



Urteil vom 23. August 2019

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz),
Richter Ronald Flury, Richterin Maria Amgwerd;
Gerichtsschreiberin Julia Haas.

Parteien

X. _____,
vertreten durch Markus Frei, Rechtsanwalt,
Frey Storchenegger Eugster Schultz Frei Ammann,
Beschwerdeführer,

gegen

**Kantonale Rekurskommission des Kantons Wallis für
den Bereich Landwirtschaft und Landumlegung,**
Vorinstanz,

Dienststelle für Landwirtschaft,
Amt für Direktzahlungen,
Erstinstanz.

Gegenstand

Direktzahlungen 2014.

Sachverhalt:**A.**

A.a Mit Verfügung vom 2. Februar 2015 entschied das Amt für Direktzahlungen des Departements für Volkswirtschaft, Energie und Raumentwicklung des Kantons Wallis (nachfolgend: Erstinstanz), dass die Auszahlung der Direktzahlungen 2014 an Herrn X. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) aufgrund eines wiederholten eventualvorsätzlichen Verstosses gegen die Bestimmungen der Gewässerschutzgesetzgebung verweigert wird. Diese Verfügung wurde nicht dem Beschwerdeführer persönlich, sondern einzig seinem damaligen Beirat, Herrn Y. _____ (nachfolgend: Beirat), an die Adresse des Sozialmedizinischen Zentrums (...) (nachfolgend: Sozialmedizinisches Zentrum) zugestellt.

A.b Mit Eingabe vom 6. Februar 2015 erhob der Beirat im Namen des Beschwerdeführers bei der Erstinstanz Einsprache gegen diese Verfügung und beantragte sinngemäss deren Aufhebung.

A.c Mit Entscheid vom 3. März 2015 hielt die Erstinstanz an ihrer Verfügung vom 3. [recte: 2.] Februar 2015 fest. Auch dieser Entscheid wurde wiederum dem Beirat, nicht jedoch dem Beschwerdeführer persönlich zugestellt.

A.d Mit Schreiben vom 11. Juni 2015 wurde die Erstinstanz darüber informiert, dass das Mandat zur Beistandschaft per 16. April 2015 aufgehoben wurde.

A.e Am 6. März 2017 erhob der – nun anwaltlich vertretene – Beschwerdeführer bei der Erstinstanz Einsprache gegen die Verfügung vom 2. Februar 2015. Er beantragte, es sei festzustellen, dass die Verfügung vom 2. Februar 2015 ungültig bzw. nicht gültig eröffnet worden sei, eventualiter sei die Einsprachefrist von 30 Tagen wiederherzustellen. Die Verfügung sei aufzuheben und dem Einsprecher seien die ihm zustehenden Direktzahlungen auszuzahlen – unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, dass die Verfügung vom 2. Februar 2015 betreffend die Verweigerung der Direktzahlungen 2014 zu Unrecht einzig dem Sozialmedizinischen Zentrum bzw. dem Beirat des Beschwerdeführers eröffnet worden sei. Eine schriftliche Eröffnung an den Beschwerdeführer persönlich als Verfügungsadressaten sei nicht erfolgt. Eine Vollmacht des Sozialmedizinischen Zentrums bzw. des Beirats zur

Entgegennahme von Verfügungen betreffend Direktzahlungen sei vorliegend nicht erkennbar. Der Beschwerdeführer selber habe erstmals am 28. Februar 2017 im Zusammenhang mit einem Beschwerdeverfahren betreffend die Direktzahlungen für das Jahr 2016 Kenntnis vom Inhalt der Verfügung vom 2. Februar 2015 über die Verweigerung der Direktzahlungen 2014 erhalten. Die Einsprachefrist bzw. die Frist für das Gesuch um Fristwiederherstellung sei somit vorliegend eingehalten.

A.f Mit Entscheid vom 27. März 2017 trat die Erstinstanz nicht auf die Einsprache vom 6. März 2017 ein.

Sie begründete dies damit, dass sowohl der Entscheid als auch die Verfahrensabläufe betreffend Direktzahlungen 2014 für den Betrieb des Beschwerdeführers korrekt eröffnet bzw. ausgeführt worden seien. Das interkommunale Vormundschaftsamt der Gemeinde (...) habe ihr mit Schreiben vom 7. September 2010 die Beiratschaft des Beschwerdeführers durch Herrn Y._____ angezeigt. Dieser sei in der Folge für alle administrativen und finanziellen Belange des Beschwerdeführers zuständig gewesen. Die Auflösung der Beiratschaft per 16. April 2015 sei ihr mit Schreiben vom 11. Juni 2015 mitgeteilt worden. Die Verfügung vom 2. Februar 2015 sei damit richtigerweise einzig dem Sozialmedizinischen Zentrum bzw. dem Beirat zugestellt worden.

A.g Gegen diesen Entscheid erhob der Beschwerdeführer am 4. April 2017 Beschwerde bei der Kantonalen Rekurskommission für den Bereich Landwirtschaft und Landumlegung des Kantons Wallis (nachfolgend: Vorinstanz). Er beantragte, die Verfügung bzw. der Nichteintretensentscheid der Erstinstanz vom 27. März 2017 sei aufzuheben und es sei auf seine Einsprache vom 6. März 2017 einzutreten. Ferner sei dem Beschwerdeführer Gelegenheit zur Begründung zu geben und es seien ihm sämtliche Akten im Zusammenhang mit der Verweigerung der Direktzahlungen 2014 zuzustellen; dies unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, dass die Vollmacht gemäss Schreiben vom 7. September 2010 des interkommunalen Vormundschaftsamtes weder die Prozessführung noch die Entgegennahme von Verfügungen umfasst habe. Die Erstinstanz habe im Zusammenhang mit den Direktzahlungen denn auch jeweils direkt mit dem Beschwerdeführer selber kommuniziert. Dies gelte insbesondere auch für die Mitteilung betreffend Akontozahlungen vom 17. Juni 2014. Ausgerechnet diejenige, einschnei-

dende Verfügung, die dem Beschwerdeführer die Verweigerung der Direktzahlungen 2014 anzeigen sollte, sei jedoch nicht ihm selber, sondern einzig seinem Beirat zugestellt worden. Vor diesem Hintergrund erscheine die Argumentation der Erstinstanz widersprüchlich. Der Beirat nach der altgesetzlichen Beiratschaft sei nur mit Bezug auf die Vermögensverwaltung gesetzlicher Vertreter, nicht jedoch mit Bezug auf die Entgegennahme von Verfügungen betreffend Verweigerung von Direktzahlungen ermächtigt gewesen. Folglich sei die Verfügung vom 2. Februar 2015 dem Beschwerdeführer erst am 28. Februar 2017 – im Rahmen der Aktenzustellung in einem Verfahren betreffend Direktzahlungen 2016 – rechtsgültig eröffnet worden.

A.h Mit Entscheid vom 26. Februar 2018 wies die Vorinstanz die Beschwerde vom 4. April 2017 ab, bestätigte den Nichteintretensentscheid der Erstinstanz vom 27. März 2017 (Ziff. 1 des Dispositivs) und auferlegte dem Beschwerdeführer eine Gerichtsgebühr von Fr. 500.– (Ziff. 2 des Dispositivs).

Zur Begründung führte die Vorinstanz im Wesentlichen aus, dass vorliegend eine sog. kombinierte altgesetzliche Beiratschaft vorgelegen habe. Eine solche kombinierte Beiratschaft vereinige die Wirkung einer Mitwirkungsbeiratschaft und einer Verwaltungsbeiratschaft und stelle daher den stärksten Eingriff in die Handlungsfähigkeit des Verbeirateten dar. Diese Kombination sei geeignet, einer Person mit umfassenden Betreuungs- und Vertretungsbedürftigkeiten die erforderliche Hilfestellung zu leisten, wenn gleichzeitig eine Schutzbedürftigkeit vorliege, die eine Beschränkung der Handlungsfähigkeit im Bereich der Vermögensverwaltung angemessen erscheinen lasse. Die Erstinstanz habe die angefochtene Verfügung daher zu Recht dem Beirat des Beschwerdeführers zugestellt.

B.

B.a Mit Eingabe vom 4. April 2018 erhob der Beschwerdeführer Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und beantragte, es seien der Entscheid der Vorinstanz vom 26. Februar 2018 sowie die Verfügung der Erstinstanz vom 27. März 2017 aufzuheben und die Sache sei an die Erstinstanz zurückzuweisen, damit diese auf die Einsprache vom 6. März 2017 eintrete; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer.

Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, mit Verfügung vom 2. Februar 2015 habe die Erstinstanz die Auszahlung der Direktzahlungen für das

Jahr 2014 an den Beschwerdeführer verweigert. Unbestrittenermassen sei diese belastende Verfügung nicht dem Beschwerdeführer persönlich, sondern lediglich seinem damaligen Beirat eröffnet worden. Die altrechtliche kombinierte Beiratschaft habe nicht zum Entzug der Verfügungsgewalt des Beschwerdeführers über sein Einkommen geführt. Der Beirat sei mit Bezug auf die der Einkommensergänzung dienenden Direktzahlungen nicht gesetzlicher Vertreter des Beschwerdeführers, sondern lediglich Mitwirkungsberechtigter gewesen. Die Verfügung vom 2. Februar 2015 hätte daher zwingend (auch) dem Beschwerdeführer gesondert und persönlich eröffnet werden müssen. Aus der mangelhaften Eröffnung dürfe dem Beschwerdeführer von Bundesrechts wegen kein Nachteil erwachsen. Der Beschwerdeführer selber habe vorliegend erst im Rahmen eines bei der Vorinstanz hängigen Beschwerdeverfahrens betreffend Direktzahlungen für das Jahr 2016 Kenntnis vom Inhalt der streitrelevanten Verfügung erhalten. Somit sei ihm die streitrelevante Verfügung vom 2. Februar 2015 erstmals am 28. Februar 2017 persönlich eröffnet worden. Die Erstinstanz sei daher zu Unrecht nicht auf seine Einsprache eingetreten und habe damit Bundesrecht verletzt.

