



Abteilung II
B-649/2016

Urteil vom 23. August 2017

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz),
Pascal Richard und Vera Marantelli,
Gerichtsschreiberin Kinga Jonas.

Parteien

X. _____,
vertreten durch lic. iur. Pius Koller, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführer,

gegen

Baudirektion des Kantons Zürich,
Vorinstanz,

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

Gegenstand

Landwirtschaftliche Direktzahlungen 2008-2013.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer führt einen Landwirtschaftsbetrieb mit Pferdehaltung und -zucht.

A.a Am 18. Januar 2013 fand eine Überprüfung seines Betriebs vor Ort statt.

Mit Schreiben vom 8. Oktober 2013 („Direktzahlungen, nachträgliche Kürzung wegen Nicht-Bewirtschaftung auf eigene Rechnung und Gefahr“) teilte die Erstinstanz dem Beschwerdeführer mit, im Beitragsjahr 2013 würden die ihm für die Jahre 2008-2012 ausgerichteten Direktzahlungen sowie die Akontozahlung für das Jahr 2013 zurückgefordert, da davon auszugehen sei, dass er das wirtschaftliche Risiko der Führung seines Landwirtschaftsbetriebs nicht selber trage. Auf Grund der Gebäude, des Maschineninventars und des Pferdebestands vor Ort müsste der für die Direktzahlungsberechtigung gemeldete Vermögenswert höher sein. Gemäss Handelsregister werde die Pferdehaltung durch die Y. _____ AG mit dem Zweck Pferdezucht, -handel und -ausbildung betrieben.

Mit Eingaben vom 7. November 2013 und 25. Februar 2014 nahm der Beschwerdeführer Stellung in der Sache und reichte der Erstinstanz verschiedene Unterlagen zum Nachweis seiner Direktzahlungsberechtigung ein. Zudem fand im Zeitraum vom Januar 2013 bis Juni 2014 ein Austausch von E-Mails zwischen der Erstinstanz und dem Beschwerdeführer statt (vgl. act. 5 Vorakten).

A.b Mit Verfügung vom 18. Juni 2014 „Nachträgliche Kürzung der Direktzahlungen wegen Nichtbewirtschaftung auf eigene Rechnung und Gefahr“ verfügte die Erstinstanz Folgendes:

„I. Die „Kürzung der Direktzahlungen 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 und 2013 von Fr. 122'223.35 bleibt bestehen.

...“

Die Erstinstanz hielt fest, das Betriebsergebnis des Betriebs des Beschwerdeführers entspreche nicht der landwirtschaftlichen Aufzeichnungspflicht und dokumentiere dessen Eigenständigkeit nicht. So fehlten die privaten Einnahmen und Ausgaben des Betriebs, und die betrieblichen Einnahmen und Ausgaben seien unvollständig. Insbesondere fehlten Angaben zu der AHV/IV/EO des Betriebsinhabers, Zahlungen in dessen

2. Säule, Versicherungen für Gebäude, Unfall und Haftpflicht, Miete und Pacht für Geschäftsräume, Unterhalt, Reparaturen, Schuldzinsen, Zinsen, Naturalbezüge, Privatanteile an Betriebsausgaben, Bewertung von Warenvorräten und Abschreibungen. Bei den meisten Einnahmen und Ausgaben fehlten Belege dafür, wer die Leistungserbringer und -bezüger seien. Der Beschwerdeführer reiche keine Vereinbarung betreffend die Verrechnungen mit der Y._____ AG ein. Die Direktzahlungen, die einzigen belegten Einnahmen, die an den Beschwerdeführer ausbezahlt würden, stellten nur 4.8% der gesamten Einnahmen dar. 61% der Einnahmen seien der Y._____ AG fakturiert. Die Ausgaben seien zu 100% von der Y._____ AG in Rechnung gestellt. Schliesslich werde der Hauptteil der Arbeiten nicht durch betriebseigene Arbeitskräfte erbracht, da das Personal durch die Y._____ AG angestellt sei.

Mit Rekurs vom 21. Juli 2014 beantragte der Beschwerdeführer, die Aufhebung der Verfügung der Erstinstanz vom 18. Juni 2014.

A.c Mit Entscheid vom 18. Dezember 2015 wies die Vorinstanz den gegen diese Verfügung erhobenen Rekurs des Beschwerdeführers ab, soweit sie darauf eintrat. Sie zog insbesondere in Erwägung, im Jahr 2013 seien sämtliche Ausgaben des Landwirtschaftsbetriebs über die Y._____ AG abgewickelt worden. Die für einen landwirtschaftlichen Tierhaltungsbetrieb typischen Kosten (Futter, Tierarzt, Hufschmid) und laufende Kosten (Strom, Wasser, Versicherungen, Zinsen, Personal) seien der AG in Rechnung gestellt und dem Betrieb anteilmässig weiterverrechnet worden. Diese sehr ungewöhnliche Verrechnung sämtlicher Aufwandpositionen mit einer anderen Unternehmung, der Umstand, dass im Betrieb überwiegend Pferde der AG gehalten würden, und die Tatsache, dass die im Betrieb eingesetzten familienfremden Arbeitskräfte von der AG angestellt seien, liessen eine erhebliche wirtschaftliche Abhängigkeit des Landwirtschaftsbetriebs von der AG vermuten. Dass die Zuchtpferde, die Eigentum der AG seien, in der Tierverkehrsdatenbank und im Register des Schweizerischen Verbands für Pferdesport als Eigentum des Beschwerdeführers eingetragen seien, deute ebenfalls auf eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit hin. Die im Auftragsverhältnis für Ernte- und Saatarbeiten eingesetzten Personen könnten nicht als familieneigene Arbeitskräfte anerkannt werden. Die Behauptung, dass der Vater und die Ehefrau des Beschwerdeführers im Tierhaltungsbetrieb massgeblich mitarbeiteten, sei durch keinerlei Belege, wie Einzahlungen an Sozialversicherungen, untermauert. Eine massgebliche Mitarbeit von Y._____ erscheine bereits deshalb als unrealistisch, weil das Ingenieurbüro der AG vorwiegend von ihm geführt werde.

Es sei unglaublich, dass der Beschwerdeführer, sein Vater und seine Ehefrau die einfachen Stallarbeiten erledigten, während die zu sehr niedrigen Lohnansätzen entschädigten familienfremden Arbeitskräfte sich um die Pflege und das Bewegen der Zuchtpferde kümmerten. Angesichts der Grösse des Pferdehaltungsbetriebs, der unterschiedlichen Betriebsstandorte und der eingesetzten familienfremden Arbeitskräfte sei der Personalbedarf des Betriebs auf mindestens 300 Stellenprozent zu veranschlagen. Es sei offensichtlich, dass der Betrieb im Beitragsjahr 2013 nicht zu 50% mit betriebseigenen Arbeitskräften bewirtschaftet worden sei, weshalb auf die Einholung eines Arbeitsvoranschlags verzichtet werden könne. Für die Jahre 2008 bis 2012 habe der Beschwerdeführer keine aussagekräftigen Betriebsabrechnungen oder Abrechnungen über Sozialversicherungsbeiträge für das Betriebspersonal eingereicht.

B.

Gegen diesen Entscheid erhob der Beschwerdeführer am 1. Februar 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, der Rekursentscheid der Vorinstanz sei aufzuheben und auf die Kürzung (recte: Rückforderung) der Direktzahlungen für die Beitragsjahre 2008-2013 in der Höhe von insgesamt Fr. 122'223.35 sei zu verzichten. Die Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2013 seien festzusetzen und ihm ungekürzt (zuzüglich eines Verzugszinses von 5% ab dem 1. Januar 2014) auszurichten. Eventualiter sei die Erstinstanz anzuweisen, die Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2013 festzusetzen und ihm ungekürzt (zuzüglich 5% Verzugszinses ab dem 1. Januar 2014) auszurichten. Subeventualiter seien der angefochtene Rekursentscheid aufzuheben und das Verfahren mit verbindlichen Weisungen zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Es sei eine öffentliche Verhandlung durchzuführen. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuer. Für die Bemessung der Parteientschädigung sei der Rechtsvertreter zur Einreichung einer Kostennote einzuladen. Zur Überprüfung der finanziellen Selbständigkeit seines Betriebs sei eine Expertise einzuholen, und es sei ein Arbeitsvoranschlag für die Jahre 2008-2013 zu erstellen. In formeller Hinsicht beanstandet der Beschwerdeführer, dass ihm der Gegenstand der Betriebsprüfung vom 18. Januar 2013 nicht korrekt mitgeteilt worden sei, diese nicht dokumentiert und er über deren Ergebnis nicht informiert worden sei. Ferner sei eine Anfrage der Erstinstanz an das Steueramt nicht aktenkundig. Die Vorinstanz habe sich mit seinen diesbezüglichen Rügen ungenügend auseinandergesetzt. Ferner habe die Vorinstanz den Verzicht auf das beantragte Gutachten zu der finanziellen Selbständigkeit seines Betriebs nicht begrün-

det und sei auf seinen Beweisantrag um Beizug sämtlicher Unterlagen betreffend seine Direktzahlungsgesuche für die Jahre 2008-2013 nicht eingegangen. Des Weiteren habe ihm die Vorinstanz den Abschluss ihrer Sachverhaltsermittlungen entgegen einer kantonalen Verfahrensvorschrift nicht angezeigt. Schliesslich begründe die Vorinstanz nicht vertieft, weshalb die Rückforderung nicht auf das Jahr 2013 zu beschränken sei und gehe nicht auf sein Vorbringen ein, dass die Rückforderung eine grosse Härte für ihn darstelle, da er über die Direktzahlungen verfüge. Die Mitwirkungspflicht gelange bei der Rückforderung von Direktzahlungen nicht zur Anwendung. Obwohl bloss Annahmen nicht genügen, um eine Rückforderung zu verfügen, sei der Sachverhalt mit Bezug auf die Jahre 2008-2012 nicht abgeklärt worden.

