

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-5894/2007

{T 0/2}

Urteil vom 26. Februar 2008

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Kammerpräsidentin),
Richter Frank Seethaler, Richter Hans-Jacob Heitz;
Gerichtsschreiber Daniel Peyer.

Parteien

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW),
Beschwerdeführer,

gegen

X._____,
vertreten durch Advokat Daniel Brügger,
Beschwerdegegner,

Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Solothurn,
Erstinstanz,

Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, ,
Vorinstanz,

Gegenstand

Direktzahlungen 2003-2005 (Verjährung).

Sachverhalt:**A.**

A.a Y._____, meldete anlässlich der Agrardatenerhebung 2001 zuhanden des dem solothurnischen Volkswirtschaftsdepartement untergeordneten Amtes für Landwirtschaft, Abteilung Einzelbetriebliche Massnahmen, sein bisher selbst geführter landwirtschaftlicher Betrieb sei aufgelöst worden. Alles Land (2.70 ha) sei an X._____, verpachtet worden. Dieser wiederum meldete seinerseits die Landübernahme von Y._____ und deklarierte fortan eine selber bewirtschaftete Gesamtfläche von 5.63 ha. Ebenso meldete er einen neuen Tierbestand (0.87 Grossvieheinheiten [GVE]). Infolgedessen erreichte der Betrieb von X._____ mit 0.376 Standardarbeitskräften (SAK) die für Direktzahlungen erforderliche Mindestlimite von 0.3 bzw. 0.25 SAK (in der bis zum 31. Dezember 2003 bzw. ab dem 1. Januar 2004 gültigen Fassung von Art. 18 Abs. 1 der Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 [DZV, SR 910.13]). X._____ wurden für das Jahr 2001 und für die folgenden Jahre jeweils entsprechende Beiträge (Direktzahlungen) ausgerichtet.

A.b Am 10. November 2005 reichte Y._____ zuhanden der Amtsschreiberei B._____ ein Gesuch zwecks Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken ein. Im Gesuch gab er an, Grundstücke in der Landwirtschaftszone selbst zu bewirtschaften.

Daraufhin erfragte das kantonale Amt für Landwirtschaft, Abteilung Strukturverbesserungen, mit Schreiben vom 22. November 2005 weitere Angaben von Y._____. Gemäss dem Amt vorliegenden Unterlagen habe dieser die im Gesuch als selbstbewirtschaftet bezeichneten Grundstücke bei der Auflösung seines Betriebes im Jahre 2001 verpachtet und betreibe kein landwirtschaftliches Gewerbe mehr.

Y._____ gab im Antwortschreiben (Eingang: 9. Dezember 2005) an, er bewirtschaftete die Grundstücke seit 1999 ununterbrochen selbst.

Am 4. Januar 2006 fand zwecks Klärung des Sachverhaltes im Beisein eines (inzwischen verstorbenen) Mitarbeiters des Amtes für Landwirtschaft sowie der Herren Y._____ und X._____ ein Augenschein vor Ort statt.

Mit an X._____ gerichtetem Schreiben vom 11. Januar 2006 ersuchte das Amt, Abteilung Einzelbetriebliche Massnahmen, um Auskünfte. Einerseits bestätige Y._____, seine Flächen seit 1999 selbst zu bewirtschaften, andererseits lägen schriftliche Angaben vor, wonach diese Flächen seit 2001 an X._____ verpachtet seien. Anlässlich des Augenscheins vom 4. Januar 2006 sei der Sachverhalt der weitergeführten Selbstbewirtschaftung durch Y._____ zwar glaubhaft dargelegt worden. Zur Ausräumung von Widersprüchen sei die Beantwortung weiterer Fragen notwendig.

