirtschaftliche Leistungen mit Direktzahlungen* abgilt. Insbesondere richtet er nach Art. 70 Abs. 1 LwG Bewirtschaftern und Bewirtschaftserinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine *Direktzahlungen, Ökobeiträge* und *Ethobeiträge* aus. Als Entgelt für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden *Flächenbeiträge* ausgerichtet (vgl. Art. 72 LwG).

**4.3** Zum besseren Verständnis dieser ordnungs- und strukturpolitischen Regelungen ist das Direktzahlungssystem kurz zu vertiefen:

**4.3.1** Direktzahlungen ermöglichen als eines der zentralen Elemente der Agrarpolitik die verstärkte Trennung von Preis- und Einkommenspolitik (RICHLI, a.a.O., Rz. 423 ff., 456 ff., 597; Bericht des Bundesrates vom 6. Mai 2009 betr. "Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems", S. 74 ff. [nachfolgend: Bericht Direktzahlungssystem], veröffentlicht im Internet unter: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Themen > Direktzahlungen und Strukturen > Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems). Direktzahlungen sollen helfen, eine Intensivierung der Landwirtschaft zu verhindern, die flächendeckende und nachhaltige Bewirtschaftung zu fördern sowie Landwirten trotz sinkender Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse ein angemessenes Einkommen zu sichern (RICHLI, a.a.O., Rz. 409, 597, 608, 610).

Gemäss dem Leitbild von Art. 104 BV sind mit den gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft die vom Markt nicht erfassten positiven Auswirkungen der landwirtschaftlichen Produktion gemeint. Diese stellen öffentliche Güter dar, welche unter reinen Marktbedingungen nicht im von der Gesellschaft erwünschten Ausmass erbracht würden. Dazu gehören beispielsweise die Schaffung und der Erhalt von Produktionskapazitäten im Interesse der Versorgungssicherheit, die Schaffung und der Erhalt von fruchtbarem Kulturboden, die Förderung der Biodiversität (als Grundvoraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme), die Pflege und die Offenhaltung der Kulturlandschaft, der Schutz vor Einwaldung, die dezentrale Besiedelung, die Förderung des Tierwohls (etc.). In diesem Zusammenhang ist anerkannt, dass in der Schweiz angesichts des hohen Kostenumfelds sowie der klimatischen und topografischen Nachteile eine optimale Nutzung der vorhandenen natürlichen Ressourcen nur gewährleistet werden kann, wenn die Landwirtschaft staatlich mit

Direktzahlungen gestützt wird (Bericht Direktzahlungssystem, a.a.O., S. 29). Deshalb sind Direktzahlungen darauf gerichtet, die von der Gesellschaft geforderten Leistungen der Landwirtschaft (wie namentlich Landschaftspflege und Erhaltung der Kulturlandschaft) leistungsgerecht abzugelten, um so die Multifunktionalität der Landwirtschaft abzusichern (RICHLI, a.a.O., Rz. 458; Bericht Direktzahlungssystem, a.a.O., S. 4, 65 ff. und 87 ff.).

**4.3.2** Unterschieden wird zwischen allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen, welche besonders naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen fördern sollen (Art. 70 Abs. 1 und 3 LwG; vgl. dazu: Botschaft vom 29. Mai 2002 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik, nachfolgend: Botschaft Agrarpolitik 2007, BBl 2002 4721, insbes. S. 4918 sowie Agrarbericht 2008 des BLW, Kapitel 2.2, S. 167, 207, veröffentlicht im Internet unter: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Dokumente; vgl. die tabellarische Übersicht zu den flächen- bzw. tiergebundenen allgemeinen Direktzahlungen: Bericht Direktzahlungssystem, a.a.O., S. 21).

Die *allgemeinen Direktzahlungen* gelten die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft ab, wobei sie im Vergleich zur Marktleistung subsidiären Charakter behalten (vgl. Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik, nachfolgend: Botschaft Agrarpolitik 2002, BBl 1996 IV 201). Zu diesen zählen insbesondere die – hier in Frage stehenden – *Flächenbeiträge*, mit denen der Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft, die Sicherstellung der Nutzung und Pflege der landwirtschaftlichen Nutzfläche, die Sicherstellung der Nahrungsmittelproduktion und die Gesunderhaltung unserer Lebensgrundlagen abgegolten werden sollen (Bericht Direktzahlungssystem, a.a.O., S. 77 ff., 128; Agrarbericht 2008, a.a.O., S. 168, 178; Botschaft Agrarpolitik 2007, a.a.O., S. 4918; Botschaft Agrarpolitik 2002, a.a.O., S. 207 ff.).

**4.3.3** Gemäss dem eingangs erwähnten Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV (i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b und Art. 70 Abs. 1 LwG) unterstehen Direktzahlungen dem *Prinzip der Leistungsabgeltung*, indem sie als leistungsorientierte Zahlungen grundsätzlich nach dem Prinzip "Leistung-Gegenleistung" ausgerichtet werden (RICHLI, a.a.O., Rz. 597; Botschaft Agrarpolitik 2002, a.a.O., S. 202; Botschaft Agrarpolitik 2007, a.a.O., S. 4821 f.).

Rechtlich stellen sie Finanzhilfen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 des Subventionengesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) dar (BGE 134 II 287 E. 3.5; Bericht Direktzahlungssystem, a.a.O., S. 71 ff.). Sie werden als geldwerte Vorteile Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten (RICHLI, a.a.O., Rz. 631; Bericht Direktzahlungssystem, a.a.O., S. 72 ff., 109 ff.). Insofern werden im heutigen Direktzahlungssystem alle Zahlungen an leistungsbezogene Kriterien geknüpft (Bericht Direktzahlungssystem, a.a.O., S. 134).