In materieller Hinsicht bringt der Beschwerdeführer vor, das Zusammenwirken mit der AG bestehe nur im Pferdebereich. Der Pferdehandel erfolge über die AG. Für die Haltung und Ausbildung der Zuchtpferde werde er von der AG entschädigt. Dazu kämen das Einkommen aus den Zuchteinnahmen, die Turniergewinne, die Pensionen für den Stall „Z. _____“ und die Direktzahlungen. Die Gewinnsummen und die Pensionen für den Stall „Z. _____“ würden ihm über ein Verrechnungskonto bei der AG gutgeschrieben. Für die Gutschriften (Entschädigung Zuchtpferde) und Belastungen (Kosten Landwirtschaftsbetrieb) würden bei der AG Verrechnungskonten geführt und Ende Jahr abgerechnet. Den Saldo versteuere er als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit. Für den Betrieb sei ein eigenes Betriebsergebnis ausgewiesen. Daran ändere die fehlende Verrechnung der Lohnunternehmerkosten und der Verköstigung der Angestellten nichts. Das Personal sei von der AG angestellt und werde ihm verliehen. Obwohl kein rechtsgültiger Personalverleih vorliege, sei das von der AG ausgeliehene Personal betriebseigene Arbeitskraft, welches in persönlicher, betrieblicher und zeitlicher Hinsicht in seinen Betrieb eingebunden sei. Die Arbeiten auf dem Betrieb erledigten zum grössten Teil er selbst, sein Vater und seine Ehefrau. Zudem seien regelmässig 1-2 von der AG ausgeliehene Angestellte beschäftigt, die bis zum Jahr 2013 vorwiegend die Pferde gepflegt und bewegt hätten. Ein Arbeitsaufwand von 300 Stellenprozent sei aus der Luft gegriffen. Selbst wenn das von der AG ausgeliehene Personal nicht als betriebseigene Arbeitskraft gelten sollte, seien mehr als 50% der Arbeiten von ihm, seiner Ehefrau und seinem Vater verrichtet. Es sei ein Arbeitsvoranschlag zu erstellen. Der Rückforderungsanspruch sei verjährt, da ihn die Erstinstanz nicht innert Jahresfrist ab Kenntnis geltend gemacht habe. Eventualiter sei die Rückforderung im Sinne der

Verhältnismässigkeit auf das Jahr 2013 zu beschränken, da er die erhaltenen Direktzahlungen investiert habe.

C.

Mit Vernehmlassung vom 7. April 2016 beantragt die Erstinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie erklärt, anlässlich der Betriebsbesichtigung seien keine Anhaltspunkte gefunden worden, die gegen die Direktzahlungsberechtigung des Beschwerdeführers gesprochen hätten. Da es keine Beanstandungen gegeben habe, sei kein Protokoll erstellt worden, und der Beschwerdeführer habe auch keines verlangt. Er sei nach der Besichtigung jedoch aufgefordert worden, die Arbeitsverträge und SVA-Abrechnungen für das Personal einzureichen. Zudem sei ein Falldossier eröffnet worden. In der telefonisch eingeholten Auskunft habe das Steueramt bestätigt, dass der Beschwerdeführer steuerrechtlich zwar als unselbständig erwerbend gelte, die Direktzahlungen jedoch als Einkommen aus selbständiger Tätigkeit deklariere. Die Zahlungen zwischen dem Betrieb des Beschwerdeführers und der AG seien nicht oder nur unvollständig belegt. Für die Jahre 2008-2012 existiere nur eine Übersicht über die Beträge Pferdezucht, ohne jegliche Belege. Für Ausbildung und Verkauf der Pferde werde pauschal ein Betrag aufgeführt, obwohl die Pferde im Eigentum der AG seien und der Handel über die AG abgewickelt werde. Es fehlten landwirtschaftliche Faktoren wie Ausgaben für Lohnunternehmen (Säen, Dreschen etc.) und Abrechnungen der eigenen AHV-Beiträge. Ferner sei nicht nachvollziehbar, wie der Beschwerdeführer aus der Pferdezucht einen Lohn von jeweils rund Fr. 100'000.– erwirtschaftete, als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit auf dem Landwirtschaftsbetrieb jedoch nur die Direktzahlungen und – zumindest für 2012 – einen Verlust deklariere. In einer landwirtschaftlichen Pferdepension müssten zumindest das Misten und Füttern der Tiere von betriebseigenem Personal erledigt werden. Bei den häufigen (Auslands-)Abwesenheiten des Beschwerdeführers an Turnieren, der rund 50%-Beschäftigung als Geschäftsleiter im Ingenieurbüro und seiner Tätigkeit als Gemeindeingenieur bestehe kein Zweifel daran, dass die Hauptarbeit im Betrieb von den Angestellten der AG geleistet werde, weshalb sich die Erstellung eines Arbeitsvoranschlags erübrige. Der Ackerbaustellenleiter bestätige, dass die Arbeiten auf dem Betrieb hauptsächlich von den Angestellten der AG erledigt würden.

C.a Mit Vernehmlassung vom 8. April 2016 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde und verweist auf den angefochtenen Entscheid.

C.b In seiner Stellungnahme als Fachbehörde vom 12. Mai 2016 erklärt das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), es sei unklar, wer den Landwirtschaftsbetrieb des Beschwerdeführers tatsächlich bewirtschaftete bzw. auf eigene Rechnung und Gefahr führe. Entsprechende Unterlagen müssten vom Beschwerdeführer eingereicht werden. Die Einnahmen und Ausgaben des Betriebs würden über ein Verrechnungskonto der Y. _____ AG abgewickelt. Die Mitarbeiter seien von der AG angestellt und ausgeliehen. Die Lohnabrechnungen der Jahre 2008-2012 beträfen alle die AG, nicht den Landwirtschaftsbetrieb. Aufgrund der Abrechnungen und der persönlichen Verhältnisse in der Entscheidfällung führe die AG die Geschäfte des Betriebs auf ihre eigene Rechnung und Gefahr.

C.c Mit Eingabe vom 7. Juli 2016 beantragt der Beschwerdeführer, der zu der Betriebsüberprüfung vom Januar 2013 aufgebotene Pferdespezialist sei zum Grund für die Überprüfung zu befragen. Die Zahlungen zwischen dem Landwirtschaftsbetrieb und der AG seien aktenkundig (vgl. Rekursbeilage 10). Bei der Pferdehaltung habe eine klare Trennung zwischen dem Landwirtschaftsbetrieb und der AG bestanden. Der Ackerbaustellenleiter habe seinem Rechtsvertreter gegenüber erklärt, dass er nicht wisse, wer die Arbeiten auf dem Betrieb verrichte (Rekursbeilagen 16 und 17). Sollte die Erstinstanz ihr Vorgehen in Bezug auf die Rückforderung vorgängig beim BLW abgeklärt haben, wozu die Behörden zu einer Stellungnahme einzuladen seien, sei dessen Eingabe nicht als solche einer unbeteiligten Fachbehörde zu würdigen.

D.

Am 22. November 2016 fand eine vom Beschwerdeführer beantragte öffentliche Parteiverhandlung vor Bundesverwaltungsgericht statt.

D.a Mit Eingabe vom 15. Dezember beantwortete die Erstinstanz im Nachgang zu der öffentlichen Parteiverhandlung verschiedene Fragen des Instruktionsrichters und führte dabei insbesondere Folgendes aus: Die Schlussabrechnungen der Jahre 2008-2012 seien nicht zu den Akten genommen worden, da die Höhe der Rückforderungen nicht strittig sei. Die telefonische Rückfrage beim Steueramt müsse im Februar 2013 stattgefunden haben. In den Massenverfahren betreffend Direktzahlungen würden beim Steueramt häufig kurze, formlose, telefonische Anfragen getätigt. Von allgemeinen Betriebskontrollen würden nur Protokolle erstellt, wenn Mängel festgestellt würden, was beim Beschwerdeführer nicht der Fall gewesen sei. Geldflüsse sowie die Finanzierung und Unabhängigkeit seines Betriebs hätten an einer Kontrolle vor Ort nicht erkannt werden können.

Aus den Erfolgsrechnungen des Zuchtbetriebs 2005-2011 sei bereits klar ersichtlich, dass die Bewirtschaftung nicht auf eigene Rechnung und Gefahr erfolge. Den als Gewinn aufgeführten Eigenlohn zahle die Y._____ AG dem Beschwerdeführer als Lohn aus, der diesen als Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit versteuere (vgl. Ziff. 8 des Schreibens vom 7. November 2013), obwohl das landwirtschaftliche Einkommen aus dem Betrieb als solches aus selbständiger Erwerbstätigkeit zu deklarieren sei. Nutzen und Gefahr seien damit nicht beim Beschwerdeführer. Mit Bezug auf das Jahr 2012 habe der Treuhänder des Beschwerdeführers mit E-Mail vom 27. Januar 2014 bestätigt, dass eine ähnliche Abrechnung vorliege wie für 2005-2011. Für das Jahr 2013 habe der Beschwerdeführer eine entsprechende Erfolgsrechnung eingereicht. Damit seien keine zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen erforderlich gewesen. Dennoch sei dem Beschwerdeführer Gelegenheit geben worden, weitere Unterlagen einzureichen. Er sei mehrmals vergeblich aufgefordert worden, die Betriebsbuchhaltung und die Verträge betreffend Pferdepension einzureichen (vgl. insbesondere E-Mail von A._____ vom 19. Februar 2014, Beilage 7 der Rekursvernehmlassung). Der Arbeitsaufwand von 300 Stellenprozenten stütze sich auf die aktenkundige Angabe, wonach der Beschwerdeführer seinen Betrieb im Jahr 2013, in dem der Stall „Z._____“ hinzugekommen sei, mit bis zu drei familienfremden Arbeitskräften bewirtschaftet habe. Gehe man von den rein landwirtschaftlichen Tätigkeiten in den Jahren 2008-2012 aus, hätte der gesamte Betrieb mit einer einzigen Arbeitskraft von 100% (55 Wochenstunden) bewirtschaftet werden können (vgl. Schlussabrechnungen). Wie den SVA-Abrechnungen zu entnehmen sei, habe die Y._____ AG 2008-2012 im Zuchtbetrieb 1-2 Vollzeitmitarbeitende als landwirtschaftliche Hilfskräfte bzw. Pferdepfleger beschäftigt, woraus folge, dass die landwirtschaftliche Arbeit (Futtermittelanbau) und die Pferdepflege (Misten, Füttern, Führen auf die Weide, Putzen) von den Angestellten der AG erledigt worden seien. Aus der Berechnung der SAK sei ersichtlich, dass die Arbeit mit den Pferden (Misten, Füttern usw.) mehr als die Hälfte der Arbeit auf dem Betrieb ausmache. Selbst wenn der Beschwerdeführer demnach sämtliche Arbeiten im Futterbau selbst erledigt haben sollte, seien damit nicht 50% der Arbeiten durch betriebseigene Arbeitskräfte erledigt worden. Aufgrund dieses Sachverhalts und der Tatsache, dass der Beschwerdeführer den Betrieb nicht auf eigene Rechnung und Gefahr führe, habe auf die Erstellung eines Arbeitsvoranschlags verzichtet werden können.