B.b Mit Vernehmlassung vom 23. Mai 2018 beantragt die Erstinstanz, die Beschwerde vom 4. April 2018 sei abzulehnen und der Entscheid der Vorinstanz vom 26. Februar 2018 sei vollumfänglich zu bestätigen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdeführers.

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, der Beirat sei für alle administrativen und finanziellen Belange des Beschwerdeführers zuständig gewesen. Die Beiratschaft habe dem Beschwerdeführer seine Ermessensbefugnis in Bezug auf sein Einkommen abgenommen. Daher seien ab dem entsprechenden Entscheid des Sozialmedizinischen Zentrums vom 7. September 2010 – mit einer einzigen Ausnahme, nämlich dem Schreiben vom 17. Juni 2014 "Direktzahlungen 2014 – Akontozahlung" – alle Schreiben betreffend Direktzahlungen zu Recht dem Beirat zugestellt worden. Der Beschwerdeführer habe dieses Vorgehen seit 2010 nie beanstandet, obwohl er regelmässig gegen das Gewässerschutz- und gegen das Tierschutzgesetz verstossen habe und die Direktzahlungen demzufolge gekürzt wurden. Der Beschwerdeführer sei keinesfalls der legitime Empfänger des Entscheids vom 2. Februar 2015 gewesen.

Der Beschwerdeführer habe spätestens Anfang 2015 gewusst, dass er für das Jahr 2014 keine Direktzahlungen erhalte: Mit Schreiben vom 2. Feb-

ruar 2015 sei dem Beirat die Verweigerung der Direktzahlung 2014 mitgeteilt worden, wobei die Mitteilung eine Rechtsmittelbelehrung enthalten habe. Der Beschwerdeführer hätte somit durch seinen Beirat innert 30 Tagen eine Einsprache gegen den Entscheid vom 2. Februar 2015 einlegen können, was er jedoch unterlassen habe. Vielmehr habe er sich für die Vorschusszahlung der Direktzahlungen 2015 entschieden, womit nachgewiesen sei, dass er mit dem Entscheid vom 2. Februar 2015 einverstanden gewesen sei. Ausserdem würden die Direktzahlungen oft einen Grossteil des landwirtschaftlichen Einkommens darstellen, weshalb es unmöglich sei, erst mehrere Jahre später zu bemerken, dass keine Auszahlung stattgefunden habe.

B.c Mit Schreiben vom 23. Mai 2018 verzichtet die Vorinstanz auf eine Stellungnahme und verweist auf ihren Entscheid vom 26. Februar 2018.

B.d Mit Replik vom 19. Juni 2018 hält der Beschwerdeführer an seinen Beschwerdebegehren fest.

B.e Mit Verfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. August 2018 wurde der Beschwerdeführer ersucht, den zusätzlichen und von ihm in seiner Replik erwähnten Vertrag über die Einkommensverwaltung, welcher die Beiratschaft ergänzt habe, einzureichen.

B.f Mit Schreiben vom 10. August 2018 räumt der Beschwerdeführer ein, es sei vermutlich kein Vertrag über die Einkommensverwaltung erstellt worden.

B.g Mit Eingabe vom 15. August 2018 weist der Beschwerdeführer darauf hin, dass gemäss seinen aktuellen Recherchen zusätzlich zur vormundschaftlichen Massnahme doch eine vertragliche Vereinbarung – unterzeichnet vom Beschwerdeführer, dessen Ehefrau, dem Beirat sowie Z._____, der den Beschwerdeführer auf freiwilliger Basis in landwirtschaftlichen Belangen unterstützt habe – existiert habe. Diese ändere aber nichts an der Ausgangslage, denn sowohl im Protokoll als auch in der Vereinbarung vom 7. September 2010 sei ausdrücklich festgehalten worden, dass der Beirat eine ausgabenseitige Begleitung ausgeübt habe.

B.h Mit Verfügung vom 30. August 2018 ordnete das Bundesverwaltungsgericht für den 9. Oktober 2018 eine Instruktions- und Vergleichsverhandlung an.

B.i Am 9. Oktober 2018 fand am Bundesverwaltungsgericht eine Instrukti-
ons- und Vergleichsverhandlung statt. An der Verhandlung anwesend wa-
ren der Beschwerdeführer, die Erstinstanz und der Zeuge, Herr Y._____.
Der Zeuge reichte an der Verhandlung neue Akten ein.

B.j Mit Verfügung vom 18. Oktober 2018 forderte das Bundesverwaltungs-
gericht die Verfahrensbeteiligten auf, einige Frage zu beantworten bzw.
dazu Stellung zu nehmen.

B.k Mit Eingabe vom 25. Oktober 2018 nahm der Zeuge zu den ihm mit
Verfügung vom 18. Oktober 2018 gestellten Fragen Stellung und reichte
diverse Beilagen ein. Dabei bringt er im Wesentlichen vor, er habe den Be-
schwerdeführer regelmässig und meist telefonisch über aktuelle Ereignisse
informiert, was sein Journal nachweise.

B.l Mit Eingabe vom 29. Oktober 2018 nimmt der Beschwerdeführer zu den
ihm mit Verfügung vom 18. Oktober 2018 gestellten Fragen Stellung. Er
erklärt im Wesentlichen, er habe lediglich die telefonische Mitteilung erhal-
ten, dass er für das Jahr 2014 keine Zahlungen erhalte. Die entsprechende
Verfügung habe er aber nicht erhalten. Vielmehr sei er davon ausgegan-
gen, dass er gegen die Verweigerung der Direktzahlungen 2014 etwas un-
ternehmen könne. Von dem neu aufgetauchten Schreiben bzw. Einsprache
des Beirates vom 6. Februar 2015 habe er keine Kenntnis gehabt.

B.m Mit Eingabe vom 16. November 2018 nimmt die Erstinstanz zu den ihr
mit Verfügung vom 18. Oktober 2018 gestellten Fragen sowie zur Eingabe
des Beschwerdeführers vom 29. Oktober 2018 Stellung und reicht diverse
Unterlagen ein. Dabei führt sie unter anderem aus, dass der Beschwerde-
führer seit vielen Jahren grosse Probleme mit Verstössen gegen die Ge-
wässer- und Tierschutzgesetzgebung gehabt habe. Er sei diesbezüglich
mit wiederholten Einschreiben systematisch von den betroffenen Dienst-
stellen in Kenntnis gesetzt worden. Diese zahlreichen und wiederholten
Verstösse hätten 2014 zu einer vollständigen Kürzung der Direktzahlungen
geführt, was dem Beirat mitgeteilt wurde. Dieser habe eine Einsprache ein-
gereicht, welche sie abgelehnt hätten.

B.n Mit Eingabe vom 19. November 2018 nimmt der Beschwerdeführer zur
Eingabe des Beirates vom 25. Oktober 2018 Stellung.

B.o Mit Eingabe vom 29. November 2018 hält die Erstinstanz an ihren bis-
herigen Ausführungen und Stellungnahmen fest.

B.p Mit Eingabe vom 17. Dezember 2018 nimmt der Beschwerdeführer zur Eingabe der Erstinstanz vom 16. November 2018 Stellung und führt (neu) unter anderem aus, dass die Verfügung vom 2. Februar 2015 nichtig sei, da sie offenbar einer gesetzlichen Grundlage entbehre.

B.q Mit Verfügung vom 19. Februar 2019 forderte das Bundesverwaltungsgericht die Erstinstanz auf, den rechtskräftigen Entscheid betreffend die Nichteinhaltung der Gewässerschutzgesetzgebung durch den Beschwerdeführer im Direktzahlungsjahr 2014 nachzureichen.

B.r Mit Eingabe vom 25. Februar 2019 hält die Erstinstanz im Wesentlichen fest, dass das vorliegende Verfahren einzig den Nichteintretensentscheid vom 27. März 2017 betreffe. Sie sei nicht bereit, auf ihren begründeten Entscheid vom 2. Februar 2015, welcher seit mehreren Jahren in Kraft sei, zurückzukommen, weshalb auch keinerlei Beweismittel nachgereicht würden.

B.s Mit Eingabe vom 15. März 2019 nimmt der Beschwerdeführer zur Eingabe der Erstinstanz Stellung und reicht als Beilage seine Kostennote ein. Er führt im Wesentlichen aus, es sei davon auszugehen, dass kein rechtskräftiger Entscheid über die Nichteinhaltung der Gewässerschutzgesetzgebung existiere, womit die Verfügung vom 2. Februar 2015 nichtig sei.

B.t Mit Schreiben vom 26. März 2019 ersuchte das Bundesverwaltungsgericht die Dienststelle für Umweltschutz (DUS) um Auskunft darüber, ob im Nachgang zu ihrem Schreiben an den Beschwerdeführer vom 24. Februar 2014 eine Verfügung erlassen worden ist.

B.u Mit Eingabe vom 3. April 2019 informierte die DUS das Bundesverwaltungsgericht, dass sie im Nachgang zu ihrem Schreiben vom 24. Februar 2014 keine Verfügung erlassen habe.