Zwar besteht nach dem Prinzip der Leistungsabgeltung ein grundsätzlicher *Anspruch* auf Direktzahlungen, wenn gemeinwirtschaftliche Leistungen von Bewirtschaftern von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben tatsächlich erbracht werden. Indessen hat der Bundesgesetzgeber in Art. 70 Abs. 5 LwG in Abweichung vom Leistungsabgeltungsprinzip *sozialpolitisch motivierte Einschränkungen* vorgesehen (RICHLI, a.a.O., Rz. 600, 607, 625 ff.; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-1456/2007 vom 16. Januar 2008 E. 3). Nach dieser Bestimmung bestimmt der Bundesrat für den Bezug der allgemeinen Direktzahlungen, der Ökobeiträge und der Ethobeiträge:

- "a. ein minimales *Arbeitsaufkommen* in Standardarbeitskräften auf dem bewirtschafteten Betrieb;
- b. eine *Altersgrenze*;
- c. *Grenzwerte* für die Summe der Beiträge pro *Standardarbeitskraft*;
- d. *Grenzwerte* bezüglich der *Fläche* oder *Tierzahl* je Betrieb, ab denen die Beitragssätze abgestuft werden;
- e. *Anforderungen* an die landwirtschaftliche *Ausbildung*. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten und bestimmt die Ausnahmen;
- f. *Grenzwerte* bezüglich steuerbarem *Einkommen* und *Vermögen* der Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, ab denen die Summe der Beiträge gekürzt wird oder keine Beiträge ausgerichtet werden. Für verheiratete Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen legt der Bundesrat höhere Grenzwerte fest."

Diese sozialpolitischen Einschränkungen, die im Bericht Direktzahlungssystem (a.a.O., S. 20, 132) als "strukturelle und soziale Eintretens- und Begrenzungskriterien" bezeichnet werden, hat der Bundesrat in den Art. 18-26 DZV konkretisiert. Auf diese Verordnungsregelung ist indessen nicht näher einzugehen, da im vorliegenden Fall einzig die Anwendung der LBV strittig ist (vgl. hinten E. 6 ff.).

**4.4** Nach Art. 1 Abs. 1 LBV gelten die in der LBV umschriebenen Begriffe für das LwG und die darauf gestützt erlassenen Verordnungen.

Die LBV bezweckt, die in verschiedenen Erlassen des Landwirtschaftsrechts wiederkehrenden Begriffe materiellrechtlich einheitlich zu fassen. Damit soll vermieden werden, dass im Einzelfall dieselbe Rechtsfrage bei der Beurteilung von Leistungsansprüchen aus den verschiedenen landwirtschaftsrechtlichen Bereichen unterschiedlich entschieden wird.

Da im vorliegenden Fall einzig die Auslegung von Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV und damit die Abgrenzung von landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Nutzfläche umstritten ist (vgl. hinten E. 6 ff.), ist nachfolgend der gesetzessystematische Kontext dieser flächenbezogenen Bestimmung darzustellen:

#### 4.4.1 Nach Art. 13 LBV setzt sich die *Betriebsfläche* zusammen aus:

- "a. der landwirtschaftlichen Nutzfläche;  
 b. dem Wald (ohne Weidefläche von Waldweiden);  
 c. der landwirtschaftlich unproduktiven Vegetationsfläche;  
 d. den unproduktiven Flächen wie Gebäudeplätzen, Hofraum, Wegen oder nicht kultivierbarem Land;  
 e. den nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen wie Kiesgruben, Steinbrüchen oder Gewässern."

#### 4.4.2 Nach Art. 14 Abs. 1 LBV gilt als *landwirtschaftliche Nutzfläche* die einem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche ohne die Sömmerungsfläche (Art. 24), die dem Bewirtschafter ganzjährig zur Verfügung steht. Dazu gehören:

- "a. die Ackerfläche;  
 b. die Dauergrünfläche;  
 c. die Streuefläche;  
 d. die Fläche mit Dauerkulturen;  
 e. die Fläche mit Kulturen in ganzjährig geschütztem Anbau (Gewächshaus, Hochtunnel, Treibbeet);  
 f. die Fläche mit Hecken, Ufer- und Feldgehölzen, die nicht zum Wald nach dem Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0) gehört;  
 g. die Fläche im Uferbereich von Fliessgewässern mit einer Gerinnesohlenbreite von höchstens 5 m, die unter Einhaltung der besonderen Voraussetzungen und Auflagen nach Art. 45, 47 und 48 DZV als extensiv genutzte Wiese, Streuefläche, Ufergehölz oder als Weide bewirtschaftet wird und eine Neigung von höchstens 50 Prozent aufweist (Böschung), und welche:
1. sich im Eigentum des Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin befindet, oder
  2. unabhängig von ihrer Grösse gemäss den massgebenden Bestimmungen des LPG mit schriftlichem Vertrag gepachtet ist."

**4.4.3** Unter der Marginalie "*Ausschluss von Flächen von der LN*" gelten nach Art. 16 Abs. 1 LBV nicht als landwirtschaftliche Nutzfläche:

- "a. Flächen, deren Hauptzweckbestimmung nicht die landwirtschaftliche Nutzung ist;
- b. Flächen oder Teilflächen mit einem hohen Besatz an Problempflanzen wie Blacken, Ackerkratzdisteln, Flughäfer, Quecken;
- c. weniger als 2 m breite Flächenstreifen nach Art. 14 Abs. 1 Bst. g, die durch Wege oder Flächen, welche nicht zur landwirtschaftlichen Nutzfläche zählen, isoliert sind;
- d. erschlossenes Bauland;
- e. Flächen innerhalb von Golf-, Camping-, Flug- und militärischen Übungsplätzen sowie im ausgemachten Bereich von Eisenbahnen und öffentlichen Strassen;
- f. Flächen im Uferbereich und im ausgemachten Bereich von Fließgewässern mit einer Gerinnesohlenbreite von mehr als 5 m."