D.b Mit Eingabe vom 16. Dezember beantwortete der Beschwerdeführer im Nachgang zu der öffentlichen Parteiverhandlung verschiedene Fragen

des Instruktionsrichters und führte insbesondere Folgendes aus: Tierarztkosten, Kosten für zugekauftes Futter, Hufschmidkosten und Stallkosten seien in Pferdepensionsbetrieben vom Pensionsnehmer zu tragen. Diese seien ihm von der AG in Rechnung gestellt worden, ebenso wie der Personalaufwand (Fr. 63'646.85). Die Kosten für Strom, Wasser und Versicherungen sowie alle anderen Betriebskosten seien von ihm bezahlt worden (vgl. Rekursbeilagen 4 und 10). Familieneigene Arbeitskräfte seien er selbst (>74%) und seine Ehefrau (50-74%). Die Mitarbeit seines Vaters habe er mit den Strukturdaten nicht gemeldet. In den Jahren 2008-2013 hätten er selbst etwa 50, seine Ehefrau etwa 50 und sein Vater etwa 20 Wochenstunden auf dem Betrieb gearbeitet. Seine Tätigkeiten seien der Beilage 13 zur Replik vom 29. September 2014 zu entnehmen. Im Durchschnitt der Jahre 2008-2013 hätten 1.5 familienfremde Arbeitskräfte rund 50 Wochenstunden (abzüglich Ferien) auf seinem Betrieb gearbeitet (vgl. SVA-Abrechnungen 2008-2012 in der Beilage 14 zur Replik vom 29. September 2014 und 2013 in der Beilage 4 zum Rekurs vom 21. Juli 2014). Damit seien rund 75 Wochenstunden von familienfremden Arbeitskräften geleistet worden. Diese hätten rund 25 Stunden pro Woche Stallarbeiten verrichtet und rund 50 Wochenstunden für die Pflege und Bewegung (im Schnitt 10 Pferde mit einem Aufwand von 1 Stunde pro Tag) der Tiere der AG aufgewendet. Die Anzahl der 2008-2013 gehaltenen Pferde sei den Betriebsdatenblättern zu entnehmen (vgl. Beilage 17 zur Duplik vom 16. Oktober 2014). Der Aufwand für die Pflege und Bewegung der Pferde der AG dürfe bei der Ermittlung des Arbeitsvolumens nicht berücksichtigt werden, da dieser auch bei herkömmlichen Pferdepensionsbetrieben durch den Pensionsnehmer ausgeführt werde.

D.c Mit Eingabe vom 18. Dezember 2016 führt das BLW aus, Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV zielt grundsätzlich auf die Unabhängigkeit von anderen Betrieben, wobei im Einzelfall auch auf weitere als auf die in Art. 6 Abs. 4 LBV genannten Kriterien und Indizien abzustellen sei. Indirekte Abhängigkeiten könnten auch zum Schluss führen, dass die Selbständigkeit und Unabhängigkeit von anderen Betrieben nicht gegeben seien. Vorliegend stehe nicht im Vordergrund, ob der Betrieb des Beschwerdeführers unabhängig von einem anderen Landwirtschaftsbetrieb sei, sondern wer diesen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führe. Die Y. _____ AG erscheine als Bewirtschafterin des Landwirtschaftsbetriebs.

D.d Mit Eingabe vom 20. Januar 2017 führt der Beschwerdeführer insbesondere aus, weder in der Verfügung der Erstinstanz noch im Rekursentscheid sei die Rechtsgrundlage für die Rückforderung genannt. Das BLW

sei nicht als unabhängige Fachbehörde zu betrachten, da es mit der Erstinstanz Besprechungen über seinen Fall geführt habe. Die AG sei seine einzige Pensionsnehmerin gewesen. Der ihm von der AG ausbezahlte Lohn habe sich auf seine Tätigkeit im Bereich Hochbau und Tiefbau, nicht auf die Pferde pension, bezogen. Die Tabelle vom 12. November 2012 enthalte Angaben zum Pferdehandel, der buchhalterisch bei der AG geführt worden sei. Aus dem Landwirtschaftsbetrieb habe er stets ein eigenes Ergebnis ausgewiesen (vgl. Steuerveranlagung 2012). In den Akten finde sich kein Schreiben, mit dem die gemäss E-Mail von A. _____ vom 19. Februar 2014 eingeforderten Unterlagen benannt worden wären; insbesondere seien für die Jahre 2008-2012 nie spezifische Unterlagen eingefordert worden. Die Erstinstanz behaupte ohne Abklärungen, dass die familienfremden Arbeitskräfte landwirtschaftliche Arbeiten erledigt hätten.

D.e Mit Eingabe vom 17. Februar 2017 hält die Erstinstanz fest, es könne keine Trennung zwischen Landwirtschaft/Futterbau und Pferdehaltung gemacht werden, da eine Pferde zucht in der Landwirtschaftszone nur dann zonenkonform sei, wenn die Pferde überwiegend mit betriebseigenem Futter ernährt würden, womit der Futtermittelanbau für die Pferdehaltung bestimmt sei. Die Pferde müssten durch den Bewirtschafter gepflegt werden, weshalb derjenige, der Dritten nur seine Gebäude für die Pferdehaltung zur Verfügung stelle, nicht direktzahlungsberechtigt sei. Aus welchem Grund die Direktzahlungen in der Tabelle vom 12. November 2012 über die Erfolgsrechnungen betreffend den Zuchtbetrieb – bei der es sich nach Angabe des Beschwerdeführers um den Pferdehandel der AG handle – als Einnahmen aufgeführt seien, erkläre dieser nicht. Zudem sei in dieser Tabelle der Personalaufwand aufgeführt, obwohl der Beschwerdeführer mehrmals geltend gemacht habe, dass das Personal auf dem Landwirtschaftsbetrieb tätig sei. Der Landwirtschaftsbetrieb und die Pferdehaltung würden offensichtlich durch die AG betrieben. Andernfalls hätte der Beschwerdeführer das Gegenteil ohne Weiteres mit klar getrennten Erfolgsrechnungen und entsprechenden Steuerunterlagen belegen können.

E.

Auf die Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird – soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich – im Rahmen der folgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gegen Entscheide i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) kann gestützt auf die Art. 31 und Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) i.V.m. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht geführt werden.

Beim angefochtenen Rekursentscheid handelt es sich um einen Entscheid i.S.v. Art. 5 Abs. 2 VwVG, der von einer letzten kantonalen Instanz i.S.v. Art. 166 Abs. 2 LwG erlassen worden ist (§ 19b und § 42 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

Nach Art. 48 Abs. 1 Bst. a-c VwVG ist beschwerdeberechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Diese Voraussetzungen erfüllt der Beschwerdeführer und ist damit zur Beschwerde berechtigt.

Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

Auf die Beschwerde ist damit einzutreten.

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

2.

2.1 In formeller Hinsicht, macht der Beschwerdeführer geltend, die Erstinstanz habe ihm den Gegenstand der Betriebsüberprüfung vom 18. Januar

2013 nicht korrekt mitgeteilt, weshalb er bis zu deren Schreiben vom 8. Oktober 2013 keine Kenntnis davon gehabt habe, dass die Direktzahlungskonformität seines Betriebs untersucht werde. Des Weiteren sei die Betriebsüberprüfung nicht dokumentiert und er selber nicht über das Ergebnis informiert worden. Ferner sei eine Anfrage der Erstinstanz beim Steueramt nicht aktenkundig. Damit sei ihm entweder ein unvollständiges Aktendossier zugestellt worden oder die Erstinstanz habe ihre Folgerungen im Schreiben vom 8. Oktober 2013 willkürlich getroffen. Die Vorinstanz habe sich mit seinen diesbezüglichen Rügen nicht oder nur ungenügend auseinandergesetzt.

2.1.1 Die Wahrnehmung der vom Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) umfassten Rechte, insbesondere des Akteneinsichts- und Beweisführungsrechts, setzt eine entsprechende Aktenführungspflicht voraus. Dieser ursprünglich für das Strafverfahren entwickelte Grundsatz gilt als Gehalt von Art. 29 Abs. 2 BV für alle Verfahrensarten. Die Behörden haben alles in den Akten festzuhalten, was zur Sache gehört und entscheidungswesentlich sein kann. Dabei können sie sich jedoch auf die für die Entscheidungsfindung im konkreten Fall wesentlichen Punkte beschränken (vgl. BGE 138 V 218 E. 8.1.2, 130 II 473 E. 4.1 ff., Urteile des BGer 6B_262/2017 vom 27. April 2017 E. 1.2, 8C_322/2010 vom 9. August 2010 E. 3; Urteil des BVGer B-6737/2014 vom 17. Februar 2016 E. 2.3; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 497).

2.1.2 Auf Grund der Vorakten, der Ausführungen der Parteien an der öffentlichen Parteiverhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 22. November 2016 sowie der Antworten der Erstinstanz auf die Fragen des Instruktionsrichters ist erstellt, dass die Betriebsüberprüfung vom 18. Januar 2013 nicht im Hinblick auf eine Rückforderung von Direktzahlungen durchgeführt wurde, und sie hat mit Bezug auf die hier strittige Rückforderung auch keine entscheidungsrelevanten Ergebnisse geliefert. Vielmehr hat diese Überprüfung die Erstinstanz überhaupt erst dazu veranlasst, die Direktzahlungskonformität des stillschweigend anerkannten Landwirtschaftsbetriebs des Beschwerdeführers zu überprüfen (vgl. act. 5 und 6 Vorakten). Entsprechend wird in der Rückforderungsverfügung der Erstinstanz vom 18. Juni 2014 auf die Betriebsüberprüfung auch nicht Bezug genommen. Damit erweist es sich mit Blick auf den vorliegenden Streitgegenstand nicht rechtserheblich, ob dem Beschwerdeführer im Voraus mitgeteilt wurde, aus welchem Grund die Betriebsüberprüfung stattfand und ob diese protokolliert wurde (vgl. BGE 138 V 218 E. 8.1.2, 130 II 473 E. 4.1; Urteile des BVGer B-6737/2014 vom 17. Februar 2016 E. 2.3,

B-2986/2012 vom 21. Februar 2013 E. 3.1.2; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 497, m.w.H.). Damit kann der Beschwerdeführer aus seinen Vorbringen im Zusammenhang mit der Betriebsüberprüfung nichts zu seinen Gunsten ableiten, weshalb sein Beweisantrag auf Befragung des für die Betriebsüberprüfung aufgeborenen Pferdespezialisten zum Anlass für die Überprüfung abzuweisen ist.