Auf die erwähnten und weiteren Vorbringen der Parteien wird – soweit sie sich für den Entscheid als rechtserheblich erweisen – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Be-

schwerde einzutreten ist (Art. 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]).

1.1 Beim angefochtenen Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 26. Februar 2018 handelt es sich um einen Entscheid im Sinne von Art. 5 Abs. 2 VwVG. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1] i.V.m. Art. 31 f. und Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

Die erstinstanzliche Verfügung vom 27. März 2017 ist durch den Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 26. Februar 2018 ersetzt worden (Devolutiveffekt). Soweit der Beschwerdeführer vorliegend auch die Aufhebung der Verfügung der Erstinstanz beantragt, ist auf die Beschwerde daher nicht einzutreten. Immerhin gilt die erstinstanzliche Verfügung als inhaltlich mitangefochten (vgl. statt vieler BGE 134 II 142 E. 1.4).

1.2 Der Beschwerdeführer war bereits Partei im vorinstanzlichen Verfahren. Er ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 Bst. a-c VwVG). Die Beschwerde ist frist- und formgerecht eingereicht und der Kostenvorschuss fristgemäss bezahlt worden (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Auf die Beschwerde ist demnach im Umfang des Gesagten einzutreten.

2.

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

2.2 Streitgegenstand des vorinstanzlichen Beschwerdeentscheids vom 26. Februar 2018 bildet der Nichteintretensentscheid der Erstinstanz vom 27. März 2017, mit welchem letztere auf die bei ihr eingelegte Einsprache des Beschwerdeführers vom 6. März 2017 gegen ihre Verfügung vom 2. Februar 2015 betreffend Direktzahlungen 2014 nicht eingetreten ist. Der

Beschwerdeführer rügt in erster Linie, die Verfügung vom 2. Februar 2015 sei dem Beschwerdeführer damals nicht bzw. erstmals am 28. Februar 2017 gültig eröffnet worden, weshalb die Erstinstanz zu Unrecht nicht auf seine Einsprache vom 6. März 2017 eingetreten sei (vgl. hierzu E. 4.). Darüber hinaus macht der Beschwerdeführer jedoch überdies geltend, die Verfügung vom 2. Februar 2015 sei auch inhaltlich derart fehlerhaft, dass sie als nichtig qualifiziert werden müsse (vgl. hierzu sogleich E. 3.).

Der Streitgegenstand im vorliegenden Beschwerdeverfahren bleibt demnach auf die Eintretensfrage beschränkt, deren Verneinung als Verletzung von Bundesrecht mit Beschwerde gerügt werden kann (vgl. Urteil des BVGer A-1645/2012 vom 18. Dezember 2012, m.w.H.). Die Einwände des Beschwerdeführers in der Sache sind einzig – aber immerhin – auch insofern im vorliegenden Beschwerdeverfahren relevant, als sie im Zusammenhang mit der von ihm geltend gemachten und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachtenden allfälligen Nichtigkeit der Verfügung vom 2. Februar 2015 stehen (vgl. hierzu sogleich E. 3.).

3.

Der Beschwerdeführer rügt, die Verfügung der Erstinstanz vom 2. Februar 2015 sei inhaltlich derart fehlerhaft, dass von deren Nichtigkeit ausgegangen werden müsse.

Die Verfügung stütze sich auf die Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005. Gemäss deren Anhang 5 sei für den Fall eines wiederholten eventualvorsätzlichen Verstosses gegen die Gewässerschutzgesetzgebung – wie er dem Beschwerdeführer in der Verfügung vorgeworfen werde – für den ersten, zweiten oder dritten Rückfall einzig eine Verdoppelung der Reduktion der Direktzahlungen vorgesehen, nicht jedoch eine vollständige Streichung. Die Erstinstanz habe vorliegend folglich gar keine gesetzliche oder behördliche Grundlage gehabt, um dem Beschwerdeführer die Auszahlung der Direktzahlungen 2014 gänzlich zu verweigern.

Die Erstinstanz ihrerseits hat sich zum Einwand der Nichtigkeit aufgrund inhaltlicher Mängel nicht weiter geäussert.

3.1

3.1.1 Fehlerhafte Verfügungen sind zunächst genauso rechtswirksam wie fehlerfreie Verfügungen. Soll die Rechtswirksamkeit beseitigt oder deren

Eintritt verhindert werden, so ist gegen die Verfügung fristgerecht Beschwerde zu führen. Unterbleibt die Anfechtung oder misslingt sie, werden auch fehlerhafte Verfügungen formell rechtskräftig und damit rechtsbeständig (vgl. BGE 139 II 243 E. 11.2; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 31 Rz. 13).

In Ausnahmefällen kann die Fehlerhaftigkeit einer Verfügung jedoch auch deren Nichtigkeit bewirken. Nichtigkeit bedeutet absolute Unwirksamkeit einer Verfügung. Nichtige Verfügungen entfalten zu keinem Zeitpunkt Rechtswirkungen, sie sind rechtlich inexistent. Entsprechend ist Nichtigkeit jederzeit und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten (vgl. BGE 139 II 243 E. 11.2 und 138 II 501 E. 3.1, je m.w.H.; Urteile des BVGer A-4929/2017 vom 31. Januar 2018 E. 1.1.3, A-8199/2015 vom 6. Oktober 2016 E. 1.4 und A-1087/2016 vom 10. August 2016 E. 1.2.1). Auf eine gegen einen nichtigen Entscheid oder nichtige Teile eines Entscheids erhobene Beschwerde ist mangels eines tauglichen Anfechtungsobjekts nicht einzutreten. Gegebenenfalls ist die Nichtigkeit der Verfügung im Dispositiv festzustellen (vgl. BGE 132 II 342 E. 2.3, BVGE 2008/59 E. 4.3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4929/2017 vom 31. Januar 2018 E. 1.1.3 und A-8199/2015 vom 6. Oktober 2016 E. 1.4).

3.1.2 Ob im Einzelfall Nichtigkeit vorliegt, bestimmt sich nach der Evidenztheorie: Es muss ein schwerwiegender Rechtsfehler vorhanden sein, der Fehler muss offenkundig oder zumindest leicht erkennbar sein, und die Annahme der Nichtigkeit darf nicht zu einer ernsthaften Gefährdung der Rechtssicherheit führen. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Als Nichtigkeitsgründe fallen vorab schwerwiegende Zuständigkeitsfehler und schwerwiegende Verfahrens- und Formfehler in Betracht (vgl. statt vieler BGE 138 II 501 E. 3.1; BGE 132 II 342 E. 2.1, m.w.H.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 31 Rz. 13). Inhaltliche Mängel haben in aller Regel lediglich die Anfechtbarkeit der Verfügung zur Folge (vgl. BGE 138 II 501 E. 3.1; BGE 137 I 273 E. 3.1). In Ausnahmefällen können jedoch auch ausserordentlich schwerwiegende inhaltliche Mängel zur Nichtigkeit der Verfügung führen. Dies kann nach der Rechtsprechung namentlich dann der Fall sein, wenn ein solcher Fehler eine Verfügung praktisch wirkungslos, unsinnig oder unsittlich macht (vgl. Urteil des BGer 8C_1065/2009 vom 31. August 2010 E. 4.2.3 [nicht publ. E. in BGE 136 I 333]; Urteil des BGer 2P.76/1992 vom 15. Juli 1992 E. 2.a) oder wenn die Verfügung bei einer Grundrechtsverletzung das Grundrecht in seinem Kerngehalt trifft (z.B. Verhängung einer Körperstrafe, vgl. Urteile des BGer 8C_1065/2009 vom 31. August 2010 E. 4.2.3 [nicht publ. E. in BGE 136 I

333], 2P.132/2005 vom 10. Juni 2005 E. 2.4). Als nichtig ist sodann auch eine Verfügung anzusehen, die einen unmöglichen Inhalt hat und bei der die Fehlerhaftigkeit an ihr selbst zum Ausdruck kommt. Ferner ist Nichtigkeit bei tatsächlicher Unmöglichkeit des Vollzugs sowie bei einer unklaren oder unbestimmten Verfügung gegeben (vgl. Urteil des BGer 5P.178/2003 vom 2. Juni 2003 E. 3.2; Urteil des BVGer A-5410/2013 vom 28. Mai 2013 E. 4.).

3.2 Zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben Direktzahlungen ausgerichtet (Art. 70 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 [Landwirtschaftsgesetz, LwG] in der Fassung vom 1. Januar 2014). Nach Art. 70a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998 (Stand am 1. Januar 2014) wird für die Ausrichtung von Direktzahlungen unter anderem vorausgesetzt, dass die für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung eingehalten werden (Bst. c.). Nach Art. 170 Abs. 1 LwG können die Beiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin dieses Gesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt. Bei Nichteinhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung kann die Kürzung und Verweigerung bei allen Direktzahlungsarten erfolgen (Abs. 2bis). Der Bundesrat regelt die Kürzungen bei Verletzung von Vorschriften im Bereich der Direktzahlungen und des Pflanzenbaus (Abs. 3).

Entsprechend sieht Art. 105 der für den vorliegenden Sachverhalt anwendbaren Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 in der Fassung vom 1. Januar 2014 (Direktzahlungsverordnung, DZV) vor, dass die Kantone die Beiträge gemäss der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (Fassung vom 12. September 2008) sowie nach Anhang 8 kürzen oder verweigern können, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin landwirtschaftsrelevante Vorschriften der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- oder der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung oder, bei der Sömmerung, der Tierschutzgesetzgebung nicht einhält (Bst. d).