Nach Abs. 2 von Art. 16 LBV ist die Hauptzweckbestimmung nicht die landwirtschaftliche Nutzung, wenn:

- "a. diese stark eingeschränkt ist;
- b. der wirtschaftliche Ertrag aus der landwirtschaftlichen Nutzung kleiner ist als jener aus der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung; oder
- c. der Pflegecharakter überwiegt."

**4.4.4** Zur LBV hat das BLW "Weisungen und Erläuterungen 2009" erlassen (nachfolgend: Weisungen LBV, veröffentlicht im Internet unter: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Themen > Direktzahlungen und Strukturen). Diese stimmen in Bezug auf die vorliegend massgebenden Verordnungsbestimmungen mit der aktuellen Version vom Februar 2009 überein, weshalb nachfolgend auch auf die aktuelle Version verwiesen werden kann. Gleiches gilt auch für die "Weisungen und Erläuterungen 2009" zur DZV (veröffentlicht im Internet unter: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Themen > Direktzahlungen und Strukturen).

Diese Weisungen stellen inhaltlich – ähnlich wie Merkblätter oder Kreisschreiben – Verwaltungsverordnungen dar, welche die Durchführungsorgane binden, jedoch im Unterschied zu Rechtsverordnungen für Private keine Rechte oder Pflichten begründen. Mit ihnen soll vor allem im Ermessensbereich eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis gewährleistet werden. Auch sind sie in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung einer Fachstelle. Das Bundesverwaltungsgericht ist als verwaltungsunabhängige Gerichtsinstanz (Art. 2 VGG) an Verwaltungsverordnungen nicht gebunden. Diese werden deshalb vom Richter bei der Entscheidungsfindung mitberücksichtigt, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Be-

stimmungen ermöglichen (BGE 132 V 200 E. 5.1.2, BGE 130 V 163 E. 4.3.1).

## 5.

**5.1** Unbestrittenermassen besteht seit dem 28. September 2004 zwischen der Grundeigentümerin, der Burgergemeinde Turtmann, und der Open Air Gampel AG für die strittigen Grundstücke (E. 1.4) eine vertragliche Vereinbarung, welche die nichtlandwirtschaftliche Nutzung während je zwei Wochen vor und nach dem Open-Air-Festival sowie die dafür zu leistende Entschädigung regelt (vgl. Schreiben der Open Air Gampel AG vom 1. Oktober 2008 an die Vorinstanz). Im Sinne der Ausführungen des beschwerdeführenden Amtes ist davon abzusehen, auf die Details der rechtlichen Ausgestaltung dieser Vereinbarung näher einzugehen, zumal darin die zeitlich beschränkte *nichtlandwirtschaftliche* Nutzung der fraglichen Parzellen geregelt ist, auf die das LPG – entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners – keine Anwendung findet (vgl. BENNO STUDER/EDUARD HOFER, Das landwirtschaftliche Pachtrecht, Brugg 1987, S. 22 zu Art. 1 Abs. 1 Bst. a LPG und S. 52 zu Art. 4 Abs. 1 LPG).

Ferner ist unbestritten, dass einzig die Burgergemeinde die Entschädigung für die nichtlandwirtschaftliche Nutzung erhält und die einzelnen Bewirtschafter daran nicht beteiligt werden.

**5.2** Anders als im Verfahren vor der Vorinstanz, wird die vom Beschwerdegegner geltend gemachte Bewirtschaftung der im Streite liegenden Parzellen vor Bundesverwaltungsgericht von keiner Seite mehr in Frage gestellt. Vielmehr anerkennt das beschwerdeführende Amt die landwirtschaftliche Nutzung in Form von jährlich drei bis vier Schnitten. Deshalb räumt das beschwerdeführende Amt mit der Vorinstanz ein, dass die Hauptzweckbestimmung der fraglichen Parzellen für das Jahr 2007 nicht deswegen in Abrede gestellt werden kann, weil die landwirtschaftliche Grundstücksnutzung vor, während und nach dem Open-Air-Festival Gampel 2007 im Sinne von Art. 16 Abs. 2 Bst. a LBV stark eingeschränkt gewesen wäre, wie die Erstinstanz in ihrem Einspracheentscheid unter Bezugnahme auf den Vertrag zwischen der Gemeinde Turtmann und der Open Air Gampel AG angenommen hatte.

Daher ist in Übereinstimmung mit allen Parteien davon auszugehen,

dass die zeitliche Beanspruchung der fraglichen Parzellen durch das Freiluftkonzert keine starke Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung im Sinne von Art. 16 Abs. 1 Bst. a (i.V.m. Abs. 2 Bst. a) LBV darstellt. Insofern reicht der zeitliche Umfang der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung nicht aus, um diese als Hauptzweckbestimmung der fraglichen Parzellen erscheinen zu lassen (Art. 16 Abs. 2 Bst. a LBV).

**5.3** Der Beschwerdegegner behauptet zwar, er habe die fraglichen Parzellen bisher rechtmässig bewirtschaftet. Diesbezüglich lassen die Akten aber erkennen, dass die zivilrechtlichen Verhältnisse zur Zeit unklar sind. Es bestehen offenbar Unstimmigkeiten hinsichtlich der zeitlichen Ablösung der einschlägigen landwirtschaftlichen Pachtverträge, auf die sich der Beschwerdegegner beruft und die B.\_\_\_\_\_ als neuer Pächter zur Grundlage seiner Forderung von Flächenbeiträgen für dieselben Grundstücke im Jahre 2007 erklärt hat (vgl. Sachverhalt A.c). Den Akten lässt sich nicht entnehmen, in welchem Verfahrensstadium ein allfälliger Zivilrechtsstreit zwischen dem Beschwerdegegner und B.\_\_\_\_\_ steht.