Die von der Erstinstanz im Februar 2013 beim Steueramt telefonisch eingeholte – und unbestritten nicht aktenkundige – Auskunft erscheint für die vorliegend strittige Rückforderung der Direktzahlungen als nicht entscheidungswesentlich: Die Erstinstanz hält in ihrem Schreiben vom 8. Oktober 2013 zwar fest, nach Auskunft des Steueramts liege für den Betrieb des Beschwerdeführers kein eigenständiges Betriebsergebnis vor. Da der Beschwerdeführer jedoch gemäss eigener Angabe in der Beschwerde noch vor der Verfügung der Erstinstanz ein Betriebsergebnis zu den Akten gereicht hat, hatte die gegenteilige Auskunft weder einen Einfluss auf die Rückforderung noch hat sie sich zu seinem Nachteil ausgewirkt. Des Weiteren erklärt die Erstinstanz in ihrer Vernehmlassung, das Steueramt habe bestätigt, dass der Beschwerdeführer steuerrechtlich zwar als unselbständig erwerbend gelte, die Direktzahlungen jedoch als Einkommen aus selbständiger Tätigkeit deklariert seien, womit die entsprechenden Voraussetzungen für Direktzahlungen gegeben seien. Auch in dieser Hinsicht ist die Auskunft des Steueramts demnach nicht rechtserheblich für die hier strittige Rückforderung. Aus diesen Gründen ist in der Tatsache, dass die telefonische Anfrage der Erstinstanz beim Steueramt nicht aktenkundig ist, keine Verletzung der Aktenführungspflicht zu erblicken (vgl. Urteil des BGer 6B_262/2017 vom 27. April 2017 E. 1.3, m.w.H.).

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Verletzung der Dokumentationspflicht ausnahmsweise als geheilt gelten kann, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus – im Sinne einer Heilung des Mangels – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen

würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (vgl. Urteil des BGer 6B_262/2017 vom 27. April 2017 E. 1.3 mit Verweis auf BGE 142 II 218 E. 2.8.1). Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer zum Inhalt der Auskunft des Steueramts – und insbesondere zu der rechtserheblichen Frage der wirtschaftlichen Unabhängigkeit seines Betriebs – zwischenzeitlich (mehrfach) Stellung nehmen können.

2.1.3 Was das Schreiben der Erstinstanz vom 8. Oktober 2013 an den Beschwerdeführer angeht, so handelt es sich dabei nicht um eine Verfügung, sondern lediglich um die Mitteilung der beabsichtigten Rückforderung der Direktzahlungen, verbunden mit dem Hinweis, dass der Beschwerdeführer innert 30 Tage eine anfechtbare Verfügung in der Sache verlangen könne. Mit diesem Schreiben hat die Erstinstanz das Verfahren betreffend die vorliegend strittige Rückforderung der Direktzahlungen formell eröffnet. Zudem hat die Erstinstanz dem Beschwerdeführer vor Erlass ihrer Rückforderungsverfügung vom 18. Juni 2014 hinreichend Gelegenheit gegeben, zu der beabsichtigten Rückforderung Stellung zu nehmen und Belege für die Direktzahlungskonformität seines Betriebs einzureichen (vgl. act. 5 Vorakten). Damit vermag der Beschwerdeführer aus seinen Rügen im Zusammenhang mit der Durchführung des erstinstanzlichen Verfahrens nichts zu seinen Gunsten abzuleiten.

2.1.4 Inwiefern sich die Vorinstanz ausführlicher, als sie es in E. 2 des angefochtenen Rekursentscheids getan hat, mit den formellen Rügen des Beschwerdeführers hätte auseinandersetzen müssen, ist nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer auch nicht weiter substantiiert. Die Begründung ergibt jedenfalls ein genügendes Bild darüber, weshalb die Vorinstanz die jeweiligen Rügen des Beschwerdeführers als unbegründet erachtet hat, womit sie ihm – wie die vorliegende Beschwerde zeigt – eine sachgerechte Anfechtung ihres Entscheids ermöglicht hat. Der angefochtene Rekursentscheid entspricht den verfassungsrechtlichen Begründungsanforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV, weshalb der Beschwerdeführer aus seinem diesbezüglichen Vorbringen nichts zu seinen Gunsten abzuleiten vermag (vgl. BGE 142 I 135 E. 2.1, 138 I 232 E. 5.1, 136 I 184 E. 2.2.1).

2.2 In formeller Hinsicht bringt der Beschwerdeführer des Weiteren vor, die Vorinstanz habe ihm den Abschluss ihrer Sachverhaltsermittlung unter Verletzung einer kantonalen Verfahrensvorschrift – und obwohl er sich nach dem Stand des Verfahrens erkundigt habe – nicht angezeigt. Deshalb habe

er weder Kenntnis von deren Sachverhaltsermittlungen erhalten noch habe er dazu Stellung nehmen können. Der angefochtene Entscheid sei deshalb aus formellen Gründen aufzuheben.

Das Rekursverfahren vor der Vorinstanz richtet sich unter Vorbehalt von Art. 1 Abs. 3 VwVG nach kantonalem Recht. Die Überprüfung der Anwendung von kantonalem Recht durch das Bundesverwaltungsgericht ist grundsätzlich jedoch ausgeschlossen (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht nur zu prüfen, ob die Anwendung des einschlägigen kantonalen Verfahrensrechts zu einer Verletzung von Bundesrecht geführt hat. Dies ist der Fall bei verfassungswidriger, insbesondere willkürlicher Anwendung kantonalen Rechts, bei engem Zusammenhang mit Bundesrecht oder dessen Vereitelung (vgl. BGE 140 II 298 E. 2, 133 V 196 E. 1.1; BVGE 2016/8 E. 5.3; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1034).

§ 27c Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich sieht die Pflicht der Behörde zur Anzeige des Abschlusses der Sachverhaltsermittlung vor. Weder dem VwVG noch dem LwG oder der DZV ist, im Sinne einer bundesrechtlichen Minimalanforderung, eine entsprechende Regelung zu entnehmen. Wie die Vorakten zeigen, hat die Vorinstanz im Rahmen ihres Rekursverfahrens einen formell – unbestritten – korrekten doppelten Schriftenwechsel durchgeführt. Zudem hat sie dem Beschwerdeführer auf seine Anfrage hin mit Schreiben vom 5. Oktober 2015 mitgeteilt, dass sich das Rekursverfahren auf Grund einer vorübergehenden Pendenzenzunahme verzögere, der Entscheid aber noch im Herbst 2015 ergehen werde, was am 18. Dezember 2015 geschehen ist (vgl. act 18 Vorakten). Inwiefern in diesem Vorgehen der Vorinstanz eine willkürliche Anwendung kantonalen Rechts zu erblicken wäre oder verfassungsmässige Grundsätze oder Rechte des Beschwerdeführers verletzt worden sein sollten, ist nicht ersichtlich und wird von ihm auch nicht weiter dargetan.

2.3 Des Weiteren beanstandet der Beschwerdeführer, dass die Vorinstanz den Verzicht auf das von ihm beantragte Gutachten betreffend die finanzielle Selbständigkeit seines Betriebs nicht einmal mit einer antizipierten Beweiswürdigung begründet habe. Zudem sei sie auf seinen Beweisantrag um Beizug sämtlicher Unterlagen betreffend seine Gesuche um Direktzahlungen für die Jahre 2008-2013 nicht eingegangen. Damit habe sie seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

Wie die Erstinstanz in ihrer Vernehmlassung zutreffend festhält, werden in den Gesuchsunterlagen des Beschwerdeführers um Direktzahlungen

keine Aussagen zu der Selbständigkeit seines Betriebs gemacht. Der Beschwerdeführer substantiiert denn auch nicht, inwiefern ein Beizug sämtlicher Gesuchsunterlagen an den im Rückforderungsentscheid der Erstinstanz gezogenen Schlüssen etwas geändert hätte. Mangels Tauglichkeit für die Überprüfung der vorliegend strittigen Rechtsfrage, der Selbständigkeit des Betriebs des Beschwerdeführers, durfte die Erstinstanz deshalb auf die Edition dieser Unterlagen verzichten (zur antizipierten Beweiswürdigung vgl. BGE 136 I 229 E. 5.2 f.; Urteil des BGer 2C_794/2013 vom 2. Mai 2014 E. 2; Urteile des BVGer A-592/2016 vom 22. Juni 2017 E. 5.3, B-2703/2010 vom 6. Juli 2010 E. 4.3; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 153, 457 und 537).

Eine allfällige Verletzung der Begründungspflicht dadurch, dass die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid nicht explizit ausgeführt hat, dass sie auf die Einholung der Gesuchsunterlagen bzw. auf die Anordnung des vom Beschwerdeführer beantragten Gutachtens im Sinne einer antizipierten Beweiswürdigung verzichte, wäre nach ständiger Rechtsprechung als im vorliegenden Verfahren geheilt zu betrachten (vgl. BGE 142 II 218 E. 2.8.1, 137 I 195 E. 2.3.2, 133 I 201 E. 2.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 548, m.w.H.). Gleiches gilt mit Bezug auf den Beweisantrag des Beschwerdeführers, es sei für seinen Betrieb ein Arbeitsvoranschlag zu erstellen.

2.4 Der Antrag des Beschwerdeführers auf Einholung eines Gutachtens zu der finanziellen Selbständigkeit seines Betriebs und die Rüge, die Vorinstanz habe sich nicht vertieft mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz auseinandergesetzt, werden im Rahmen der materiellen Beurteilung der Streit-sache zu prüfen sein.

3.

Grundsätzlich finden diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei Erfüllung eines rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung hatten, es sei denn, der Gesetzgeber hätte eine davon abweichende (Übergangs-)Regelung getroffen (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 24 Rz. 9, m.w.H.).

Am 1. Januar 2015 ist eine neue Fassung des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) in Kraft getreten. Zudem sind die Einzelheiten der landwirtschaftlichen Direktzahlungen heute in der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV, SR 910.13) und in deren Anhängen 1-8 geregelt. Da vorliegend jedoch Direktzahlungen für die

Jahre 2008 bis 2013 streitig sind, sind die damals geltenden Rechtssätze anzuwenden, d.h. insbesondere die Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (aDZV, in Kraft bis zum 31. Dezember 2013, AS 1999 229). Sollten die Bestimmungen des LwG und der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91) – soweit vorliegend interessierend – zwischenzeitlich Änderungen erfahren haben, wird im Folgenden die entsprechende frühere Fundstelle in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) zitiert, ansonsten die unveränderte Fassung der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR).

3.1 Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden – gestützt auf Art. 104 Abs. 2 BV – die Bestimmungen von Art. 70 ff. des LwG sowie die vom Bundesrat erlassene DZV. Der Vollzug der Direktzahlungen obliegt nach Art. 178 LwG weitgehend den Kantonen. Sie erheben die notwendigen Daten auf sämtlichen Landwirtschaftsbetrieben, berechnen die Direktzahlungen für jeden Betrieb und zahlen die Beiträge aus. Darüber hinaus obliegt ihnen die Kontrolle der Richtigkeit der Angaben sowie die Einhaltung der Bedingungen und Auflagen (Art. 181 Abs. 1 LwG).

Gestützt auf Art. 70 Abs. 1 LwG richtet der Bund Bewirtschaftern von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben Direktzahlungen aus. Direktzahlungen werden nur ausgerichtet, wenn auf dem Betrieb ein Arbeitsbedarf für mindestens 0,25 Standardarbeitskräfte besteht (Art. 18 Abs. 1 aDZV).