3.3

3.3.1 Die Erstinstanz hat mit der Verfügung vom 2. Februar 2015 die Auszahlung der Direktzahlungen für das Jahr 2014 an den Beschwerdeführer wegen eines "wiederholten eventualvorsätzlichen Verstosses gegen die Bestimmungen der Gewässerschutzgesetzgebung" gestützt auf Art. 105 der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (in der Fassung vom 1. Januar 2014; Direktzahlungsverordnung, DZV) und die Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen gänzlich verweigert. Die von der Erstinstanz im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens in diesem Zusammenhang zusätzlich erwähnten Verstösse des Beschwerdeführers gegen Tierschutzbestimmungen (vgl. Stellungnahme der Erstinstanz vom 16. November 2018) werden in der erstinstanzlichen Verfügung vom 2. Februar 2015 hingegen mit keinem Wort erwähnt und bildeten somit damals offenbar nicht den Kürzungsgrund.

Wie der Beschwerdeführer zu Recht vorbringt, sieht die genannte Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz – welche Art. 105 DZV konkretisiert – für den Fall eines wiederholten eventualvorsätzlichen Verstosses gegen die Gewässerschutzgesetzgebung – wie er dem Beschwerdeführer vorliegend vorgeworfen wird – für den ersten, zweiten oder dritten Rückfall jedoch klarerweise einzig eine Verdoppelung der Reduktion der Direktzahlungen, nicht aber eine gänzliche Streichung vor (vgl. Bst. F der Richtlinie). Die Direktzahlungen an den Beschwerdeführer wurden im Jahr 2012 lediglich um Fr. 200.– (vgl. Beilage 7 zur Eingabe der Erstinstanz vom 16. November 2018) und im Jahr 2013 um Fr. 9'886.25 (vgl. Beilage 11 zur Eingabe der Erstinstanz vom 16. November 2018) gekürzt. Kürzungsgrund hierfür war sodann die ungenügende Einhaltung des qualitativen Tierschutzes und nicht ein Verstoß gegen die Gewässerschutzgesetzgebung. Damit liegt es auf der Hand, dass die Erstinstanz die Direktzahlungen 2014 an den Beschwerdeführer gestützt auf die von ihr in der Verfügung genannten Begründung gar nicht gänzlich hätte verweigern dürfen.

3.3.2 Sodann ist im vorliegenden Kontext zu beachten, dass Kürzungen und Verweigerungen von Beiträgen gemäss Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Bst. d DZV (in der Fassung vom 1. Januar 2014) und gemäss Bst. F der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 gestützt auf Verstösse gegen landwirtschaftsrelevante Vorschriften der Gewässerschutzgesetzgebung nur erfolgen dürfen, wenn der Verstoß bzw. die Nichteinhaltung mit einem rechtskräftigen Entscheid festgestellt wurde.

Die Vorinstanz begründet die Verweigerung der Auszahlung der Direktzahlungen 2014 in der Verfügung vom 2. Februar 2015 damit, dass der Beschwerdeführer gegen die Bestimmungen der Gewässerschutzgesetzgebung verstossen habe. Dabei verweist sie auf einen Kontrollbericht der Dienststelle für Umweltschutz (DUS) vom 24. Februar 2014 und das entsprechende Begleitschreiben gleichen Datums der DUS an den Beschwerdeführer. Mit letzterem wird dem Beschwerdeführer der Erlass einer entsprechenden Verfügung angedroht und ihm die Möglichkeit gegeben, zur Sache Stellung zu nehmen (vgl. Beilage 12 zur Eingabe der Erstinstanz vom 16. November 2018). Einzig das bloss In-Aussicht-Stellen einer Verfügung stellt – aufgrund fehlender Rechtsverbindlichkeit – jedoch regelmässig noch keine Verfügung dar (vgl. FELIX UHLMANN, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 5 Rz. 99, m.w.H.; Urteil des BVGer C-3363/2011 vom 21. Mai 2014 E. 2.3.4 f.). Eine entsprechende, im Nachgang des genannten Schreibens erlassene Verfügung liegt sodann nicht bei den Akten und wurde gemäss Schreiben der DUS vom 3. April 2019 auch gar nie erlassen. Demnach mangelt es vorliegend auch an einem rechtskräftigen Entscheid mit Bezug auf den in der erstinstanzlichen Verfügung erwähnten Verstoss gegen die Gewässerschutzgesetzgebung, womit die Voraussetzungen für eine Kürzung der Direktzahlungsbeiträge diesbezüglich gar nicht erfüllt waren (vgl. hierzu Urteil des BGer 1C_150/2015 vom 12. Mai 2015 E. 1.1).

3.4 Zusammenfassend erweist sich die Verfügung der Erstinstanz vom 2. Februar 2015 materiell gleich in mehrfacher Hinsicht als fehlerhaft. Die der Verfügung anhaftenden Rechtsfehler sind zudem – insbesondere auch in ihrer Kumulation – durchaus als schwerwiegend zu betrachten.

Wie bereits ausgeführt, wird die Nichtigkeit einer Verfügung aufgrund inhaltlicher Mängel in der Praxis nur sehr zurückhaltend angenommen. Einzig ausserordentlich schwerwiegende inhaltliche Mängel haben ausnahmsweise die Nichtigkeit einer Verfügung zur Folge (vgl. BGE 138 II 501 E. 3.1; oben E. 3.1). Die verfügte Verweigerung der Direktzahlungen 2014 ohne rechtskräftigen Entscheid über den in der Verfügung vorgeworfenen Verstoss gegen die Gewässerschutzgesetzgebung und in offensichtlich falscher Anwendung der Richtlinie zur Kürzung der Direktzahlungen auf den vorliegenden Einzelfall ist zwar – wie bereits dargelegt – offensichtlich fehlerhaft. Die Frage nach einer allfälligen Nichtigkeit der genannten Verfügung ist vorliegend daher nicht leichthin von der Hand zu weisen. Insgesamt entbehrt die Verfügung der Erstinstanz vom 2. Februar 2015 jedoch

nicht – wie vom Beschwerdeführer geltend gemacht – jeglicher gesetzlichen Grundlage, da die Vorinstanz gestützt auf Art. 105 DZV grundsätzlich durchaus befugt ist, Direktzahlungen zu kürzen oder zu verweigern. Die der Verfügung vorliegend anhaftenden inhaltlichen Mängel wiegen zwar durchaus schwer, sie machen die Verfügung aber nicht gerade im Sinne der Rechtsprechung unsinnig, unklar oder gar unsittlich. Auch liegt vorliegend kein Eingriff in den Kerngehalt eines Grundrechts vor. Angesichts der dargelegten hohen Anforderungen der Praxis vermögen die inhaltlichen Mängel der erstinstanzlichen Verfügung vom 2. Februar 2015 vorliegend deshalb nicht deren Nichtigkeit zu begründen.

4.

Der Beschwerdeführer macht des Weiteren geltend, die Verfügung vom 2. Februar 2015 betreffend die Verweigerung der Direktzahlungen 2014 sei zu Unrecht nur seinem Beirat und nicht ihm persönlich eröffnet worden. Er selber habe erst am 28. Februar 2017 Kenntnis von der in Frage stehenden Verfügung erhalten (können), weshalb seine Einsprache vom 6. März 2017 rechtzeitig erfolgt und die Erstinstanz zu Unrecht nicht darauf eingetreten sei.

4.1

4.1.1 Im Einzelnen führt der Beschwerdeführer zur Begründung aus, die ihn belastende Verfügung vom 2. Februar 2015 sei nicht ihm persönlich, sondern lediglich seinem damaligen Beirat eröffnet worden. Er selber habe erstmals am 28. Februar 2017 im Zusammenhang mit einem Beschwerdeverfahren betreffend die Direktzahlungen für das Jahr 2016 Kenntnis vom Inhalt der streitrelevanten Verfügung vom 2. Februar 2015 über die Verweigerung der Direktzahlungen 2014 erhalten. Dies, nachdem er in jenem neuen Verfahren um Einsicht in die Vorakten der Direktzahlung für das Jahr 2014 ersucht habe. Die streitrelevante Verfügung sei ihm somit erstmals am 28. Februar 2017 persönlich eröffnet worden. Aus einer mangelhaften Eröffnung dürfe ihm – als Verfügungsadressaten – kein Nachteil erwachsen. Seine Einsprache vom 6. März 2017 an die Erstinstanz sei somit rechtzeitig erfolgt.

Entgegen der erstinstanzlichen Ansicht sei der Beirat nicht gesetzlicher Vertreter für alle administrativen Belange. In Zusammenhang mit Prozessführungen gelte gemäss Gesetzeswortlaut von Art. 395 Abs. 1 Ziff. 1 aZGB, dass der Beirat zwar ein Genehmigungs- und sogar ein Vetorecht im Sinne einer Mitwirkung habe, aber keinesfalls sei er ein gesetzlicher Vertreter des Verbeirateten. Die frühere Beiratschaft im Sinne von Art. 395 aZGB erfasse

den Beirat nur als gesetzlichen Vertreter für die Vermögensverwaltung, jedoch nicht für die Entgegennahme von Verfügungen. Aus der vertraglichen Vereinbarung zur Einkommensverwaltung vom 7. September 2010 sei zudem ersichtlich, dass der Beirat eine ausgabenseitige Begleitung ausgeübt habe.