Zu dieser Frage führt das beschwerdeführende Amt indessen zutreffend aus, dass im vorliegenden Zusammenhang letztlich unerheblich ist, wer im Jahre 2007 der rechtmässige Pächter der fraglichen Grundstücke gewesen war. Denn die Vorinstanz hat im angefochtenen Rückweisungsentscheid die Erstinstanz zu Recht dazu angehalten, bei einer Auszahlung von Direktzahlungen einen allfälligen zivilgerichtlichen Entscheid zu den strittigen Pachtverträgen zu beachten.

Dieses Vorgehen steht im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach es für den Anspruch auf Direktzahlungen nicht nur darauf ankommt, ob Leistungen, deren Erbringung nach Art. 70 LwG mit Direktzahlungen gefördert werden soll, effektiv erbracht worden sind, sondern ob zudem überhaupt ein zivilrechtlich hinreichend abgestütztes Nutzungsrecht besteht (BGE 134 II 287 E. 4).

Indessen dürfen Behörden, die Direktzahlungen ausrichten, nicht vorfrageweise über die zivilrechtliche Rechtmässigkeit der Bewirtschaftung befinden, wenn die Gültigkeit eines Pachtvertrages oder das Eigentum am Landwirtschaftsland umstritten ist: Solange ein solcher Streit besteht, sind Direktzahlungen nach den vorläufigen Verhältnissen dem tatsächlichen Bewirtschafter auszurichten (BGE 134 II 287 E. 4.1; vgl. zur "Gebrauchsleihe" von landwirtschaftlicher Nutzfläche:

Weisungen LBV, a.a.O., S. 12 zu Art. 14 Abs. 1 LBV sowie STUDER/HOFER, a.a.O., S. 38 f. zu Art. 1 Abs. 2 LPG).

## 6.

Bei dieser Ausgangslage beschränkt sich der hier zu beurteilende Streitgegenstand im Sinne der Darlegungen des beschwerdeführenden Amtes einzig auf die Frage, ob die fraglichen Parzellen (E. 1.4) gestützt auf Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV nur deshalb von der landwirtschaftlichen Nutzfläche auszuschliessen sind, weil der auf diesen Flächen erzielte, nichtlandwirtschaftliche Ertrag den landwirtschaftlichen Ertrag übersteigt.

**6.1** Zur Begründung dieses Standpunktes hält das beschwerdeführende Amt im Einzelnen fest, ein Ausschluss der fraglichen Flächen von der landwirtschaftlichen Nutzfläche habe auch zu erfolgen, wenn – wie hier – einzig der Verpächter als Grundeigentümer Einnahmen aus der nichtlandwirtschaftlichen Verpachtung der Flächen erziele, welche die aus der landwirtschaftlichen Nutzung stammenden Einnahmen eines Bewirtschafters übersteigen, unabhängig davon ob er Eigentümer oder Pächter sei. Denn Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV richte sich nicht an den Bewirtschaftler, sondern beziehe sich lediglich auf die Flächen, zumal nach Art. 16 Abs. 1 Bst. a LBV Flächen nicht als landwirtschaftliche Nutzflächen gelten würden, deren Hauptzweckbestimmung nicht die landwirtschaftliche Nutzung sei, was nach Abs. 2 Bst. b dieser Bestimmung dann zutrefte, wenn der wirtschaftliche Ertrag aus der landwirtschaftlichen Nutzung kleiner sei als jener aus der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung. Daher sei nicht massgebend, wer eine Entschädigung erhalte, sondern nur dass eine solche ausgerichtet werde.

Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV verfolge den Zweck zu verhindern, dass anderweitig abgegoltene Flächen beitragsmässig als landwirtschaftliche Nutzfläche angerechnet werden. Solche Doppelzahlungen auf derselben Fläche seien unerwünscht. Wäre demgegenüber darauf abzustellen, wem eine Entschädigung für eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung zufalle, dann wäre es naheliegend, immer dem Grundeigentümer Entschädigungen auszurichten, damit gleichzeitig auf derselben Fläche der Bewirtschaftler Direktzahlungen beziehen könnte. Auf diese Weise liesse sich die Anwendung dieser Bestimmung immer leicht umgehen.

Für die Grundstücke im Festivalgelände erhalte die Gemeinde Turtmann gemäss Vertrag mit der Open Air Gampel AG Fr. 0.30/m<sup>2</sup>, was Fr. 3'000.--/ha ausmache. Demgegenüber liege gemäss dem Wirk-Kalender (Ausgabe 2009) der jährliche wirtschaftliche Ertrag der landwirtschaftlichen Nutzung zwischen Fr. 956.--/ha und Fr. 1'195.--/ha, wenn vier Schnitte pro Jahr erfolgten und der Heupreis ab Feld erzielt werde. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV dürfe einzig der wirtschaftliche Ertrag aus der landwirtschaftlichen Nutzung (ohne Aufrechnung allfälliger Flächenbeiträge) demjenigen aus nichtlandwirtschaftlicher Nutzung gegenübergestellt werden. Unerheblich sei insbesondere, ob ein allenfalls herabgesetzter Pachtzins entrichtet werde. Auch könne die Frage offen gelassen werden, inwiefern die Entschädigung, welche die Open Air Gampel AG der Burgergemeinde Turtmann bezahle, an die Bewirtschafter weiterfliessen müsste. Dies wäre grundsätzlich in einem zivilrechtlichen Verfahren abzuklären. Massgebend sei allein, dass für die fraglichen Parzellen eine Entschädigung bezahlt werde, die den wirtschaftlichen Ertrag aus der landwirtschaftlichen Nutzung deutlich übersteige.