Sind die Voraussetzungen, unter denen Direktzahlungen gewährt wurden, nicht mehr erfüllt oder werden Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten, so werden Beiträge ganz oder teilweise zurückgefordert (Art. 171 Abs. 1 LwG). Zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile sind unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen (Art. 171 Abs. 2 LwG).

3.2 Die LBV umschreibt gestützt auf das LwG Begriffe des Landwirtschaftsrechts und regelt das Verfahren für die Anerkennung von Betrieben und Formen der überbetrieblichen Zusammenarbeit sowie für die Überprüfung und Abgrenzung von Flächen (Art. 1 LBV). 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 Bereichen des Landschaftsrechts unter-

schiedlich entschieden wird. Die Kantone vollziehen die LBV, das BLW beaufsichtigt den Vollzug (Art. 33 LBV).

Gemäss Art. 29a Abs. 1 LBV müssen Betriebe von der zuständigen kantonalen Amtsstelle anerkannt sein. Die Kantone prüfen periodisch, ob die Betriebe und Gemeinschaften die Voraussetzungen der Anerkennung 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). Für Betriebs- und Gemeinschaftsformen, die vor dem Inkrafttreten der LBV am 1. Januar 1999 bestanden haben, gilt nach den vom BLW zu der Bestimmung von Art. 30 LBV – die das Anerkennungsverfahren regelt – erlassenen Weisungen und Erläuterungen die stillschweigend gewährte Anerkennung, soweit diese nicht durch einen kantonalen Entscheid aberkannt wurde. Da der Betrieb des Beschwerdeführers bereits vor dem Jahre 1999 bestanden hatte, galt dafür die stillschweigende Anerkennung.

4.

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Mitwirkungspflicht gelange im Verfahren über die Rückforderung von Direktzahlungen gemäss Art. 171 LwG – anders als im Verfahren um deren Ausrichtung – nicht zur Anwendung. Blosser Annahmen genügte nicht, um eine Rückforderung zu verfügen. Dennoch habe die Erstinstanz den Sachverhalt mit Bezug auf die Jahre 2008-2012 nicht abgeklärt.

4.1 Nach Art. 12 VwVG gilt im Verwaltungsverfahren des Bundes der Untersuchungsgrundsatz, wonach es Sache der Behörde – und nicht der Parteien – ist, den Sachverhalt festzustellen und dazu – soweit nötig – Beweis zu erheben. Die Behörde kann in jedem Verfahrensstadium Vorbringen zum Sachverhalt entgegennehmen und berücksichtigen, falls sie diese für rechtserheblich hält (Art. 32 Abs. 2 VwVG). Zur Pflicht, den Sachverhalt zu ermitteln, gehört die Beweisführungslast, d.h. die Obliegenheit, den erforderlichen Beweis zu führen. Diese Last fällt grundsätzlich der Behörde zu.

Die Parteien unterliegen allerdings sowohl im erstinstanzlichen Verwaltungs- als auch im Beschwerdeverfahren einer Mitwirkungspflicht (Art. 13 und 52 Abs. 1 VwVG). Diese gilt grundsätzlich für alle Arten von Tatsachen, kommt aber vorab für jene Umstände in Frage, die eine Partei besser kennt als die Behörden und welche diese ohne die Mitwirkung der Partei gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben könnten. Die Parteien sind

insbesondere gehalten, sich an der Feststellung des Sachverhalts zu beteiligen, wenn sie das Verfahren durch eigenes Begehren eingeleitet haben oder darin eigene Rechte geltend machen. Die Behörde trifft eine Aufklärungspflicht; sie muss die Verfahrensbeteiligten in geeigneter Weise auf die zu beweisenden Tatsachen hinweisen und sie insbesondere darüber informieren, welche Beweismittel sie beizubringen haben, es sei denn, die verfahrensbeteiligte Person habe Kenntnis davon, dass es sich um eine entscheidungswesentliche Tatsache handelt. Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflicht ändern zwar nichts an der Beweislast, wonach grundsätzlich diejenige Partei die Folgen der Beweislosigkeit eines Sachumstands zu tragen hat, die daraus Vorteile ableitet. Allerdings darf die Behörde gestützt auf die objektive Beweislastverteilung nicht geringere Gewissenhaftigkeit bei der Abklärung von Tatsachen walten lassen, die sich zugunsten der Verfahrenspartei auswirken. Aus der Beweislastverteilung dürfen mithin nicht Mitwirkungspflichten abgeleitet werden, die sich nicht aus dem Gesetz oder allenfalls aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ergeben (vgl. BGE 132 II 113 E. 3.2, 130 II 449 E. 6.6.1; Urteil des BGer 2C_388/2008 vom 16. Dezember 2008 E. 4.1; Urteile des BVGer B-6025/2013 vom 6. August 2014 E. 3, B-1629/2012 vom 31. Juli 2012 E. 5.3; KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 459, 463 ff., m.w.H.).

Da landwirtschaftliche Direktzahlungen nur auf Gesuch hin ausgerichtet werden (Art. 63 aDZV), hat der Gesuchsteller gemäss ständiger Rechtsprechung im Sinne von Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) darzulegen, dass er die Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen erfüllt; er trägt die Beweislast für die rechtsbegründenden Tatsachen, aus denen er seinen Rechtsanspruch ableitet (vgl. Urteile des BVGer B-5283/2010 vom 21. Juni 2011 E. 5.1.2, B-3608/2009 vom 14. Juli 2010 E. 6.1, m.w.H.).

4.2 Dem Beschwerdeführer ist insofern beizupflichten, als es vorliegend zwar um die Rückforderung bereits ausgerichteter Direktzahlungen geht, also nicht um ein Verfahren, welches er als Gesuchsteller um Direktzahlungen eingeleitet hat. Die Tatsache, dass das Rückforderungsverfahren von der Behörde eingeleitet wird, ändert jedoch nichts daran, dass die im Rahmen der vorliegenden Rückforderung zu beurteilende Rechtsfrage – ob der Beschwerdeführer seinen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftet hat – eine grundlegende Anspruchsvoraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen betrifft. Diese muss während der gesamten Zeit, in der Direktzahlungen ausgerichtet werden, gegeben sein. Die Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen setzt die Feststellung von

Tatsachen und die Beurteilung von Sachverhalten voraus, die nur der Direktzahlungsempfänger selbst kennt. Über die Betriebsverhältnisse, insbesondere das Betriebsergebnis bzw. die finanziellen Verhältnisse seines Betriebs kann allein der Beschwerdeführer als Bewirtschafter umfassend Auskunft geben. Daher hat er als Direktzahlungsempfänger auch im Rückforderungsverfahren die Pflicht, die erforderlichen Unterlagen einzureichen, damit die Behörde das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen überprüfen kann. Als Bewirtschafter ist er für die nachvollziehbare Dokumentation der Betriebsverhältnisse verantwortlich. Inwiefern ein Bewirtschafter lediglich im Gesuchsverfahren – nicht aber in einem späteren Rückforderungsverfahren – verpflichtet sein sollte, daran mitzuwirken, Beweis über das Vorhandensein von Tatsachen zu führen, die seine Anspruchsvoraussetzung belegen, ist nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer auch nicht dargetan. Damit trifft den Beschwerdeführer – entgegen seiner Ansicht – auch im Rückforderungsverfahren eine Mitwirkungspflicht.

Mit Bezug auf sein Vorbringen, blosse Annahmen genügen nicht, um eine Rückforderung zu verfügen, ist der Beschwerdeführer auf Folgendes hinzuweisen: Der in der Bundesverwaltungsrechtspflege geltende Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 [BZP, SR 273]) verlangt, dass sich die urteilende Instanz sorgfältig, gewissenhaft und unvoreingenommen ihre Meinung darüber bildet, ob der zu beweisende Sachumstand als wahr zu gelten hat oder nicht. Veranschlagt werden dabei sowohl das beigebrachte Beweismaterial als auch das Beweisverhalten der Parteien. Beweis ist geleistet, wenn die urteilende Behörde gestützt auf die Beweiswürdigung davon überzeugt ist, dass der rechtserhebliche Sachumstand sich verwirklicht hat. Eine überwiegende Wahrscheinlichkeit wird als ausreichend betrachtet, wo ein strikter Beweis nicht nur im Einzelfall, sondern der Natur der Sache nach nicht möglich oder nicht zumutbar ist und insofern eine Beweisnot besteht (vgl. BGE 130 III 321 E. 3.2). Insbesondere gilt der Beweis als erbracht, wenn für die Richtigkeit einer Sachbehauptung derart gewichtige Gründe sprechen, dass andere denkbare Möglichkeiten vernünftigerweise nicht in Betracht kommen (vgl. BGE 132 III 715 E. 3.1).

4.3 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanzen hätten den rechtserheblichen Sachverhalt ungenügend abgeklärt. Insbesondere hätten sie keine Ermittlungen zu den Jahren 2008-2012 getätigt. Demgegenüber beanstandet der Beschwerdeführer die Sachverhaltsabklärung der

Erstinstanz mit Bezug auf das Jahr 2013, wie insbesondere act. 5 der Vorakten zeigt, zu Recht nicht.

Die Erstinstanz hat bereits in ihrem Schreiben vom 8. Oktober 2013 ausdrücklich festgehalten, dass die beabsichtigte Rückforderung die Jahre 2008-2013 betrifft, womit dem Beschwerdeführer bekannt war bzw. bekannt hätte sein müssen, mit Bezug auf welchen Zeitraum er Unterlagen einzureichen hatte. Ferner hat die Erstinstanz in diesem Schreiben dargelegt, dass insbesondere die Bewirtschaftung des Landwirtschaftsbetriebs auf eigene Rechnung und Gefahr umstritten sei. Damit war der Beschwerdeführer über die im Rückforderungsverfahren entscheidungswesentlichen und zu beweisenden Tatsachen informiert. Es kann nicht Aufgabe der Behörde sein, dem Betroffenen detailliert anzugeben, welche Belege er einzureichen hat. Eine allgemein gehaltene Aufforderung, entsprechende Belege einzureichen, muss genügen.