Vom 23. Januar 2006 datiert eine von X._____ unterzeichnete Besprechungsnotiz, wonach zwischen den Herren Y._____ und X._____ ein mündlicher Pachtvertrag bestanden habe. Der Pachtzins sei in Höhe der hälftigen Direktzahlungen beglichen worden. Die in den Agrardatenerhebungen gemeldeten Tiere seien in den Ställen von Y._____ gestanden und grösstenteils von ihm betreut worden, sie seien hingegen auf X._____ gemeldet gewesen. Ackerbauarbeiten seien gemeinsam erledigt worden. Jeder betreue wie vor der Verpachtung seine eigenen Obstbäume und Grünlandflächen mit den eigenen Gerätschaften. Es liege eine gemeinsame Bewirtschaftung vor. Die ÖLN-Kontrollure (ÖLN: Ökologischer Leistungsnachweis) und der Ackerbauverantwortliche der Gemeinde A._____ hätten davon Kenntnis.

Die an X._____ ausgerichteten Direktzahlungen wurden gemäss diversen Bankbelegen der Jahre 2004 und 2005 sowie laut Angaben zu seiner Steuererklärung des Jahres 2003 jeweils zur Hälfte an Y._____ weitergeleitet.

A.c Mit Schreiben an X._____ vom 24. November 2006 stellte das kantonale Amt für Landwirtschaft fest, der Adressat habe von Y._____ nie Land gepachtet. Vielmehr seien die jeweiligen Weiden und Bäume einzeln bewirtschaftet und betreut worden. Auf Absprache hin seien gewisse übrige Flächen gemeinsam bewirtschaftet worden. Die von X._____ deklarierten Tiere seien immer im Betrieb von Y._____ betreut worden. Seit 2001 seien die jeweiligen Angaben gemeinsam, auf einem Formular erfolgt, weshalb das Amt davon habe ausgehen müssen, es handle sich um einen einzigen Betrieb. Nur deshalb seien Direktzahlungen an X._____ ausgerichtet worden. Die beiden Einzelbetriebe seien bis 2005 unter der erforderlichen SAK-Mindestlimite gewesen, die Anspruch auf Direktzahlungen vermittele.

X._____ habe daher in den Jahren 2001 bis 2005 zu Unrecht Direktzahlungen bezogen. Auf den Erhebungsformularen 2001 bis 2005 seien vorsätzlich oder mindestens grobfahrlässig falsche Angaben gemacht worden. Die Direktzahlungen für die Jahre 2003 bis 2005 müssten im Umfang von Fr. 58'248.80 zurückgefordert werden. Es werde eine entsprechende Rechnung mit der Dezembervverarbeitung von GELAN (Gesamtlösung EDV Landwirtschaft) zugestellt werden. Sollten sich bei der Schilderung des Sachverhaltes Fehler eingeschlichen haben, werde Rückmeldung bis zum 15. Dezember 2006 erbeten. Ein anfechtbarer Entscheid könne bis Ende Dezember 2006 schriftlich verlangt werden.

Mit Schreiben vom 12. Dezember 2006 nahm X._____ dazu Stellung: Y._____ und er seien der Ansicht, weder vorsätzlich noch grobfahrlässig gehandelt zu haben. Der Ackerbaustellenleiter der Gemeinde habe ihnen empfohlen, die Betriebe zusammenzulegen. Auch den ÖLN-Kontrolleuren habe man Glauben geschenkt. Die Rückforderung sei keine faire Lösung. Er wünsche eine Neubeurteilung.

A.d Vom 15. Januar 2007 datiert sodann die Verfügung des kantonalen Amtes für Landwirtschaft, dergemäss X._____ gegenüber die in den Jahren 2003 bis 2005 ausgerichteten Direktzahlungen von gerundet Fr. 58'200.- zurückgefordert wurden. Nach Abzug der AHV-Beiträge und Steuern betrug die Rückforderung insgesamt Fr. 53'400.-. Zudem wurde X._____ eine Entscheidgebühr von Fr. 500.- auferlegt.

A.e Mit Eingabe vom 25. Januar 2007 - die Begründung wurde am 5. April 2007 nachgereicht - liess X._____ durch seinen Rechtsvertreter gegen die vorgenannte Verfügung Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn erheben. Er verlangte im Hauptpunkt die vollumfängliche Aufhebung der angefochtenen Verfügung, eventualiter erhob er - zusammen mit der Begründungsschrift vom 5. April 2007 - ein Begehren auf ermessensweise Herabsetzung der Rückerstattungsforderung sowie der Entscheidgebühr.