Mangels persönlicher Eröffnung der Verfügung sei es ihm nicht möglich gewesen, ein Rechtsmittel gegen die streitige Verfügung zu ergreifen. Mit Schreiben vom 17. Juni 2014 sei ihm noch persönlich angezeigt worden, dass keine Vorauszahlung für das Betriebsjahr 2014 erfolge. Er habe also zu Recht darauf vertrauen können, dass die Erstinstanz auch ihren Entscheid über die nachträgliche Auszahlung von Direktzahlungen für das Jahr 2014 ihm persönlich und formell mit anfechtbarer Verfügung eröffnen würde. Als juristischer Laie könne ihm nicht zum Vorwurf gereicht werden, dass er die Zustellung von Korrespondenzen an seinen Beirat bereits vor seiner tatsächlichen Kenntnisnahme der strittigen Verfügung am 28. Februar 2017 hätte beanstanden müssen. Dabei sei es unerheblich, ob und wann der Beschwerdeführer bemerkt habe, dass die Erstinstanz tatsächlich keine nachträgliche Auszahlung von Direktzahlungen für das Jahr 2014 vorgenommen habe (vgl. Eingaben des Beschwerdeführers vom 19. Juni 2018 und vom 29. Oktober 2018).

4.2 Die Vorinstanz bringt demgegenüber vor, dass das Schreiben vom 7. September 2010 zeige, dass der Beirat im Rahmen der kombinierten Beiratschaft gemäss Art. 395 Abs. 1 und 2 ZGB über die Vollmacht für die finanziellen Angelegenheiten sowie sämtliche Bankgeschäfte für den Beschwerdeführer verfügt habe. Die Präambel des Schreibens vom 7. September 2010 zeige klar, dass der Beirat im Sinne von Art. 395 ZGB Vertreter des Beschwerdeführers in den Beziehungen zum Amt für Direktzahlungen gewesen sei. Die Beiratschaft habe dem Beschwerdeführer seine Ermessensbefugnis in Bezug auf sein Einkommen abgenommen. Dabei sei gemäss Schreiben vom 7. September 2010 ersichtlich, dass der Beirat sowohl administrative als auch finanzielle Geschäfte des Beschwerdeführers übernommen habe. Damit sei der Entscheid vom 2. Februar 2015 korrekterweise dem Beirat zugestellt worden.

Überdies habe der Beschwerdeführer seit Anfang 2015 Kenntnis davon, dass er für das Jahr 2014 keine Direktzahlungen erhalten würde. Denn dem Beirat sei die strittige Verfügung nachweislich zugestellt worden und am 17. März 2015 seien auf dem Betrieb des Beschwerdeführers Kontrollen durchgeführt worden. In der Folge sei eine ausserordentliche Akonto-

Zahlung von Fr. 15'000.- als Direktzahlung 2015 erfolgt. Landwirtschaftliche Direktzahlungen würden überdies einen Grossteil des landwirtschaftlichen Einkommens darstellen, weshalb es unmöglich sei, erst mehrere Jahre später zu entdecken, dass keine Zahlung erfolgt sei. Folglich könne der Beschwerdeführer nicht den Versand an die Beistandschaft bestreiten, indem er vorgebe, nichts von der Nicht-Auszahlung der Direktzahlungen 2014 gewusst zu haben.

4.3 Verfügungen sind allen direkt betroffenen Personen formgerecht zu eröffnen (Art. 29 Abs. 2 BV; vgl. BGE 133 I 201 E. 2.1; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl. 2014, Rz. 342). Dabei hat grundsätzlich die Behörde nachzuweisen, dass und wann ihre Verfügung dem Adressaten zugestellt wird (vgl. Urteil des BGer 2C_38/2009 vom 5. Juni 2009 E. 3.2, m.w.H.).

Aus einer mangelhaften Eröffnung darf einer Partei keinerlei Rechtsnachteil erwachsen. Was in Art. 38 VwVG und in Art. 49 BGG auf Bundesebene ausdrücklich positivrechtlich geregelt ist, gilt auch als allgemeiner Grundsatz des öffentlichen Prozessrechts, der aus dem in Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV enthaltenen Prinzip von Treu und Glauben abgeleitet wird (vgl. BGE 129 II 125 E. 3.3; Urteil des Bundesgerichts 2C_596/2014 vom 6. März 2015 E. 3.3.3; LORENZ KNEUBÜHLER/RAMONA PEDRETTI, VwVG Kommentar, 2. Aufl. 2019, Art. 38 Rz. 1; FELIX UHLMANN/ALEXANDRA SCHILLING-SCHWANK, in: Praxiskomm. VwVG, Art. 38 Rz. 1).

Wird ein Entscheid den Parteien nicht eröffnet, so entfaltet er grundsätzlich keine Rechtswirkungen (vgl. BGE 133 I 201 E. 2.; BGE 129 I 361 E. 2.). Gleich zu beurteilen ist der Fall, in dem eine Verfügung einer Person oder Organisation zugestellt wird, die nicht befugt ist, die Verfügung in Empfang zu nehmen (vgl. BGE 133 I 201 E. 2.1; BGE 110 V 145 E. 2d; Urteil des BVGer A-2784/2010 vom 9. September 2010 E. 2.1). In solchen Fällen beginnt die Rechtsmittelfrist für die Betroffenen daher grundsätzlich erst in dem Zeitpunkt zu laufen, in welchem diese vom missliebigen Entscheid auf andere Weise sichere bzw. tatsächliche Kenntnis erhalten haben; blosser Gerüchte oder vage Hinweise reichen hierfür nicht. Erst wenn die Rechtssuchenden einmal im Besitze aller für die erfolgreiche Wahrung ihrer Rechte wesentlichen Elemente sind, rechtfertigt es sich, von ihnen eine Anfechtung innerhalb der jeweiligen Rechtsmittelfrist zu verlangen (vgl. BGE 129 II 193 E. 1; BGE 112 Ib 170 E. 5c; Urteil des BGer 1C_150/2012 vom 6. März 2013 E. 2.3; Urteil des BVGer A-363/2016 vom 22. April 2016).

E. 1.3.2; LORENZ KNEUBÜHLER/RAMONA PEDRETTI, VwVG Kommentar, a.a.O., Art. 38 Rz. 9 m.w.H.).

Aus Gründen der Rechtssicherheit und nach dem Grundsatz von Treu und Glauben, welcher Behörden und Privaten gleichermassen rechtsmissbräuchliches und widersprüchliches Verhalten verbietet (vgl. BGE 125 V 373 E. 2b/bb S. 375), darf der Dritte bzw. der Betroffene den Beginn des Fristenlaufs aber nicht beliebig hinauszögern, wenn er auf irgendeine Weise von der ihn berührenden Entscheidung Kenntnis erhalten hat. Er hat sich vielmehr danach zu erkundigen, wenn Anzeichen dafür vorliegen, und rechtzeitig zu reagieren (vgl. BGE 134 V 306 E. 4., m.w.H.).

Als Leitlinie gilt dabei nach einer unter anderem häufig in Bewilligungsverfahren für Bauvorhaben angewendeten Praxis, dass derjenige, der aus einer nicht offiziellen Quelle Kenntnis von einem ihn berührenden Entscheid erlangt, zwar nicht innert Frist seit dieser Kenntnismahme ein Rechtsmittel ergreifen muss. Allerdings darf er in diesem Fall auch nicht einfach untätig bleiben, sondern hat die je nach den Umständen gebotenen Schritte zu unternehmen (vgl. BGE 102 Ib 91 E. 3.). Dabei tritt mit der Zeit das Rechtsschutzinteresse gegenüber jenem der Rechtssicherheit in den Hintergrund. Welcher der beiden Gesichtspunkte den Vorrang verdient, ist aufgrund einer Interessenabwägung zu beurteilen (vgl. BGE 134 V 306 E. 4.2; Urteil des BGer 1C_150/2012 vom 6. März 2013 E. 2.3, m.w.H.).

4.4 Vorliegend ist unbestritten und erstellt, dass die Verfügung vom 2. Februar 2015, mit welcher die Erstinstanz die Auszahlung der Direktzahlungen 2014 an den Beschwerdeführer verweigert hat, nicht dem Beschwerdeführer persönlich, sondern einzig seinem damaligen Beirat an die Adresse des Sozialmedizinischen Zentrums zugestellt wurde. Es ist daher in einem ersten Schritt zu prüfen, ob die Verfügung betreffend Verweigerung der Direktzahlungen 2014 dem Beschwerdeführer mit der Zustellung an den Beirat rechtsgültig eröffnet wurde.

4.4.1 Prozessfähig ist, wer im Verfahren handlungsfähig ist, d.h. fähig ist, ein Verfahren selber zu führen oder durch einen gewählten Vertreter führen zu lassen (sog. gewillkürte Vertretung; vgl. VERA MARANTELLI/SAID HUBER, Praxiskomm. VwVG, a.a.O., Art. 6 Rz. 14). Urteilsfähige handlungsunfähige Personen werden durch ihren gesetzlichen Vertreter vertreten, es sei denn, es gehe um höchstpersönliche Rechte oder um Rechtsbeziehungen, für welche das Gesetz zu selbständigem Handeln ermächtigt (vgl. MARAN-

TELLI/HUBER, a.a.O., Art. 6 Rz. 14). Die Vertretungsbefugnis der gesetzlichen Vertreter ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz (vgl. MARANTELLI/HUBER, a.a.O., Art. 6 Rz. 14 und Art. 11 Rz. 5).