Zwischen Januar 2013 und Juni 2014 – also vor Erlass der Rückforderungsverfügung der Erstinstanz – fand zwischen der Erstinstanz und dem Beschwerdeführer ein Austausch von E-Mails über die Unterlagen und Belege statt, die er der Behörde zur Überprüfung und zum Nachweis seiner Direktzahlungsberechtigung einzureichen hatte (vgl. Beilage 7 in act. 5 Vorakten). In diesem Rahmen hat der Beschwerdeführer insbesondere auf das Schreiben der Erstinstanz vom 8. Oktober 2013 hin mit Schreiben vom 7. November 2013 eine Tabelle mit dem Titel „Erfolgsrechnungen Zuchtbetrieb 2005 bis 2011“ (datiert 12. November 2012) eingereicht. Ferner hat der Treuhänder des Beschwerdeführers mit E-Mail vom 27. Januar 2014 an die Erstinstanz bestätigt, dass die „Spartenrechnung“ für das Jahr 2012 in ähnlichem Rahmen wie im Jahr 2011 ausfallen werde. Daneben wurde der Beschwerdeführer von der Erstinstanz ausdrücklich aufgefordert, die von seinen Angestellten unterschriebenen Arbeitsverträge und die Meldungen bei der SVA/AHV einzureichen, wobei sie klarstellte, dass die AHV-Ausweise der Angestellten allein nicht genügten. Der Beschwerdeführer habe vielmehr eine Bestätigung der AHV dafür einzureichen, dass die entsprechenden Beiträge für die in Frage stehenden Personen gemäss Lohndeklarationspflicht auch bezahlt worden seien. Zudem wurde der Beschwerdeführer aufgefordert, den Vertrag zwischen seinem Landwirtschaftsbetrieb und der Y._____ AG einzureichen, damit man prüfen könne, welchen Status der Pferdezuchtbetrieb habe.

Der Beschwerdeführer macht im vorliegenden Verfahren mit Eingabe vom 20. Januar 2017 nun geltend, die Tabelle „Erfolgsrechnungen Zuchtbetrieb

2005 bis 2011“ betreffe nur die Sparte Pferdehandel, die buchhalterisch bei der Y. _____ AG geführt worden sei. Weshalb er es dann aber trotz dieses Umstands sowohl im erstinstanzlichen Verfahren als auch im Rekursverfahren vor der Vorinstanz und ebenso im vorliegenden Verfahren unterlassen hat, Unterlagen wie die Betriebsbuchhaltung für die in Frage stehenden Jahre einzureichen, bleibt offen. Unabhängig von ausdrücklichen Aufforderungen der Behörde ist es nicht ersichtlich, weshalb davon ausgegangen werden sollte, dass es der Beschwerdeführer absichtlich unterlassen haben sollte, in seinem Besitz befindliche Belege einzureichen, die zu seinem Vorteil gereichen könnten. Nach Ablauf von acht Monaten und dem Austausch mehrerer E-Mails zwischen ihrem Schreiben vom 8. Oktober 2013 und der Rückforderungsverfügung vom Juni 2014 durfte die Erstinstanz (ebenso wie die Vorinstanz) deshalb davon ausgehen – und kann auch vorliegend davon ausgegangen werden –, dass der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer sämtliche, seinen Landwirtschaftsbetrieb betreffenden Unterlagen, die überhaupt vorhanden waren bzw. sind, zu den Akten gereicht hat.

Auf Grund dieser Aktenlage kann den Vorinstanzen keine ungenügende Sachverhaltsabklärung mit Bezug auf die Jahre 2008-2012 vorgeworfen werden, weshalb die Beschwerde sich diesbezüglich als unbegründet erweist.

5.

Umstritten ist vorliegend die Rechtmässigkeit der von der Erstinstanz verfügten und von der Vorinstanz geschützten Rückforderung der dem Beschwerdeführer für die Jahre 2008-2012 ausgerichteten Direktzahlungen sowie der Akontozahlung für das Beitragsjahr 2013.

5.1 Direktzahlungen erhalten Bewirtschafter, die unter anderem einen Betrieb führen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a aDZV).

Als Bewirtschafter gilt die natürliche oder juristische Person oder die Personengesellschaft, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt (Art. 2 Abs. 1 LBV, AS 1999 62). Nach den Weisungen zu Art. 2 Abs. 1 LBV – die in den Jahren 2008 bis 2013 diesbezüglich gleich lauten – wird mit Bezug auf die Person des Bewirtschafters in der Begriffsverordnung nur verlangt, dass dieser handlungsfähig sein und den Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaften muss. Als Verwaltungsverordnung sind diese Weisungen für das Bundesverwaltungsgericht zwar nicht bin-

dend, können jedoch, soweit sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Vorschriften zulassen, mitberücksichtigt werden (vgl. Urteil des BVGer B-470/2014 vom 11. Juli 2016 E. 3.1.1, m.w.H.).

Das Kriterium der Betriebsführung "auf eigene Rechnung und Gefahr" in Art. 2 Abs. 1 LBV und Art. 2 Abs. 1 Bst. a aDZV weist darauf hin, dass als Bewirtschafter nur gelten kann, wer einen Betrieb tatsächlich und unabhängig führt. Entsprechend ist diejenige Person als Bewirtschafter zu betrachten, die das wirtschaftliche Risiko trägt, im Betrieb eine massgebende Funktion bei der Führung und Entscheidfällung einnimmt (Betriebsleitung) sowie eine aktive Rolle im täglichen Geschehen ausübt und selber Hand anlegt. Eine bloss gelegentliche Mithilfe genügt nicht, um als Bewirtschafter bzw. als anspruchsberechtigte Person gelten zu können. Durch Direktzahlungen zu entschädigen ist derjenige, der die Hauptarbeit leistet und dabei auch das geschäftliche Risiko trägt. Die Bewirtschaftung umfasst sowohl die geistige Auseinandersetzung mit dem betrieblichen Geschehen als auch die praktische Ausführung (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.237/1997 vom 13. Februar 1998 E. 2a; Urteile des BVGer B-470/2014 vom 11. Juli 2016 E. 3.1.3, B-1055/2009 vom 30. April 2010 E. 3.4.1, B-2225/2006 vom 14. August 2007 E. 4.2.2, B-2231/2006 vom 13. Juli 2007 E. 3.1, m.w.H.). Für die Anspruchsberechtigung auf Direktzahlungen ist demnach eine wirtschaftliche Sichtweise der Verhältnisse massgebend. Namentlich stehen dabei die Fragen nach dem Träger des unternehmerischen Risikos sowie nach der für die Produktion entscheidenden Arbeitskraft und Investitionen im Zentrum. Primär ist dabei von Bedeutung, dass die Bewirtschafter die Voraussetzungen von Art. 2 LBV erfüllen und für den Bezug von Direktzahlungen den Anforderungen von Art. 2 DZV genügen (vgl. Urteile des BVGer B-470/2014 vom 11. Juli 2016 E. 3.1.2, B-6936/2007 vom 2. Juli 2009 E. 6.3).

Als Betrieb gilt gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. a-e LBV (Bestimmung unverändert) ein landwirtschaftliches Unternehmen, das Pflanzenbau oder Nutztierhaltung oder beide Betriebszweige betreibt, eine oder mehrere Produktionsstätten umfasst, rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist, ein eigenes Betriebsergebnis ausweist und während eines ganzen Jahres bewirtschaftet wird. Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV, wonach rechtliche, wirtschaftliche, organisatorische und finanzielle Selbständigkeit sowie Unabhängigkeit von anderen Betrieben vorhanden sein müssen, bezweckt insbesondere, einen beitragsberechtigten Betreiber vom (rechtmässig tätigen) unselbständigen

Gutsverwalter oder Angestellten abzugrenzen, der ein landwirtschaftliches Gut nach den Weisungen des Eigentümers oder eines von diesem dazu Berechtigten bewirtschaftet. Die privatrechtliche Berechtigung zur Bewirtschaftung ist damit nicht von vornherein unbeachtlich (vgl. BGE 134 II 287 E. 3.3; Urteil des BVGer B-56/2014 vom 9. März 2016 E. 7.3).

5.2 Die Erstinstanz hat den Beschwerdeführer über die hier umstrittene Rückforderung mit Schreiben vom 8. Oktober 2013 unter dem Titel „Direktzahlungen, nachträgliche Kürzung wegen Nicht-Bewirtschaftung auf eigene Rechnung und Gefahr“ in Kenntnis gesetzt und festgehalten, dass davon auszugehen sei, dass er nicht als Bewirtschafter i.S.v. Art. 2 DZV i.V.m. Art. 2 LBV gelte. Vorliegend steht denn – entgegen teilweise anderweitiger Ausführungen der Parteien – auch nicht die Unabhängigkeit des Landwirtschaftsbetriebs des Beschwerdeführers von einem anderen Landwirtschaftsbetrieb in Frage (Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV). Vielmehr geht es um die Frage, ob der Beschwerdeführer diesen Landwirtschaftsbetrieb als Bewirtschafter tatsächlich auf eigene Rechnung und Gefahr führt und damit das Geschäftsrisiko trägt (Art. 2 Abs. 1 Bst. a aDZV und Art. 2 LBV).

Die Vorinstanzen begründen ihren Schluss, dass der Beschwerdeführer seinen Betrieb in den Jahren 2008-2013 nicht auf eigene Rechnung und Gefahr geführt habe, mit der wirtschaftlichen Abhängigkeit seines Pferdehaltungsbetriebs von der Y. _____ AG. Zudem spreche für eine enge wirtschaftliche Verflechtung mit der AG, dass die im Betrieb eingesetzten familienfremden Arbeitskräfte von der AG angestellt seien. Demgegenüber macht der Beschwerdeführer im Wesentlichen geltend, es habe keine wirtschaftliche Abhängigkeit seines Landwirtschaftsbetriebs von der AG bestanden, lediglich „ein Verrechnungsmodus“. Zudem habe er den Landwirtschaftsbetrieb mindestens zu 50% mit betriebseigenen Arbeitskräften bewirtschaftet.

Die rechtliche Würdigung der Vorinstanzen ist mit Bezug auf die Frage, ob der Beschwerdeführer seinen Landwirtschaftsbetrieb – im Nebenerwerb – auf eigene Rechnung und Gefahr führt, gestützt auf den zwischen den Parteien unbestrittenen Sachverhalt, wie er sich auf Grund der vom Beschwerdeführer zu den Akten gereichten (Betriebs-)Unterlagen der Jahre 2008-2013 ergibt, sowie unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls zu prüfen und zu würdigen.

5.2.1 Der Beschwerdeführer bewirtschaftet eine Fläche von 11.48 LN. Er ist Alleineigentümer des Landwirtschaftsbetriebs mit Gebäuden, Landwirtschaftsland und Wald. Er ist mit 25% am Aktienkapital der Y._____ AG beteiligt. Die restlichen Aktien sind im Eigentum seines Vaters. Er erklärt (vgl. Schreiben vom 7. November an die Erstinstanz; Kommentar des Beschwerdeführers zur „Landwirtschaftsabrechnung 2013“ im Anhang seiner E-Mail an die Erstinstanz vom 17. Februar 2014; Rekurs an die Vorinstanz; Beschwerdeschrift), die Zusammenarbeit seines Landwirtschaftsbetriebs mit der Y._____ AG erfolge nur im Pferdebereich, nicht in den Bereichen Futter-, Acker-, Obst- und Waldbau. Er pachte von der AG eine Fläche von 70.97 Aren, also nur 6.2% der bewirtschafteten Fläche. Die bei ihm gehaltenen Pferde seien im Eigentum der AG. Der Pferdehandel erfolge über die AG. Die Pferde würden in seinen Stallungen gehalten und gefüttert, weiden auf seinen Weiden und würden auf seiner Anlage ausgebildet.