A.f Mit Vernehmlassung vom 15. Mai 2007 beantragte das kantonale Amt für Landwirtschaft die Abweisung der Beschwerde.

B.

Mit Urteil vom 3. Juli 2007 hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn (Vorinstanz) die Beschwerde von X._____ gut und hob die angefochtene Verfügung vom 15. Januar 2007 auf.

Zur Begründung führte die Vorinstanz im Wesentlichen aus, der Rückerstattungsanspruch des Staates sei verjährt. Das Volkswirtschaftsdepartement bzw. das Amt für Landwirtschaft (Erstinstanz) habe anlässlich des Augenscheins vom 4. Januar 2006 Kenntnis von der Tatsache erhalten, dass die beiden Landwirte keine Betriebsgemeinschaft gebildet hätten. Dies genüge, um die demnach zu Unrecht bezogenen Direktzahlungen zurückfordern zu können. Die Verjährungsfrist von einem Jahr habe am 5. Januar 2006 zu laufen begonnen. Das Schreiben der Erstinstanz an X. _____ vom 24. November 2006 habe keine verjährungsunterbrechende Wirkung, da es keine Zahlungsaufforderung enthalte, sondern eine solche bloss in Aussicht stelle. Die eigentliche Zahlungsaufforderung sei erst mit der angefochtenen Verfügung vom 15. Januar 2007 erfolgt. Zu diesem Zeitpunkt sei die Verjährungsfrist bereits abgelaufen gewesen. Der Rückerstattungsanspruch sei deshalb verjährt.

C.

Mit Beschwerde vom 5. September 2007 gelangt das Bundesamt für Landwirtschaft (das Beschwerde führende Bundesamt bzw. der Beschwerdeführer) an das Bundesverwaltungsgericht und beantragt die Aufhebung des Urteils der Vorinstanz vom 3. Juli 2007 sowie die Feststellung, dass die Rückforderung der Direktzahlungen der Jahre 2003 bis 2005 nicht verjährt sei.

Zur Begründung wird zur Hauptsache ausgeführt, entgegen der Ansicht der Vorinstanz habe die Verjährungsfrist vorliegend erst am 23. Januar 2006, d.h. anlässlich der Besprechung des Vertreters der Erstinstanz mit X. _____ (Beschwerdegegner), zu laufen begonnen. Erst in diesem Zeitpunkt habe für die Erstinstanz Gewissheit bestanden, dass Direktzahlungen zu Unrecht bezogen worden seien und zurückgefordert werden müssten. Somit sei die Verfügung vom 15. Januar 2007 innert Jahresfrist erfolgt, die Rückforderung sei nicht verjährt. Zudem sei die Verjährungsfrist in jedem Falle durch das Schreiben der Erstinstanz an den Beschwerdegegner vom 24. November 2006 unterbrochen worden. Auch wenn die darin enthaltene Rückforderung nicht explizit in Verfügungsform erhoben worden sei, stelle das Schreiben unzweifelhaft eine Zahlungsaufforderung dar und sei damit geeignet, die Verjährung zu unterbrechen.

D.

Mit Verfügung vom 7. September 2007 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht den Eingang der Beschwerde vom 5. September 2007 und teilte den Parteien die Zusammensetzung des Spruchkörpers mit.

E.

Unter Hinweis auf die Akten beantragt die Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 10. September 2007, die Beschwerde sei abzuweisen.

F.

Die Erstinstanz beantragt mit Eingabe vom 26. September 2007, die Beschwerde vom 5. September 2007 sei gutzuheissen.

G.

Mit - innert erstreckter Frist eingereichter - Beschwerdeantwort vom 5. November 2007 beantragt der Beschwerdegegner die Abweisung der Beschwerde. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, subeventualiter sei die Verfügung der Erstinstanz vom 15. Januar 2007 vollumfänglich aufzuheben sowie subsubeventualiter seien die Rückforderung der Direktzahlungen sowie die Entscheidgebühr nach richterlichem Ermessen zu reduzieren. Auf die Begründung dieser Begehren wird - soweit erforderlich - im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist, hat das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition zu prüfen (vgl. BGVE 2007/6 E. 1 S. 45).