4.4.2 Aus den Akten geht hervor, dass die Interkommunale Vormundschaftsbehörde (...) am 7. September 2010 Herrn Y._____ auf unbestimmte Zeit zum Beirat des Beschwerdeführers ernannt hat. Dabei handelte es sich um eine kombinierte Verwaltungs- und Mitwirkungsbeiratschaft gemäss Art. 395 Abs. 1 und 2 aZGB (vgl. Ernennung und Vollmacht vom 7. September 2010 [Beilage 1 der Eingabe der Erstinstanz vom 16. November 2018] sowie Protokoll vom 7. September 2010 [Beilage 11 zur Eingabe des Beschwerdeführers vom 15. August 2018]). Ergänzend zu dieser vormundschaftlichen Massnahme wurde auf vertraglicher Basis vereinbart, dass der Beirat die gesamte Einkommensverwaltung des Beschwerdeführers und seiner Familie übernimmt (vgl. vertragliche Vereinbarung vom 7. September 2010 [Beilage 11 zur Eingabe des Beschwerdeführers vom 15. August 2018]). Die "Ernennung und Vollmacht" vom 7. September 2010 des Interkommunalen Vormundschaftsamts an Herrn Y._____ (Beilage 1 der Eingabe der Erstinstanz vom 16. November 2018), auf welche sich die Erstinstanz vorliegend stützt, hat folgenden Wortlaut:

"Wir bestätigen Ihnen, dass das Interkommunale Vormundschaftsamt Sie, Y._____ (...) zum Beirat von X._____ ernannt hat:

Es handelt sich um eine kombinierte Beiratschaft gemäss Art. 395 Abs. 1 + 2 ZGB ergänzt durch eine vertraglich vereinbarte Einkommensverwaltung. Die Ernennung erfolgt auf unbestimmte Zeit.

Die Interkommunale Vormundschaftsbehörde erteilt Ihnen die Vollmacht, die finanziellen Angelegenheiten sowie sämtliche Bankgeschäfte Ihres Mündels zu regeln."

Mit Entscheid der KESB (...) vom 16. April 2015 wurde die für den Beschwerdeführer angeordnete Beiratschaft ersatzlos aufgehoben, was der Erstinstanz mit Schreiben vom 11. Juni 2015 mitgeteilt wurde (vgl. Schreiben des Beirats vom 11. Juni 2015 [Vorakten Vorinstanz, Eingabe vom 23. Mai 2018]). Aus dem Entscheid der KESB (...) ist zudem ersichtlich, dass die altrechtliche Massnahme, d.h. die kombinierte Beiratschaft gemäss Art. 395 Abs. 1 und 2 aZGB, nie in eine neurechtliche Massnahme umgewandelt wurde (vgl. Entscheid vom 16. April 2015 der KESB (...), S. 2 Ziff. 2 [Vorakten Vorinstanz, Eingabe vom 23. Mai 2018]).

4.4.3 Die Vorinstanz zitiert in ihrer Stellungnahme vom 23. Mai 2018 (S. 4 Ad. 6) Literaturstellen, die sich auf die neurechtliche Vertretungsbeistandschaft nach Art. 395 ZGB beziehen, und bringt dabei vor, dass gemäss Art. 395 ZGB einerseits die Vertretung rechtlicher Angelegenheiten abgedeckt seien und andererseits, dass die Verwaltungsbeistandschaft ein Fall von Vertretungsbeistandschaft sei, welche der Wahrung der Interessen der Person in Vermögensfragen vorbehalten sei, wobei dieser Beistandschaft die Einkommensverwaltung übertragen werden könne.

In einem gerichtlichen Verfahren finden jedoch regelmässig diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung hatten (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 24 N. 9). Vorliegend wurde die Beiratschaft noch nach dem alten Erwachsenen- bzw. Vormundschaftsrecht errichtet. Die altrechtliche Massnahme, d.h. die kombinierte Beiratschaft gemäss Art. 395 Abs. 1 und 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 in der bis zum 31. Dezember 2010 gültigen Fassung (im Folgenden aZGB) wurde jedoch nie in eine neurechtliche Massnahme umgewandelt (vgl. E. 4.4.2). Das neue Erwachsenenschutzrecht wurde am 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt (AS 2011 725). Gemäss Art. 14 Abs. 3 SchlT ZGB bestehen die nach altem Recht angeordneten Massnahmen nach Inkrafttreten des neuen Rechts drei Jahre lang fort. Entsprechend war zum Zeitpunkt des Erlasses der umstrittenen Verfügung vom 2. Februar 2015 weiterhin die altrechtliche Massnahme in Kraft, womit im Folgenden die Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 in der bis zum 31. Dezember 2010 gültigen Fassung anzuwenden sind.

Art. 395 Abs. 1 und 2 aZGB lautete wie folgt:

"¹ Wenn für die Entmündigung einer Person kein genügender Grund vorliegt, gleichwohl aber zu ihrem Schutze eine Beschränkung der Handlungsfähigkeit als notwendig erscheint, so kann ihr ein Beirat gegeben werden, dessen Mitwirkung für folgende Fälle erforderlich ist:

1. Prozessführung und Abschluss von Vergleichen;
2. Kauf, Verkauf, Verpfändung und andere dingliche Belastung von Grundstücken;
3. Kauf, Verkauf und Verpfändung von Wertpapieren;
4. Bauten, die über die gewöhnlichen Verwaltungshandlungen hinausgehen;
5. Gewährung und Aufnahme von Darlehen;
6. Entgegennahme von Kapitalzahlungen;

- 7. Schenkungen;
- 8. Eingehung wechselrechtlicher Verbindlichkeiten;
- 9. Eingehung von Bürgschaften.

² Unter den gleichen Voraussetzungen kann die Verwaltung des Vermögens dem Schutzbedürftigen entzogen werden, während er über die Erträge die freie Verfügung behält."

4.4.4 Die altrechtliche kombinierte Beiratschaft nach Art. 395 Abs. 1 und 2 aZGB vereinigte die Wirkungen der Mitwirkungsbeiratschaft (Abs. 1) und der Verwaltungsbeiratschaft (Abs. 2). Sie stellte – wie die Vorinstanz grundsätzlich zutreffend festhält – von den drei Arten von Beiratschaft den stärksten Eingriff in die Handlungsfähigkeit der verbeirateten Person dar (vgl. ERNST LANGENEGGER, in: Heinrich Honsell/ Nedim Peter Vogt/Thomas Geiser [Hrsg.], Basler Kommentar, ZGB I, 4. Aufl., 2010, Art. 395 N 17). Die Handlungsfähigkeit wird jedoch – wie die Vorinstanz selber festhält – genau in dem vom Gesetz definierten Ausmass eingeschränkt (vgl. LANGENEGGER, a.a.O., Art. 395 N 8): Mit Bezug auf die Verwaltung des Vermögens wurde der Beirat damit ausschliesslicher gesetzlicher Vertreter der verbeirateten Person. Die Handlungsfähigkeit ist der verbeirateten Person somit für diesen Bereich entzogen. Für Verfügungen über Einkommen und Vermögensertrag hingegen galten die Regeln der Mitwirkungsbeiratschaft (vgl. LANGENEGGER, a.a.O., Art. 395 N 9). Die Mitwirkungsbeiratschaft hat zur Folge, dass die verbeiratete Person die in Abs. 1 aufgezählten Geschäfte nicht ohne Mitwirkung des Beirats abschliessen kann. Der Mitwirkungsbeirat wird hier hingegen nicht gesetzlicher Vertreter der verbeirateten Person (vgl. LANGENEGGER, a.a.O., Art. 395 N 17).

Insgesamt ist der Beirat daher auch bei der kombinierten altrechtlichen Beiratschaft nur mit Bezug auf die Vermögensverwaltung gesetzlicher Vertreter (vgl. BGE 108 II 92 E. 4.; BERNHARD SCHNYDER/ERWIN MURER, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, Das Familienrecht, Band II, 3. Abteilung, 3. Aufl., 1984, Art. 395 N 50). In diesem Bereich ist die verbeiratete Person denn auch handlungsunfähig. Demgegenüber ist die verbeiratete Person in allen übrigen Angelegenheiten – insbesondere auch mit Bezug auf die Einkommensverwaltung – handlungsfähig, wenn hier auch gewisse Geschäfte der Zustimmung des Beirats bedürfen (vgl. BGE 119 V 264 E. 6a).

4.4.5 Aus dem Dargelegten geht klar hervor, dass der Beirat im Rahmen einer altrechtlich kombinierten Beiratschaft nach Art. 395 Abs. 1 und 2 aZGB nur dann als gesetzlicher Vertreter des Verbeirateten fungiert, wenn die betreffende Streitigkeit der Vermögensverwaltung zugeordnet werden kann (sog. Verwaltungsbeiratschaft nach Art. 395 Abs. 2 aZGB). Trotzdem

hat die Vorinstanz sich in ihrem Entscheid in keiner Weise mit der Frage auseinandergesetzt, ob es sich bei der fraglichen Verweigerung von Direktzahlungen überhaupt um eine Auseinandersetzung handelt, die in den Bereich der Vermögensverwaltung fällt.

Nach Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV hat der Bund im Rahmen seiner Massnahmen zur Förderung der Landwirtschaft die Befugnis bzw. Aufgabe, das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen zu ergänzen (Art. 3 Abs. 1 Bst. b und Art. 70 Abs. 1 LWG). Wie der Beschwerdeführer zutreffend ausführt, stellen die dem Beschwerdeführer vorliegend mit Verfügung der Erstinstanz vom 2. Februar 2015 verweigerten Direktzahlungen für das Jahr 2014 somit klarerweise Ergänzungen zum bäuerlichen Einkommen dar. Die Frage nach der Leistung von Direktzahlungen und damit verbundene prozessuale Auseinandersetzungen lassen sich demnach nicht der Erhaltung von Vermögenssubstanz, d.h. dem Bereich der Vermögensverwaltung, zuordnen. Entsprechend war der Beirat mit Bezug auf die der Einkommensergänzung dienenden Direktzahlungen nach dem Dargelegten auch nicht gesetzlicher Vertreter des Beschwerdeführers, sondern lediglich Mitwirkungsberechtigter. Die Verfügung der Erstinstanz vom 2. Februar 2015 hätte daher – trotz der vormundschaftlichen Massnahme – in erster Linie dem von der Verfügung direkt betroffenen Beschwerdeführer persönlich eröffnet werden müssen.