Der Beschwerdeführer macht geltend, für seinen Landwirtschaftsbetrieb sei ein eigenes Betriebsergebnis ausgewiesen, das 2012 negativ und 2013 positiv gewesen sei. Er habe ein eigenes Betriebskonto, auf das die Direktzahlungen überwiesen würden. Daran änderten die von den Vorinstanzen beanstandeten Punkte in der Betriebsrechnung, wie die fehlende Verrechnung der Lohnunternehmerkosten und der Verköstigung der Angestellten, nichts. Sein Einkommen seien die Direktzahlungen, die Zuchteinnahmen, die Pensionen für den Stall „Z._____“ und die Turniergewinne. Die Gewinnsummen und die Pensionen für den Stall „Z._____“ würden ihm über ein Verrechnungskonto bei der AG gutgeschrieben. Die Direktzahlungen und die Zuchteinnahmen würden ihm direkt ausbezahlt. Die Betriebsausgaben setzten sich zusammen aus den Personalkosten, Kosten für die Zucht- und Pensionspferde, Maschinen-, Gebäude und Direktkosten (Saatgut, Dünger, Pflanzenschutz usw.), Kosten für die Arbeit von Dritten, Auto- und Reisekosten, Kosten für die Concours, Pachtzinsen, Versicherungsbeiträge, Verbandsbeiträge und Verwaltungskosten (im Jahr 2013 Fr. 254'133.60 inkl. Pächterinvestitionen in den Stall „Z._____“).

Die Zahlungen zwischen dem Landwirtschaftsbetrieb und der AG seien aktenkundig (vgl. Rekursbeilage 10). Den Saldo versteuere er als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit. Für die Gutschriften (Entschädigung Zuchtpferde) und Belastungen (Kosten Landwirtschaftsbetrieb) würden bei der AG Verrechnungskonten (Nr. [...] und [...]) geführt (vgl. Rekursbeilage 10) und Ende Jahr abgerechnet. Für die Haltung und Ausbildung der Zuchtpferde werde er von der AG entschädigt (im Jahr 2013 Fr. 155'600.- inkl. Verkaufsprovision). Von der AG würden ihm die Kosten

für Tierarzt, zugekauftes Futter (ohne auf dem Betrieb produziertes Raufutter), Hufschmid, Stallkosten, Unterhalt, Autospesen, Reisespesen, Telefon, Verband und Verwaltung (insg. Fr. 76'829.05 inkl. MwSt.) in Rechnung gestellt. Kosten für Tierarzt, zugekauftes Futter, Hufschmid und Stall seien in Pferdepensionsbetrieben vom Pensionsnehmer zu tragen. Die Kosten für Strom, Wasser und Versicherungen sowie sämtliche anderen Betriebskosten seien von ihm direkt bezahlt worden (vgl. Beilagen 4 und 10 zum Rekurs vom 21. Juli 2014). Die Kosten für Personal und Maschinen würden dem Landwirtschaftsbetrieb entgegen der Ansicht der Vorinstanz in Rechnung gestellt (vgl. Rekursbeilage 4: Personalaufwand von Fr. 63'646.85). Die Gutschrift für die Ausbildung und den Verkauf der Pferde (Fr. 155'500.–) umfasse die Pension für die Zuchtpferde der AG, Entgelt für seine Ausbildungsarbeit und die Provision für die im Auftrag der AG verkauften Pferde. Nicht enthalten seien darin die Verkaufserlöse, die an die AG gegangen seien. Die Zuchtpferde der AG seien seit 1996 in der SVPS-Datenbank unter seinem Namen eingetragen, weil dort der Besitzer zu melden sei, die Pferde in seinen Stallungen eingestallt gewesen seien und die Registrierung für eine juristische Person pro Pferd um Fr. 220.– teurer sei.

5.2.2 Zunächst kann mit den Vorinstanzen festgestellt werden, dass die Betriebsbuchhaltung des Beschwerdeführers (Art. 6 Abs. 1 Bst. d LBV) in den Jahren 2008-2013 ohne Weiteres als mangelhaft bezeichnet werden muss, was dieser denn zu Recht auch nicht bestreitet. Dabei fällt insbesondere Folgendes auf: Wie die Vorinstanzen zu Recht feststellen, sind die Aufwände und Erträge des Landwirtschaftsbetriebs – soweit überhaupt belegt – nicht über das Betriebskonto, sondern über die Y. _____ AG gelaufen. Die Direktzahlungen (in den Jahren 2008-2012 knapp über Fr. 20'000.– und im Jahr 2013 rund Fr. 12'000.–) sind die einzigen Einnahmen, die aktenkundig direkt an den Beschwerdeführer ausbezahlt wurden. In der Erfolgsrechnung sind bedeutsame Posten wie die Ausgaben für Lohnunternehmer und Abgeltungen für die Verköstigung und Beherbergung der (familienfremden) Arbeitskräfte nicht aufgeführt. Bei den betrieblichen Aufwendungen fehlen Angaben zu der AHV/IV/EO des Beschwerdeführers, also des Betriebsinhabers, ebenso wie Zahlungen in seine 2. Säule. Für die Jahre 2008-2012 hat der Beschwerdeführer keine aussagekräftigen Betriebsabrechnungen eingereicht (vgl. E. 4.3 hiervor).

Obwohl der Beschwerdeführer erklärt, dass die Kosten, welche die Y. _____ AG für den Landwirtschaftsbetrieb bezahlt habe, gemäss einer Vereinbarung verrechnet worden seien, kann er für die hier in Frage stehenden Jahre keine solche Vereinbarung zu den Akten reichen. Immerhin

hat er für das Jahr 2013, jedoch nicht für die Jahre 2008-2012, Unterlagen betreffend die bei der Y._____ AG geführten Verrechnungskonten Nr. (...) und (...) eingereicht. Die Vorinstanzen halten zudem richtig fest, dass auf den „Rechnungen“, die den aufgelisteten Verrechnungen zugrunde liegen, häufig lediglich „dieser Betrag wird verrechnet“ vermerkt ist. Dabei bleibt in der Tat unklar, welche Beträge mit wem verrechnet wurden; teilweise sind daraus weder der Rechnungssteller noch der Empfänger ersichtlich. Der Beschwerdeführer übersieht insbesondere, dass eine wirtschaftlich eigenständige Betriebsführung auch eine klare Abrechnung über Leistungen und Verrechnungen mit einem anderen Unternehmen voraussetzt. Demgegenüber sprechen die saldoreduzierten und damit pauschalen Verrechnungen zwischen dem Landwirtschaftsbetrieb des Beschwerdeführers und der Y._____ AG für eine sehr enge wirtschaftliche Verflechtung, bei der eine exakte Abrechnung über die Geldflüsse für keine der Parteien von besonderer Bedeutung zu sein scheint. Vielmehr basiert der unklare „Verrechnungsmodus“ zwischen dem Landwirtschaftsbetrieb und der AG ohne zugrundeliegenden Vertrag auf einer reinen Vertrauensbasis. Ob sämtliche Leistungen und Geldflüsse vollumfänglich miteinander verrechnet wurden und die Zusammenarbeit mit der AG stets entgeltlich erfolgt ist, kann auf Grund der Akten nicht als gesichert erachtet werden. Zudem ist es mehr als aussergewöhnlich, dass die Aufwände und Erträge des Landwirtschaftsbetriebs über ein anderes Steuersubjekt, die Y._____ AG, gelaufen sind. Ein weiteres Indiz gegen die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Landwirtschaftsbetriebs von der Y._____ AG stellt die Tatsache dar, dass während der hier umstrittenen Jahre auch mit Bezug auf die Haltung der Pensionspferde der AG kein Vertrag bestanden hat; eine solche vertragliche Regelung gibt es erst zwischen der vom Beschwerdeführer im Jahr 2014 gegründeten GmbH und der Y._____ AG. Schliesslich lässt der Umstand, dass die Y._____ AG, wie der Beschwerdeführer erklärt, die einzige Pensionsnehmerin war, ebenfalls auf eine erhebliche wirtschaftliche Abhängigkeit des Landwirtschaftsbetriebs von der AG vermuten. Zu alledem kommt hinzu, dass die familienfremden Arbeitskräfte, die in den Jahren 2008-2013 auf dem Landwirtschaftsbetrieb des Beschwerdeführers tätig waren, unbestritten von der Y._____ AG angestellt waren, wofür der Beschwerdeführer keine Begründung liefert.

Damit ist es nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanzen auf Grund einer Gesamtwürdigung des rechtserheblichen Sachverhalts zum Schluss gelangt sind, dass es nicht der Beschwerdeführer war, der den Landwirtschaftsbetrieb in den Jahren 2008-2013 auf eigene Rechnung und Gefahr

geführt hat. Vielmehr waren die auf einer Vertrauensbasis beruhenden wirtschaftlichen Bindungen zu der Y. _____ AG derart intensiv, dass diese darauf schliessen lassen, dass die AG das unternehmerische Risiko aus dem Landwirtschaftsbetrieb trug, mit der Folge, dass der Beschwerdeführer nicht Bewirtschafter des Betriebs i.S. von i.S.v. Art. 2 Abs. 1 Bst. a aDZV und Art. 2 LBV war.

Da die Beantwortung der Frage, ob mindestens 50% der Arbeiten auf dem Landwirtschaftsbetrieb von betriebseigenen Arbeitskräften ausgeführt wurden (Art. 26 aDZV), an der festgestellten fehlenden Risikotragung und deshalb ebenfalls fehlenden Bewirtschaftereigenschaft des Beschwerdeführers nichts zu ändern vermag, braucht sie nicht geprüft zu werden.

Vor diesem Hintergrund und der Tatsache, dass das Gericht seine Überzeugung auf Grund der Akten, der öffentlichen Parteiverhandlung sowie der Antworten der Parteien auf die Fragen des Instruktionsrichters hat bilden können, kann auf die Einholung eines Gutachtens zu der finanziellen Selbständigkeit des Landwirtschaftsbetriebs verzichtet und in vorweggenommener Beweiswürdigung angenommen werden, dass ein solches Gutachten nichts an der hier vorgenommenen Beurteilung der Sache ändern würde bzw. könnte (vgl. BGE 136 I 229 E. 5.3; Urteil des BVGer A-592/2016 vom 22. Juni 2017, m.w.H.).

Folglich ist der entsprechende Antrag des Beschwerdeführers abzuweisen.

5.3 Im Sinne eines Zwischenergebnisses ist damit festzuhalten, dass dem Beschwerdeführer die Direktzahlungen für die Jahre 2008-2012 und die Akontozahlung für das Jahr 2013 zu Unrecht ausgerichtet wurden.

Zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile sind unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen (Art. 171 Abs. 2 LwG).

6.