1.1 Der angefochtene Beschwerdeentscheid vom 3. Juli 2007 stützt sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes. Er stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt u.a. Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen, soweit ein Bundesgesetz dies entsprechend vorsieht (vgl. Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Gemäss Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1] kann gegen Verfügungen letz-

ter kantonalen Instanzen, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Ausgenommen sind einzig kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, die mit Beiträgen unterstützt werden.

Entgegen der unzutreffenden Rechtsmittelbelehrung im angefochtenen Urteil, aus welcher aber keiner Partei ein Nachteil erwächst (vgl. Art. 38 VwVG), ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der umstrittenen Rückforderung von Direktzahlungsbeiträgen zuständig.

1.2 Das Beschwerde führende Bundesamt ist aufgrund von Art. 166 Abs. 3 LwG spezialgesetzlich legitimiert, gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen in Anwendung des LwG und seiner Ausführungs-erlasse - wie hier - die Rechtsmittel des kantonalen oder eidgenössischen Rechts zu ergreifen (vgl. Art. 37 VGG i.V.m. Art. 48 Abs. 2 VwVG).

1.3 Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (vgl. Art. 50 sowie 52 Abs. 1 VwVG), auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor.

1.4 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Nach Art. 49 VwVG kann mit der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Bst. a) und unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes (Bst. b) gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist hingegen unzulässig, wenn - wie hier - eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Bst. c).

3.

Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden - gestützt auf Art. 104 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) - die Art. 70 ff. des LwG sowie die aufgrund dessen vom Bundesrat erlassene DZV.

Zwecks Förderung der Landwirtschaft richtet danach der Bund bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen, insbesondere unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises, Bewirtschaftern und

Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben Direktzahlungen in Form von Beiträgen aus (vgl. Art. 70 Abs. 1 LwG). Direktzahlungen werden nur ausgerichtet, wenn auf dem Betrieb ein Arbeitsbedarf für mindestens 0.25 bzw. bis Ende 2003 0.3 SAK - berechnet nach Art. 3 Abs. 2 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91) - besteht (vgl. dazu Art. 18 Abs. 1 DZV in der jeweils anwendbaren Fassung). Sind die Voraussetzungen, unter denen ein Beitrag gewährt wurde, 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).

4.

Umstritten ist die durch die Erstinstanz gegenüber dem Beschwerdegegner verfügte Rückforderung von Direktzahlungsbeiträgen bzw. die vom Beschwerdegegner geltend gemachte Verjährung derselben. Vorerst ist über die Frage der Verjährung der verfügten Rückforderung zu befinden. Über ihre materielle Begründetheit braucht nur entschieden zu werden, wenn sie nicht ohnehin bereits verjährt wäre.

5.

Für die Rückerstattung von zu Unrecht bezogenen Beiträgen kennen das zur Anwendung gelangende LwG bzw. die entsprechenden Ausführungserlasse keine besonderen Verjährungsfristen.

Anwendbar sind daher die Art. 32 ff. des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1; vgl. dazu auch dessen Art. 2 Abs. 2). Nach Art. 32 Abs. 2 SuG verjährt der Anspruch auf Rückerstattung ein Jahr, nachdem die verfügende oder den Vertrag abschliessende Behörde vom Rechtsgrund des Anspruchs Kenntnis erhalten hat, in jedem Falle aber zehn Jahre nach Entstehung des Anspruchs.

Art. 33 SuG hält ferner fest, dass die Verjährung durch jede schriftliche Zahlungsaufforderung unterbrochen wird (Satz 1). Sie ruht, solange der Schuldner in der Schweiz nicht betrieben werden kann (Satz 2).