4.4.6 Ferner kann mit Bezug auf prozessuale Auseinandersetzungen um die Leistung von Direktzahlungen und damit verbunden die strittige Verfügung auch nicht von einer gewillkürten Vertretung durch den Beirat ausgegangen werden (vgl. VERA MARANTELLI/SAID HUBER, Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 6 Rz. 14). Zwar wurde die vormundschaftliche Massnahme vorliegend noch durch eine vertraglich vereinbarte "Einkommensverwaltung" ergänzt (vgl. E. 4.4.2). Wie der Beschwerdeführer jedoch zutreffend ausführt, handelte es sich hierbei aber im Wesentlichen um eine ausgabenseitige Begleitung. So verpflichten der Beschwerdeführer und seine Frau sich darin, dem Beirat die gesamte Korrespondenz betreffend Rechnungen der Familie zur Verfügung zu stellen. Zudem wird vereinbart, dass Herr Z. _____ die Familie mit Bezug auf die Belange des landwirtschaftlichen Betriebs unterstützt, wobei sich dieser auf freiwilliger Basis auch um die Schuldensanierung des Beschwerdeführers kümmern soll (vgl. vertragliche Vereinbarung vom 7. September 2010 [Beilage 11 zur Eingabe des Beschwerdeführers vom 15. August 2018]). Eine spezifische Ermächtigung des Beirats zur Prozessführung im Zusammenhang mit der

Verweigerung von Direktzahlungen (Prozessvollmacht; Art. 396 Abs. 3 OR) kann in der vertraglich vereinbarten Einkommensverwaltung auf jeden Fall nicht erblickt werden.

4.5 Zusammenfassend kann somit im Sinne eines Zwischenfazit festgehalten werden, dass der Beirat mit Bezug auf die erstinstanzliche Verfügung vom 2. Februar 2015 betreffend Verweigerung der Direktzahlungen 2014 weder gesetzlicher noch gewillkürter Vertreter des Beschwerdeführers war. Entsprechend hätte die Verfügung nicht nur dem Beirat als allenfalls Mitwirkungsberechtigtem, sondern auch und in erster Linie dem Beschwerdeführer persönlich zugestellt werden müssen, welcher in der Folge auch zur Anfechtung auf dem Rechtsmittelweg legitimiert gewesen wäre.

4.6 Wie bereits dargelegt, darf dem Beschwerdeführer kraft Bundesrechts aus der mangelhaften bzw. fehlenden Eröffnung grundsätzlich kein Rechtsnachteil erwachsen. Die Rechtsmittel- bzw. Einsprachefrist begann für ihn somit erst in dem Zeitpunkt zu laufen, in welchem er von der fraglichen Verfügung auf andere Weise Kenntnis erhalten hat oder nach Treu und Glauben hätte erhalten müssen (vgl. zum Ganzen bereits E. 4.3).

Vor diesem Hintergrund ist im Folgenden in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob die Einsprache des Beschwerdeführers vom 6. März 2017 gegen die strittige Verfügung vom 2. Februar 2015 betreffend Direktzahlungen 2014 vorliegend rechtzeitig erfolgt ist.

4.6.1 Unbestritten und erwiesen ist dabei, dass die Verfügung vom 2. Februar 2015 noch im Februar 2015 zwar nicht dem Beschwerdeführer persönlich, jedoch an dessen Beirat zugestellt worden ist. Unklar und strittig ist hingegen, in welchem Umfang der Beschwerdeführer von seinem Beirat entsprechend über die strittige Verfügung informiert wurde bzw. ob und wann der Beschwerdeführer durch den Beirat Kenntnis von der Verfügung erhalten hat.

Der Beirat führte diesbezüglich im Rahmen des Instruktionsverfahrens vor Bundesverwaltungsgericht aus, dass die Zusammenarbeit mit dem Beschwerdeführer sehr schwierig gewesen sei. Der Beschwerdeführer habe seine Geschäfte selber gemacht, ohne ihn zu informieren. Er seinerseits habe den Beschwerdeführer hingegen regelmässig über die aktuellen Ereignisse, Unterlagen oder Neuigkeiten informiert. Als Beistand habe er nie etwas erledigt, ohne den Beschwerdeführer zu informieren. Die strittige

Verfügung vom 2. Februar 2015 betreffend Verweigerung der Direktzahlungen 2014 habe er telefonisch mit dem Beschwerdeführer besprochen. Der Beschwerdeführer habe ihm daraufhin den Auftrag erteilt, er solle dagegen Einsprache erheben, was er in der Folge auch getan habe (vgl. Eingabe des Beirates vom 25. Oktober 2018 sowie dessen Journaleintrag vom 5. Februar 2015, S. 35). Im Rahmen des Instruktionsverfahrens vor Bundesverwaltungsgericht hat sich diesbezüglich denn auch herausgestellt, dass der Beirat am 6. Februar 2015 tatsächlich im Namen des Beschwerdeführers bei der Erstinstanz eine Einsprache gegen die Verfügung vom 2. Februar 2015 erhoben hat und dass die Erstinstanz die Einsprache mit Entscheid vom 3. März 2015 abgewiesen hat, wobei auch dieser Einspracheentscheid einzig dem Beirat zugestellt worden ist (vgl. Beilagen zur Eingabe des Beirats vom 25. Oktober 2018). Unverständlicherweise waren diese Einsprache und der entsprechende Einspracheentscheid der Erstinstanz aber weder in den erstinstanzlichen Akten noch in den Vorakten der Vorinstanz enthalten (vgl. Aktenverzeichnis zur Vernehmlassung der Erstinstanz vom 23. Mai 2018 sowie Beilagen zur Vernehmlassung der Vorinstanz vom 23. Mai 2018) und wurden von der Vor- und Erstinstanz in ihren Entscheiden und vormaligen Eingaben auch nicht erwähnt.

Der Beirat führte sodann weiter aus, er habe den Beschwerdeführer mit Schreiben vom 11. März 2015, welches mit normaler Post versandt worden sei, über die "Antwort" auf seine Einsprache gegen den Ausschluss der Direktzahlungen 2014 informiert (vgl. Eingabe des Beirats vom 25. Oktober 2018 und die Beilagen hierzu [Kurzbrief datiert vom 8. Oktober 2018 bzw. 11. März 2015; Journaleintrag vom 11. März 2015, S. 37]).

Demgegenüber macht der Beschwerdeführer geltend, er habe von der Verfügung vom 2. Februar 2015, welche offenbar mittels Einsprache angefochten worden sei, erstmals am 28. Februar 2017 im Zusammenhang mit einem Beschwerdeverfahren betreffend die Direktzahlungen für das Jahr 2016 Kenntnis erhalten. Zuvor sei er weder über die Eröffnung noch über den Inhalt der streitrelevanten Verfügung informiert gewesen.

Der Beirat habe ihm nie mitgeteilt, dass er definitiv keine Direktzahlungen für das Jahr 2014 erhalten werde. Er habe damals lediglich die telefonische Mitteilung seines Beirats erhalten, wonach er für das Jahr 2014 "nichts bekomme". Dokumente in diesem Zusammenhang habe er jedoch erstmals im März 2017 zu Gesicht bekommen. Weil er durch die ausbleibenden Zahlungen bekanntlich in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten geraten sei,

habe er jedoch, wiederum telefonisch, beim Beirat interveniert. Er sei nämlich davon ausgegangen, dass dieser etwas erreichen könne. Der Beirat habe dies offenbar zu Recht als Aufforderung verstanden, eine Einsprache gegen die strittige Verfügung zu verfassen. Er habe jedoch nie Kenntnis vom Ausgang des Verfahrens betreffend Direktzahlungen 2014 erhalten. Von der neu im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens aufgetauchten Einsprache des Beirats vom 6. Februar 2015 und dem Einspracheentscheid vom 3. März 2015 habe er keine Kenntnis gehabt. Er sei über dieses Einspracheverfahren nicht informiert gewesen. Den vom Beirat angeblich an ihn gesandten Kurzbrief vom 11. März 2015 habe er nicht erhalten. Er habe erst spät, nämlich ab 2016 und somit erst zu einem Zeitpunkt, als er schon nicht mehr verbeiratet gewesen sei, erfahren, dass viele Unterlagen den Weg zu ihm offenbar nicht gefunden hätten (vgl. Eingaben des Beschwerdeführers vom 30. Oktober und vom 19. November 2018).

4.6.2 Das Bundesverwaltungsgericht würdigt die Beweise frei, ohne Bindung an förmliche Beweisregeln sowie umfassend und pflichtgemäss (Grundsatz der freien Beweiswürdigung; Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 BZP [SR 273]; vgl. BGE 137 II 266 E. 3.2; BVGE 2012/33 E. 6.2.1). Es erachtet eine rechtserhebliche Tatsache, für die der volle Beweis zu erbringen ist (Regelbeweismass), nur dann als bewiesen, wenn es gestützt auf die freie Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangt, sie habe sich verwirklicht. Absolute Gewissheit ist indes nicht erforderlich. Es genügt, wenn es an der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen (vgl. BGE 130 III 321 E. 3.2; BVGE 2012/33 E. 6.2.1).