Der Beschwerdeführer macht geltend, der Anspruch auf Rückforderung der Beiträge für die Jahre 2008-2012 sei verjährt, da ihn die Erstinstanz mit Schreiben vom 8. Oktober 2013 nicht innerhalb eines Jahres ab Kenntnis über den Rechtsgrund geltend gemacht habe.

In Bezug auf die Verjährung enthält das LwG keine Regelung, so dass die Bestimmungen des SuG zur Verjährung von Rückerstattungsansprüchen heranzuziehen sind. Der Anspruch auf Rückerstattung von Finanzhilfen

und Abgeltungen verjährt ein Jahr, nachdem die verfügende oder den Vertrag abschliessende Behörde vom Rechtsgrund des Anspruchs Kenntnis erhalten hat, in jedem Falle aber zehn Jahre nach der Entstehung des Anspruchs (Art. 32 Abs. 2 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 [SuG, SR 616.1]). Gemäss Art. 33 SuG wird die Verjährung durch jede schriftliche Zahlungsaufforderung unterbrochen. Der Beginn der einjährigen Frist setzt voraus, dass der Gläubiger seinen Anspruch dem Grundsatz und Umfang nach sicher kennt, so dass er ihn mit Erfolg geltend machen kann. Es genügt nicht, dass der Gläubiger von seinem Anspruch bei Anwendung der nach den Umständen gebotenen Aufmerksamkeit hätte Kenntnis haben können. Angesichts der kurzen Dauer der Verjährungsfrist darf nicht leichthin angenommen werden, der Gläubiger sei über die massgebenden Sachverhaltselemente genügend im Bild gewesen, um den Anspruch durchsetzen zu können. Andererseits schiebt auch nicht jede im Einzelnen noch bestehende Unsicherheit über Anspruchselemente den Beginn des Fristenlaufs hinaus (vgl. Urteil des BGer 2C_88/2012 vom 28. August 2012 E. 4.3.1, m.w.H.).

Es erscheint als reine Schutzbehauptung, wenn der Beschwerdeführer geltend macht, die Erstinstanz müsse bereits vor der Betriebsbesichtigung vom Januar 2013 sichere Kenntnis vom Rückforderungsanspruch gehabt haben, da die telefonische Anfrage beim Steueramt, die unbestritten erst nach der Betriebsbesichtigung erfolgt sei, die Selbständigkeit seines Betriebs bestätigt habe. Die Erstinstanz nahm nämlich aktenkundig erst die Betriebsbesichtigung vom 18. Januar 2013 überhaupt zum Anlass, um die Direktzahlungskonformität des stillschweigend anerkannten Landwirtschaftsbetriebs des Beschwerdeführers zu überprüfen (vgl. im Sachverhalt unter Bst. A.a. und C sowie E. 2.1.1 hiervor). Entsprechend stellt sie in ihrer Rückforderungsverfügung vom 18. Juni 2014 auf Erkenntnisse aus der Betriebsüberprüfung auch nicht ab. Selbst wenn davon ausgegangen würde, dass die Erstinstanz bereits anlässlich der Betriebsüberprüfung vom Januar 2013 Kenntnis vom Rechtsgrund der Rückforderung erlangt hätte, hätte sie den Beschwerdeführer mit Schreiben vom 8. Oktober 2013 bereits neun Monate später über die Rückforderung in Kenntnis gesetzt. Auf Grund der Akten ist jedoch als erwiesen zu erachten, dass die Erstinstanz über die massgebenden Sachverhaltselemente des Rückforderungsanspruchs erst im Rahmen ihrer Abklärungen nach der Betriebsbesichtigung genügend ins Bild gesetzt wurde bzw. Kenntnis vom Rechtsgrund für die Rückforderung erhalten hat. Damit vermag der Beschwerdeführer aus seinen Vorbringen im Zusammenhang mit der Verjährung des Anspruchs nichts zu seinen Gunsten abzuleiten.

7.

Der Beschwerdeführer macht geltend, es wäre für seinen Betrieb eine grosse Härte, Fr. 122'223.35 zurückzubezahlen, weil er über die erhaltenen Direktzahlungen verfügt und Fr. 128'657.70 in den Stall „Z. _____“ investiert habe. Im Sinne der Verhältnismässigkeit sei nur die Akontozahlung für das Jahr 2013 zurückzufordern.

7.1 Die (spezial-)gesetzliche Grundlage für die Rückforderung zu Unrecht ausgerichteter Direktzahlungen findet sich in Art. 171 Abs. 2 LwG. Art. 30 SuG ist diesbezüglich nicht anwendbar, da Art. 171 Abs. 2 LwG eine abweichende Regelung trifft und als spezielles Recht vorgeht. Gestützt auf Art. 171 Abs. 2 LwG können grundsätzlich alle unrechtmässig bezogenen Beiträge zurückgefordert werden, sofern sie nicht verjährt sind (vgl. Urteil des BGer 2C_88/2012 vom 28. August 2012 E. 4.2).

Der Anspruch auf Rückerstattung einer zu Unrecht geleisteten Direktzahlung stellt einen Bereicherungsanspruch aus nicht verwirklichtem Zuwendungsgrund dar (vgl. Urteil des BGer 2C_88/2012 vom 28. August 2012 E. 4.3.5). In der Botschaft Agrarpolitik 2002 (BBl 1996 IV 279) wird zu Art. 171 LwG (damals Art. 168 LwG) nur allgemein ausgeführt:

"Zu Unrecht bezogene Beiträge sind zurückzuerstatten oder zu verrechnen. Darunter fallen einerseits Beiträge, die aufgrund strafbarer Handlungen erschlichen wurden, andererseits solche, die sonst widerrechtlich erlangt wurden, wie unrichtige Zustellung (zwei Landwirte mit dem Namen Karl Müller im gleichen Dorf), Auszahlung an den Grundeigentümer anstelle desjenigen, der die beitragsberechtigte Tätigkeit ausübt usw."

Für die Begründung der Rückerstattungspflicht wird kein Verschulden des Beitragsempfängers vorausgesetzt (vgl. Urteil des BVer B-2305/2013 vom 12. September 2013 E. 4.3; vgl. zum Begriff des administrativen Rechtsnachteils: TOBIAS JAAG, Sanktionen, in: Giovanni Biaggini/Isabelle Häner/Urs Saxer/Markus Schott (Hrsg.), Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 23.10, 23.71 ff.).

Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss jedes staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Nach Rechtsprechung und Lehre umfasst das Verhältnismässigkeitsprinzip die folgenden drei Elemente, die kumulativ beachtet werden müssen: Erstens muss die Verwaltungsmassnahme geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen; zweitens muss die Massnahme erforderlich sein, um dieses Ziel zu erreichen, d.h. sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde; und drittens muss die Massnahme in Abwägung des öffentlichen Interesses

und den durch den Eingriff beeinträchtigten privaten Interessen zumutbar sein (vgl. u.a. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIXUHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 517 ff., m.w.H.).

7.2 Wie die Vorinstanz in E. 7 ihres Entscheids festhält, ist die Rückforderung der Direktzahlungen für die Jahre 2008-2012 geeignet und erforderlich, um das verfassungsrechtliche Förderungskonzept von Art. 104 Abs. 2 BV durchzusetzen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 521 ff., m.w.H.). Da der Beschwerdeführer die Anspruchsvoraussetzungen für die Direktzahlungen während der strittigen Jahre nicht erfüllt hat (vgl. oben), wurden ihm diese zu Unrecht ausgerichtet, weshalb es nicht zu beanstanden ist, dass die Erstinstanz diese – bezogen auf ein bestimmtes Beitragsjahr – im vollen Umfang, und nicht nur teilweise, zurückgefordert hat. Zudem hat die Erstinstanz die Rückforderung lediglich für fünf Beitragsjahre verfügt, obwohl der Anspruch auf Rückerstattung von Finanzhilfen und Abgeltungen erst zehn Jahre nach der Entstehung des Anspruchs verjährt (Art. 32 Abs. 2 SuG). Damit wurde vorliegend auch dem Umstand genügend Rechnung getragen, dass es für den Beschwerdeführer nicht ohne Weiteres erkennbar war bzw. hätte sein müssen, dass ihm die Direktzahlungen während mehrerer Jahre zu Unrecht ausgerichtet worden sind, da sich die fehlende Bewirtschaftereigenschaft bzw. Direktzahlungsberechtigung erst aus einer rechtlichen Gesamtwürdigung des Sachverhalts ergibt. Nur die Akontozahlung für das Jahr 2013 zurückzufordern, wie vom Beschwerdeführer beantragt, hiesse auf die Rückforderung bereits ausgerichteter Beiträge (2008-2012) vollumfänglich zu verzichten, wozu vorliegend kein Anlass besteht.

Die Vorinstanz zieht des Weiteren zu Recht in Erwägung, dass der Beschwerdeführer nicht substantiiere und es auch nicht ersichtlich sei, inwiefern die Rückforderung eine Härte für ihn darstelle. Das öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung sei höher zu gewichten als das rein finanzielle Interesse des Beschwerdeführers, womit die Rückforderung verhältnismässig sei. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers begründet die Vorinstanz mit diesen Erwägungen – zwar äusserst knapp, aber rechtsgenügend –, weshalb sie die Zumutbarkeit der verfügten Rückforderung bejaht (vgl. BGE 142 I 135 E. 2.1, 138 I 232 E. 5.1, 136 I 184 E. 2.2.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 555 ff., m.w.H.). Weshalb allfälligen finanziellen Schwierigkeiten des Beschwerdeführers bei der Rückerstattung gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Rückforderung einer zu Unrecht geleisteten Direktzahlung ein erhöhtes Gewicht beizumessen wäre, ist nicht ersichtlich und verstiesse gegen den Grundsatz

der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV). Denn aus dem Umstand allein, dass der Beschwerdeführer im Jahr 2013 einen Betrag in etwa in der Höhe der zurückgeforderten Direktzahlungen in den Stall „Z._____“ investiert hat, folgt nicht ohne Weiteres, dass ihm die Rückzahlung des geforderten Betrags nicht zugemutet werden kann. Der Beschwerdeführer untermauert mit keinerlei Beweisen, dass bzw. inwiefern es ihm finanziell nicht möglich sein sollte, den zurückgeforderten Betrag aufzubringen (vgl. auch Ziff. 11 seines Schreibens vom 7. November 2013), womit es an den für die verfügbaren Rückforderungen mindernden oder gar ausschliessenden Umständen fehlt (Art. 64 OR). Folglich ist die diesbezügliche Rüge des Beschwerdeführers unbegründet.

8.

Die Beschwerde erweist sich damit insgesamt als unbegründet und ist abzuweisen.

9.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 3'700.– dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

10.

Dem unterliegenden Beschwerdeführer ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 3'700.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde);
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Gerichtsurkunde);
- das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Stephan Breitenmoser

Kinga Jonas

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tage nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 29. August 2017