**6.2** Dem hält der Beschwerdegegner vorab entgegen, die in Art. 16 Abs. 2 Bst. a und b LBV erwähnten Voraussetzungen ([a.] starke Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung bzw. [b.] überwiegender Ertrag aus nichtlandwirtschaftlicher Nutzung) müssten kumulativ erfüllt sein. Denn es sei vorstellbar, dass die landwirtschaftliche Nutzung zwar stark eingeschränkt sei wegen witterungsbedingten Einflüssen (wie z.B. "Überschwemmungen, Hangrutschungen"), ohne dass deshalb solche Flächen von der landwirtschaftlichen Nutzfläche auszuschliessen wären. Daher sei eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung nur bei einer starken landwirtschaftlichen Nutzungseinschränkung anzunehmen, die gleichzeitig auf einem wirtschaftlichen Ertrag aus nichtlandwirtschaftlicher Nutzung herrühre.

Die Vorinstanz habe eine starke Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung wegen des Open-Air-Festivals verneint. Die Bewirtschafter bezahlten unabhängig von diesem Festival die Pachtzinse an die Burgerschaft. Daher sei es stossend, wenn die Bewirtschafter wegen des kurzfristigen Entzuges der landwirtschaftlichen Nutzung ihre Beiträge verlören. Nur wenn ein Bewirtschafter für eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung entschädigt würde, läge eine unzulässige Doppelentschädigung vor. Sachlich sei es nicht gerechtfertigt, eine Umgehungsmöglichkeit anzunehmen, nachdem eine Entschädigung

für Grundeigentum immer dem Eigentümer und nicht dem Pächter zustehe. Ein Pächter habe nur dann Anspruch auf Ausgleich, wenn er wegen einer Drittbeanspruchung den Pachtgegenstand nicht mehr nutzen könne. Die vorübergehende Beanspruchung des Grundeigentums werde ihm entschädigt, indem die Open Air Gampel AG die Neueinsaat bezahle. Mit der Annahme, die Entschädigung werde bewusst an die Eigentümerin ausbezahlt, werde den Parteien zu Unrecht unlautere Umgehungsabsichten unterstellt.

Nach Art. 72 LwG seien die Flächenbeiträge ein Entgelt für gemeinschaftliche Leistungen. Der in Art. 1 Bst. b und c LwG verankerte Zweck, die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten und die Kulturlandschaft zu pflegen, werde mit der ganzjährigen Bewirtschaftung der Grundstücke im Bereich des Festivalbetriebes erfüllt. Deshalb widerspreche es diesem Zweckartikel, wenn Bewirtschafter, welche in Berggebieten an erschwerten Bedingungen litten, keine Beiträge erhielten, nur weil vom Verpächter Erträge aus nichtlandwirtschaftlicher Nutzung erwirtschaftet werden. Nach den Feststellungen der Vorinstanz entschädige der Veranstalter des Freiluftkonzertes die Bewirtschafter nicht, weshalb sie sich auch nicht durch die nichtlandwirtschaftliche Nutzung bereichert hätten. Dies aber widerlege die den Bewirtschaftern implizit unterschobene Bereicherungsabsicht. Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV bezwecke einzig zu verhindern, dass sich Bewirtschafter durch mehrfache Flächennutzung ungerechtfertigt bereicherten. Dies sei hier nicht der Fall.

**6.3** Das beschwerdeführende Amt und der Beschwerdegegner legen den hier interessierenden Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV in genau entgegengesetztem Sinne aus:

Während der Beschwerdegegner – wie bereits die Vorinstanz – unter Bezugnahme auf Gerechtigkeitsgesichtspunkte für massgeblich erachtet, ob ein Bewirtschafter durch die mehrfache Nutzung derselben Fläche "ungerechtfertigt bereichert" wird, lässt das beschwerdeführende Amt dies nicht als Kriterium gelten, weil seiner Auffassung nach – gestützt auf eine wortlautgebundene, gesetzssystematische Auslegung – einzig an die Fläche anzuknüpfen sei. Denn sonst liessen sich Umgehungsmöglichkeiten durch Verpächter und pachtende Bewirtschafter und die sich daraus ergebenden "unerwünschten Doppelzahlungen" auf derselben Fläche nicht verhindern.

**6.4** Trotz dieser erheblichen Divergenzen übersehen das beschwerdeführende Amt, die Vorinstanz und der Beschwerdegegner, dass Direktzahlungen als Anspruchssubventionen, wie erwähnt, dem *Leistungsabgeltungsprinzip* unterstehen. Dieses Grundprinzip wird nur von den in Art. 70 Abs. 5 LwG – auf formellgesetzlicher Ebene (vgl. Art. 164 Abs. 1 BV) – vorgesehenen, *sozialpolitisch motivierten Einschränkungen* durchbrochen (vgl. E. 4.3.3). Deshalb gehen die Vorinstanz und der Beschwerdegegner auch nicht so weit, die Gesetzmässigkeit von Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV zu beanstanden, obschon diesbezüglich gewichtige Zweifel bestehen:

Unter dem Gesichtspunkt der *Leistungsabgeltung* vermag es nicht einzuleuchten, weshalb ein Bewirtschafter als Leistungserbringer und Zahlungsempfänger im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. b LwG (i.V.m. Art. 72 LwG) seinen Direktzahlungsanspruch für von ihm im Sinne der DZV – ohne erhebliche Einschränkungen im Sinne von Art. 16 Abs. 2 Bst. a (i.V.m. Art. 16 Abs. 1 Bst. a) LBV (vgl. E. 5.2) – tatsächlich bewirtschaftete Flächen auch dann verlieren sollte, wenn – wie hier – sein Verpächter (als Grundeigentümer) noch Erträge aus einer nichtlandwirtschaftlichen Verpachtung der Flächen erzielt, welche die Einnahmen des Bewirtschafters aus dessen landwirtschaftlichen Nutzung übersteigen, ohne dass dieser an den nichtlandwirtschaftlichen Einnahmen beteiligt wird.