4.6.3 Insgesamt bestehen vorliegend unterschiedliche und teilweise divergierende Aussagen darüber, ob und inwieweit der Beschwerdeführer über den Beirat tatsächlich Kenntnis von der strittigen Verfügung vom 2. Februar 2015 sowie dem anschliessend vom Beirat in die Wege geleiteten Einspracheverfahren hatte. So ist aufgrund der Akten und der Ausführungen der Beteiligten insbesondere nicht restlos klar, inwiefern der Beschwerdeführer damals die ihm vom Beirat mit einfacher postalischer Sendung zugeschickten Unterlagen, wie insbesondere das Mitteilungsschreiben vom 11. März 2015 betreffend die vom Beirat erhobene Einsprache gegen den Ausschluss der Direktzahlungen 2014 (vgl. E. 4.6.1), auch tatsächlich erhalten hat (vgl. die entsprechenden Rügen des Beschwerdeführers in seiner Eingabe vom 19. November 2018; BGE 121 V 5 E. 3b; Urteile des BVGer A-3474/2013 vom 7. Oktober 2013 E. 3.1, C-6991/2008 vom 1. Sep-

tember 2010 E. 5.3;). Diesbezüglich ist jedoch zu beachten, dass die Beiratschaft am 16. April 2015 und somit nur gerade zwei Monate nach dem Erlass der strittigen Verfügung gänzlich aufgehoben wurde (vgl. E. 4.4.2). Im Rahmen der Aufhebung der vormundschaftlichen Massnahme fand zudem am 23. April 2015 eine Abschlusssitzung zwischen dem Beschwerdeführer, dem Beirat und der KESB (...) statt (vgl. Journaleintrag S. 42, Eintrag vom 23. April 2015), weshalb davon auszugehen ist, dass im Rahmen dieser Abschlusssitzung und insbesondere im Rahmen der buchhalterischen Endabrechnung die entsprechenden Unterlagen dem Beschwerdeführer übergeben worden sind.

Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers ist mit Bezug auf die Rechtzeitigkeit der vorliegend in Frage stehenden Einsprache jedoch ohnehin nicht nur von Belang, wann der Beschwerdeführer erwiesenermassen physisch in den Besitz der strittigen Unterlagen gekommen ist, sondern insbesondere auch, ab wann vom Beschwerdeführer nach Treu und Glauben aufgrund der gesamten Umstände ein Tätigwerden, etwa ein Nachfragen bei der zuständigen Behörde, erwartet werden durfte. Denn wie bereits ausgeführt, darf der Betroffene den Beginn des Fristenlaufs grundsätzlich nicht beliebig hinauszögern, wenn er auf irgendeine Weise von der ihn berührenden Entscheidung Kenntnis erhalten hat, sondern er hat sich vielmehr danach zu erkundigen und rechtzeitig zu reagieren, wenn entsprechende Anzeichen vorliegen (vgl. E. 4.3).

Vorliegend sind zwischen dem Erlass der Verfügung betreffend Direktzahlungen 2014 am 2. Februar 2015 und der Einsprache des Beschwerdeführers am 6. März 2017 rund zwei Jahre und damit eine durchaus längere Zeitdauer vergangen. Dabei ist zu beachten, dass die landwirtschaftlichen Direktzahlungen grundsätzlich und auch im vorliegenden Fall einen Grossteil des landwirtschaftlichen Einkommens ausmachen und der Beschwerdeführer in den massgebenden Jahren zum Teil mit Fr. 237.– monatlich auskommen musste. Der Beschwerdeführer befand sich vorliegend denn auch unbestrittenermassen über eine längere Zeit in einem finanziellen Notstand. So erhielt der Beschwerdeführer im Jahre 2012 Direktzahlungen in der Höhe von Fr. 53'351.80 und im Jahre 2013 in der Höhe von Fr. 41'644.–. Das Nicht-Leisten der Direktzahlungen 2014 seitens der Erstinstanz musste dem Beschwerdeführer daher sehr wohl bewusst sein, fehlten ihm doch Direktzahlungen von rund Fr. 40'000.– oder mehr für den Lebensunterhalt und zur Bestreitung der Ausgaben für die Führung seines Landwirtschaftsbetriebs. Aus diesen Gründen hatte der Beschwerdeführer denn grundsätzlich auch ein eminentes und existentielles Interesse daran,

zu erfahren, ob und weshalb ihm die Direktzahlungen für das Jahr 2014 verweigert wurden.

Sodann ist aufgrund der Akten, insbesondere aufgrund der diversen Schreiben und Mails des Beirats an die Behörden und des umfangreichen, vom Beirat für den Beschwerdeführer erstellten Journals im Einzelnen dokumentiert und nachgewiesen, dass der Beirat sein Mandat gewissenhaft und sorgfältig ausführte und mit dem Beschwerdeführer in dem relevanten Zeitraum in regelmässigem Kontakt stand (vgl. die diversen Journaleinträge auf S. 35 ff. des Journals). Insbesondere ist aufgrund der Unterlagen (vgl. Journal S. 35, Journaleintrag vom 4., 5. und 6. Februar 2015) und der Ausführungen der Parteien (vgl. Eingabe des Beschwerdeführers vom 19. November 2018 S. 2 Ziff. 3.2) erstellt, dass der Beschwerdeführer bereits am 5. Februar 2015 vom Beirat – wenn auch nur telefonisch – darüber informiert wurde, dass er für das Jahr 2014 keine Direktzahlungen erhalte (vgl. hierzu insbesondere den Journaleintrag vom 5. Februar 2015 [Journal S. 35]: "Verfügung der D[ir]ektzahlungen besprochen. Hr. X. _____ gibt mir den Auftrag eine Einsprache zu machen."). Spätestens ab diesem Zeitpunkt musste dem Beschwerdeführer daher zumindest bewusst gewesen sein, dass in der entsprechenden Angelegenheit entschieden worden ist. Ebenso ist dokumentiert, dass der Beschwerdeführer in der Folge aufgrund der Nichtzahlung der Direktzahlung 2014 in grosser Geldnot war und mit Unterstützung des Beirats (vgl. Journal S. 34, Eintrag vom 26. Januar 2015 sowie die entsprechenden E-Mails des Beirats mit dem Amt für Direktzahlungen [Beilage 17 zur Eingabe der Erstinstanz vom 16. November 2018]) erwirken konnte, dass in Bezug auf die Direktzahlungen 2015 eine ausserordentliche Akonto-Zahlung von Fr. 15'000.– ausbezahlt wurde (vgl. Beilage 4 zur Eingabe der Erstinstanz vom 16. November 2018). Dies deutet zumindest darauf hin, dass der Beschwerdeführer die Direktzahlungen betreffend das Jahr 2014 damals letztlich fallen gelassen hat.

Dabei war der Beschwerdeführer offenbar bereits damals durchaus selber im Stande, telefonische Anfragen bei den zuständigen Behörden zu machen (vgl. etwa Journal S. 32, Eintrag vom 26. Januar 2015, S. 37 Eintrag vom 11. März 2015) und in eigener Regie einen Prozess zu führen (vgl. Entscheid vom 27. März 2015 des Bezirksgerichtes Brig i.S. X. _____ vs Betreibungs- und Konkursamt Goms und Östlich-Raron). Somit ist erstellt, dass der Beschwerdeführer durchaus in der Lage war, neben dem Beirat selber zu handeln und er auch selber gehandelt hat.

4.6.4 Insgesamt bestanden für den Beschwerdeführer somit bereits damals eine Vielzahl konkreter Anzeichen dafür, dass er für das Jahr 2014 keine Direktzahlungen erhält. Spätestens nachdem die Beiratschaft rund zwei Monate nach Erlass der strittigen Verfügung gänzlich aufgehoben wurde und der Beschwerdeführer in der Folge keiner vormundschaftlichen- bzw. erwachsenenschutzrechtlichen Massnahmen mehr unterstand und für sein Tun und Unterlassen vollumfänglich selber verantwortlich wurde, wäre er nach Treu und Glauben gehalten gewesen, sich – soweit er die entsprechenden Unterlagen tatsächlich noch nicht besass – bei der Erstinstanz und/oder bei seinem (ehemaligen) Beirat nach der strittigen Verfügung betreffend die Direktzahlungen 2014 zu erkundigen und entsprechend zu reagieren. Der Beschwerdeführer hat dies vorliegend jedoch unterlassen und ist während zweier Jahre untätig geblieben. Im Lichte des Grundsatzes von Treu und Glauben ist das Interesse an der Rechtssicherheit vorliegend daher letztlich höher zu gewichten und die Einsprache des Beschwerdeführers vom 6. März 2017 als verspätet zu qualifizieren. Die Erstinstanz ist somit letztlich – trotz Eröffnungsfehler – zu Recht nicht auf die Einsprache des Beschwerdeführers vom 6. März 2017 eingetreten.

5.

Zusammenfassend kann demnach festgehalten werden, dass die Rügen des Beschwerdeführers im Ergebnis nicht durchzudringen vermögen, weshalb die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten wird.

6.

Entsprechend dem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (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]). Diese werden mit Blick auf den Verfahrensaufwand und die Schwierigkeit der Streitsache vorliegend auf Fr. 2'000.– festgesetzt (Art. 63 Abs. 4bis VwVG und Art. 2 Abs. 1 VGKE). Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

Ausgangsgemäss ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 und 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde vom 4. April 2018 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der Betrag wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils dem von dem Beschwerdeführer geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.– entnommen.

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 Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Stephan Breitenmoser

Julia Haas

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 5. September 2019