Da hier unbestrittenermassen für den Pflanzenbau landwirtschaftlich nutzbare (und auch tatsächlich für gemeinwirtschaftliche Leistungen in einem hinreichendem Ausmass genutzte) Parzellen in Frage stehen, die dem Bewirtschafter ganzjährig zur Verfügung stehen (mit Ausnahme der kurzfristigen, die landwirtschaftliche Nutzbarkeit nicht wesentlich herabsetzende Einschränkung vor, während und nach dem Festival: vgl. Art. 13 Bst. a i.V.m. Art. 14 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 1 Bst. a LBV, sowie dazu E. 5.2), vertritt die Vorinstanz jedenfalls folgerichtig den Standpunkt, dass ein Flächenausschluss nur in Frage kommen dürfte, wenn der Hauptnutzen einer Fläche nichtlandwirtschaftlicher Natur wäre, sei es, dass die landwirtschaftliche Nutzung in sachlicher und zeitlicher Hinsicht stark eingeschränkt wäre (Art. 16 Abs. 2 Bst. a LBV) oder der Pflegecharakter überwiegen würde (Art. 16 Abs. 2 Bst. c LBV).

Insofern stellt sich unabweislich die Frage, ob es den landwirtschaftsrechtlichen Zielsetzungen, welche mit der Ausrichtung von Direkt-

zahlungen nach Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV und Art. 2 Abs. 1 Bst. b LwG verbunden sind (vgl. E. 4.1 ff.), entsprechen kann, wenn in hinreichendem Umfang erbrachte gemeinwirtschaftliche Leistungen eines Bewirtschafters (E. 5.2) nur deswegen nicht abzugelten sind, weil ein Grundeigentümer mit derselben Parzelle auch einen (den landwirtschaftlichen Ertrag übersteigenden) nichtlandwirtschaftlichen Ertrag erzielt hat, in dessen Genuss der Bewirtschafter (als Pächter) nicht kommt.

## 7.

Angesichts dieser Überlegungen ist Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV vorfrageweise auf seine Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen (vgl. E. 7.2), wobei die vom Bundesgericht entwickelten Grundsätze zur konkreten Normenkontrolle massgebend sind (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2482/2007 vom 26. Juni 2007 E. 4.2):

**7.1** Verordnungen, die sich nicht direkt auf die BV abstützen und die gesetzliche Regelungen ergänzen oder abändern (sog. unselbständige, gesetzesvertretende Verordnungen), bedürfen nach Art. 164 Abs. 2 BV einer genügenden gesetzlichen Delegationsnorm. Bei diesen ist zu untersuchen, ob sich der Ordnungsgeber an die ihm gesetzlich übertragenen Befugnisse gehalten hat.

Das Bundesgericht und mit ihm auch das Bundesverwaltungsgericht dürfen jedoch nach Art. 190 BV (in der seit 1. Januar 2007 geltenden Fassung [bis dahin Art. 191 BV]) nicht überprüfen, ob die Delegation ihrerseits verfassungsmässig ist (BGE 131 II 271 E. 7.4; vgl. Yvo HANGARTNER, Kommentar zu Art. 191 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al., Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, Zürich 2002, Rz. 4 ff. und 18). Räumt die formellgesetzliche Delegationsnorm dem Bundesrat einen weiten Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsstufe ein, ist dieser für das Bundesverwaltungsgericht ebenfalls verbindlich. Es darf in diesem Fall nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, zumal für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahme der Bundesrat die Verantwortung trägt und es nicht Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts ist, sich zur wirtschaftlichen oder politischen Sachgerechtigkeit der angeordneten Massnahme zu äussern (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7278/2007 vom 29. April 2008 E. 5.1).

Insofern ist die Prüfung des Bundesverwaltungsgerichts auf die Frage beschränkt, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (BGE 133 V 42 E. 3.1, BGE 131 II 271 E. 4, BGE 129 V 327 E. 4.1, je mit Hinweisen). In einem solchen Fall ist namentlich zu untersuchen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen (vgl. BGE 133 V 42 E. 3.1, BGE 131 II 271 E. 4, BGE 129 II 160 E. 2.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1723/2006 vom 19. September 2007 E. 3.4.2).

Wird im Rahmen einer akzessorischen Normenkontrolle festgestellt, dass ein Rechtssatz gegen übergeordnetes Recht verstösst, dürfen die Behörden diesen für rechtswidrig erklären und daher nicht anwenden. Indes ist die formelle Aufhebung bzw. Anpassung der rechtswidrigen Norm ausschliesslich Sache des zuständigen Rechtsetzungsorgans (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich 2008, Rz. 2076).

**7.2** Die hier zur Diskussion stehende LBV stützt sich im Ingress einzig auf Art. 177 Abs. 1 LwG, wonach der Bundesrat die erforderlichen Ausführungsbestimmungen erlässt, wo das Gesetz die Zuständigkeit nicht anders regelt. Diese Bestimmung ermächtigt den Bundesrat im Kapitel über die Vollzugsbestimmungen (Art. 177 ff. LwG) nicht zum Erlass ergänzender (d.h. gesetzesvertretender) oder gar gesetzesderogierender Vorschriften.

Daher ist der Bundesrat in der LBV nur ermächtigt, Ausführungsvorschriften zu erlassen, wie auch der massgebende Wortlaut von Art. 177 Abs. 1 LwG nahelegt. Solchen Vollzugsverordnungen kommt die Funktion zu, die gesetzlichen Bestimmungen zu konkretisieren und gegebenenfalls untergeordnete Lücken zu füllen, soweit dies für den Gesetzesvollzug erforderlich ist. Die Ausführungsbestimmungen müssen sich jedoch an den gesetzlichen Rahmen halten und dürfen insbesondere keine neuen Vorschriften aufstellen, welche die Rechte der Bürger beschränken oder ihnen neue Pflichten auferlegen, selbst wenn diese Regeln mit dem Zweck des Gesetzes vereinbar wären (BGE 134 I 313 E. 5.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-

1543/2006 vom 14. April 2009 E. 3.3). Vollzugsbestimmungen sind zudem nur in dem Umfang zulässig, als das Gesetz dafür Raum lässt und nicht bewusst auf eine präzisere Regelung der betreffenden Frage verzichtet (BGE 134 I 313 E. 5.3, BGE 124 I 127 E. 3b f., BGE 122 II 411 E. 3d, je mit Hinweisen).

**7.2.1** Soweit in den Art. 14 und 16 LBV (vgl. E. 4.4.2 f.) eine objektive Umschreibung der landwirtschaftlichen Nutzfläche vorgenommen wird, die auf die Flächenbeschaffenheit wie auch auf die tatsächliche Möglichkeit zur effektiven und den gemeinwirtschaftlichen Leistungen förderlichen Flächenbewirtschaftung Bezug nimmt, kann auch sichergestellt werden, dass insbesondere Flächenbeiträge (Art. 72 LwG), wie sie hier in Frage stehen, nur für tatsächlich erbrachte gemeinwirtschaftliche Leistungen auf produktiven Flächen ausgerichtet werden.

Die Art. 13-26 LBV, in welchen die einzelnen für das Landwirtschaftsrecht massgeblichen *Flächentypen* definiert werden, dienen der Abgrenzung der landwirtschaftlichen Nutzfläche und stellen Ausführungsvorschriften im Sinne von Art. 177 Abs. 1 LwG dar, deren inhaltlicher Umfang und Zweckmässigkeit von den Parteien nicht in Frage gestellt wird und nachfolgend nicht näher zu beleuchten ist.

Im Gegensatz dazu macht der hier strittige Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV einen Ausschluss von der landwirtschaftlichen Nutzfläche nicht von der tatsächlich möglichen landwirtschaftlichen Bewirtschaftbarkeit oder von der tatsächlich nicht hinreichend erfolgten landwirtschaftlichen Nutzung abhängig, sondern sieht einen Flächenausschluss – mit subventionsausschliessender Wirkung (Art. 4 Abs. 1 DZV) – auch für den Fall vor, dass die zusätzlich erfolgte landwirtschaftliche Nutzung einen tieferen Ertrag abwirft als die nichtlandwirtschaftliche Nutzung. Insofern wird die monetäre Grösse des wirtschaftlichen Ertrages für die Bestimmung der "Hauptzweckbestimmung" einer landwirtschaftlichen Fläche als massgeblich erklärt.

Ein solches, nur am Geldwert anknüpfendes, auf die Landwirtschaftsfläche bezogenes "Doppelentschädigungs- oder Bereicherungsverbot", welches trotz erbrachter gemeinwirtschaftlicher Leistungen den damit verbundenen Anspruch auf allgemeine Direktzahlungen untergehen lässt, läuft im Ergebnis auf die Statuierung einer weiteren Ausnahme zum Leistungsabgeltungsprinzip hinaus, wie es in Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV und Art. 70 Abs. 1 (i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b) LwG vorgesehen ist

(vgl. E. 4.3.3). Insofern entspricht das in Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV eingeführte Kriterium funktionell den in Art. 70 Abs. 5 LwG abschliessend normierten, sozialpolitisch motivierten Ausnahmekategorien, welche das Prinzip der Leistungsabgeltung durchbrechen.

Indessen müsste ein solches Subventionsausschlusskriterium, das erheblich in die Rechte der Finanzhilfeempfänger eingreift, um im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV rechtsbeständig zu sein, über eine ausreichende gesetzliche Grundlage im Delegationsrahmen von Art. 70 LwG verfügen (vgl. E. 7.1). Dies ist hier aber nicht der Fall, nachdem in Art. 70 LwG eine auf den Geldwert der Nutzungsweise bezogene Kategorie, die eine Reduktion oder gar den Ausschluss von Anspruchssubventionen erlauben würde, nicht vorgesehen ist. Demzufolge lässt sich entgegen der Auffassung des beschwerdeführenden Amtes das von ihm angestrebte "Bereicherungsverbot", mit dem die von ihm für unzulässig gehaltenen "Doppelzahlungen" verhindert werden sollen, nicht auf Art. 70 Abs. 5 LwG abstützen. Aber auch Abs. 6 von Art. 70 LwG fällt ausser Betracht, zumal diese Bestimmung Fallkategorien betrifft, die hier nicht zur Diskussion stehen.

Damit verfügt Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV nicht über die verfassungsrechtlich erforderliche formellgesetzliche Basis für die intendierte Delegation vom Leistungsabgeltungsprinzip. Insofern ist diese Bestimmung im vorliegenden Fall auch nicht anwendbar (vgl. E. 7.1).

Bei diesem Ergebnis braucht die Frage nicht geklärt zu werden, ob Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV über den Wortlaut hinaus einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich wäre, wie dies im Ergebnis die Vorinstanz und der Beschwerdegegner vertreten (vgl. zur verfassungskonformen Auslegung: BGE 135 I 161 E. 2, BGE 134 IV 297 E. 4.3.5, BGE 131 II 710 E. 4, je mit Hinweisen).

**7.2.2** Abgesehen davon, dass es im Lichte des massgeblichen landwirtschaftsgesetzlichen Delegationsrahmens von Art. 70 LwG für die Charakterisierung einer Parzelle als "landwirtschaftliche Nutzfläche" kaum darauf ankommen kann, welcher Geldertrag mit einer zusätzlichen nichtlandwirtschaftlichen Nutzung erwirtschaftet werden kann, erweist sich der in Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV beabsichtigte Ausschluss von der landwirtschaftlichen Nutzfläche wegen anteilmässig grösserem, nichtlandwirtschaftlichem Ertrag weder als zweckmässig noch als zielgerecht. Denn das vom beschwerdeführenden Amt als

wesentlich hingestellte Ziel, Doppelzahlungen auf derselben Fläche zu verhindern, lässt sich gar nicht umfassend erreichen:

Art. 16 Abs. 2 Bst. b (i.V.m. Art. 16 Abs. 1 Bst a) LBV *erlaubt* – ohne jegliche Ausschlussfolgen – eine *Doppelentschädigung*, *solange* der wirtschaftliche Ertrag aus nichtlandwirtschaftlicher Nutzung *kleiner* ist als derjenige aus landwirtschaftlicher Nutzung (und zwar unabhängig davon, ob die Eigentümer- und Bewirtschafterstellung zusammenfallen oder nicht). Daher lassen sich mit dieser Bestimmung die vom beschwerdeführenden Amt als unerwünscht bezeichneten "Doppelzahlungen" insbesondere dann nicht verhindern, wenn der wirtschaftliche Flächenertrag aus der landwirtschaftlichen Nutzung jenen aus der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung nicht übersteigt. In solchen Fällen wird die als Geldbetrag gemessene *landwirtschaftliche* Nutzung, soweit sie zumindest 50 Prozent beträgt, bereits als "Hauptzweckbestimmung" der entsprechend mehrfach genutzten und deshalb auch mehrfach entschädigten Flächen angesehen und für beitragsberechtigt anerkannt.

Das beschwerdeführende Amt scheint, wenn es von der Gefahr "unerwünschter Doppelzahlungen" spricht, zu übersehen, dass bereits Art. 70 Abs. 5 Bst. f LwG (i.V.m. Art. 22 DZV) seinem Anliegen dient, der "ungerechtfertigten Bereicherung" von Bewirtschaftern entgegenzuwirken. In dieser Bestimmung sind entsprechende Korrekturmöglichkeiten in Form von Grenzwerten des steuerbaren Einkommens der Bewirtschafter vorgesehen. Die Bezugsgrösse "Einkommen" ist – wie auch der Vermögensgrenzwert (Art. 23 DZV) – ein tauglicher Anknüpfungspunkt, wenn es im Sinne des Bundesgesetzgebers tatsächlich für wünschbar erachtet wird, bei bestimmten Einkommens- oder Vermögensgrenzen das verfassungsrechtliche Leistungsabgeltungsprinzip auszusetzen und Direktzahlungen aus "sozialpolitischen Gründen" zu kürzen oder ganz ausfallen zu lassen.

**7.2.3** Schliesslich bleibt noch anzumerken, dass mit den materiell-gesetzlich vorgesehenen Tatbeständen der "starken Einschränkung" (Art. 16 Abs. 2 Bst. a LBV) und des "überwiegenden Pflegecharakters" (Art. 16 Abs. 2 Bst. c LBV) einer landwirtschaftlichen Nutzung hinreichend zielgerechte Kriterien bestehen, mit denen sich die *nicht-landwirtschaftliche Hauptzweckbestimmung* einer Fläche hinlänglich umschreiben lässt, zumal sich die definitorische Flächenqualifikation (Art. 14 i.V.m. Art. 16 LBV) auf das zeitliche Ausmass der tatsächlich

erfolgenden, landwirtschaftlich sinnvollen Nutzungsweise von Boden beziehen muss, um den sachgerechten Ausschluss einer Fläche von der landwirtschaftlichen Nutzfläche zu erlauben:

Art. 16 Abs. 2 Bst. a LBV bildet ein auf die konkrete Nutzungsweise bezogenes selbständiges Kriterium, das durch sein Anknüpfen an die starke Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung durchaus tauglich ist, die Hauptzweckbestimmung einer Fläche erkennbar zu machen. Gleiches gilt auch für den Bst. c von Art. 16 Abs. 2 LBV, der beim Pflegecharakter einer Fläche deren nichtlandwirtschaftliche Nutzbarkeit und damit nichtlandwirtschaftliche Hauptzweckbestimmung unterstellt. Dies ist oft bei der Pflege von Flächen zwischen den Spielfeldern von Golfbetrieben (etc.) der Fall, wo es nicht um die landwirtschaftliche Nutzung, sondern um die Erfüllung von Bewilligungsaufgaben geht (vgl. dazu: Weisungen LBV, a.a.O., S. 13 zu Art. 16 Abs. 3 LBV).

#### **8.**

Verfügt nach dem bisher Gesagten der vom beschwerdeführenden Amt angerufene Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV über keine genügende gesetzliche Grundlage, um einen Ausschluss der strittigen Parzellen aus der landwirtschaftlichen Nutzfläche zu rechtfertigen, sind die hier zu Flächenbeiträgen grundsätzlich berechtigenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen, soweit sie tatsächlich in hinreichendem Masse erbracht worden sind, auch finanziell abzugelten.

Mit diesem Ergebnis steht der angefochtene Rückweisungsentscheid letztlich im Einklang, auch wenn er in rechtlicher Hinsicht teilweise unzutreffend begründet worden ist.

Damit aber erweist sich die Beschwerde des Bundesamtes für Landwirtschaft als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann (E. 1.4).

#### **9.**

Die Beschwerdeinstanz auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Vorinstanzen oder Bundesbehörden haben keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Der im Beschwerdeverfahren obsiegenden Partei steht ein Anspruch auf Parteientschädigung zu für die ihr erwachsenen notwendigen und

verhältnismässig hohen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173.320.2).

Vorliegend obsiegt der Beschwerdegegner. Angesichts der rechtlich anspruchsvollen Streitsache und der einlässlichen Eingabe des Beschwerdegegners erscheint eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 4'000.-- (inkl. MWST) als angemessen. Diese hat das beschwerdeführende Amt dem Beschwerdegegner nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu entrichten.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**

Das beschwerdeführende Bundesamt für Landwirtschaft hat dem Beschwerdegegner nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.-- (inkl. MWST) zu entrichten.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- das beschwerdeführende Amt (Gerichtsurkunde);
- den Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde);
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

David Aschmann

Said Huber

**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 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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 19. November 2009