5.1 Die Vorinstanz führt in ihrem Urteil vom 3. Juli 2007 aus, aufgrund des Antwortschreibens von Y. _____ vom 9. Dezember 2005 sei der Erstinstanz klar geworden, dass dessen frühere Behauptung, alles

Land verpachtet und den Betrieb aufgegeben zu haben, nicht zutreffe. Genügend im Bild über die Tatbestandselemente, die es ermöglicht hätten, den Rückerstattungsanspruch gegenüber dem Beschwerdegegner erfolgreich durchzusetzen, sei die Erstinstanz aber erst nach Durchführung des Augenscheins vom 4. Januar 2006 gewesen. Es sei davon auszugehen, dass sie danach davon überzeugt gewesen sei, dass Y._____ die Selbstbewirtschaftung nie aufgegeben und daher nie eine Betriebsgemeinschaft mit dem Beschwerdegegner bestanden habe. Entscheidend für die Rückforderung sei die Tatsache, dass die beiden Landwirte keine Betriebsgemeinschaft geführt hätten, dies genüge, um die Direktzahlungen zurückfordern zu können. Die Verjährungsfrist habe somit am 5. Januar 2006 zu laufen angefangen.

Ferner habe das Schreiben der Erstinstanz an den Beschwerdegegner vom 24. November 2006 keine verjährungsunterbrechende Wirkung. Darin sei keine Zahlungsaufforderung an den Beschwerdegegner enthalten, vielmehr werde bloss eine Zahlungsaufforderung in Aussicht gestellt. Das Schreiben enthalte weder eine Zahlungsfrist noch eine Rechtsmittelbelehrung. Auch sei die Sachverhaltsermittlung in diesem Moment nicht vollständig abgeschlossen gewesen. Der Beschwerdegegner habe noch die Möglichkeit eingeräumt erhalten, Einwendungen zu erheben, die dann, so müsse angenommen werden, in der Zahlungsaufforderung hätten berücksichtigt werden können. Die eigentliche Zahlungsaufforderung sei erst mit der Verfügung vom 15. Januar 2007 erfolgt. Zu diesem Zeitpunkt sei die Verjährungsfrist indes bereits abgelaufen gewesen.

5.2 Das Beschwerde führende Bundesamt führt aus, der Augenschein vom 4. Januar 2006 sei anlässlich eines durch Y._____ getätigten Landkaufs durchgeführt worden. Dabei seien Ungereimtheiten bezüglich schriftlich vorliegender Angaben von Y._____ betreffend Flächen, Bewirtschaftungsform, Haltung der Tiere usw. seit dem Jahre 2001 festgestellt worden. Zu diesem Zeitpunkt habe Y._____ angeblich sein Land an den Beschwerdegegner verpachtet und den eigenen Betrieb aufgelöst. In der Folge habe die Erstinstanz mit Schreiben vom 11. Januar 2006 gezielte Fragen an den Beschwerdegegner gerichtet, um sich ein genaues Bild von der Situation zu machen. Am 23. Januar 2006 habe eine Besprechung mit dem Beschwerdegegner stattgefunden, darüber bestehe eine handschriftliche, von diesem unterzeichnete Aktennotiz. Erst nachdem diese detaillierten Abklärungen abgeschlossen worden seien, habe genügende Gewissheit darüber bestan-

den, dass dem Beschwerdegegner zu Unrecht Direktzahlungen ausgerichtet worden seien und deshalb zurückgefordert werden müssten. Die Verjährungsfrist habe daher am 23. Januar 2006 zu laufen begonnen, weshalb die Verfügung vom 15. Januar 2007 rechtzeitig erlassen worden sei.

Zudem sei die Verjährung durch das Schreiben der Erstinstanz an den Beschwerdegegner vom 24. November 2006 unterbrochen worden. Das erwähnte Schreiben – betitelt mit "Rückforderung von Direktzahlungen" – enthalte neben der detaillierten Auflistung der Ereignisse seit der Erhebung im Jahre 2001 den Schluss der Erstinstanz, dass die Beiträge der Jahre 2001 bis 2005 dem Beschwerdegegner zu Unrecht ausbezahlt worden seien. Deshalb müssten gemäss Kürzungsrichtlinie der Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren vom 25. [recte: 27.] Januar 2005 (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie) die Beiträge der letzten drei Jahre im Umfang vom Fr. 58'248.80 zurückgefordert werden. Die Rückforderung sei nicht in die explizite Form der Verfügung gekleidet gewesen, wie es im Kanton Solothurn üblich sei. Dem Beschwerdegegner sei Gelegenheit zur Stellungnahme zu einer allfällig fehlerhaften Sachverhaltsdarstellung geboten worden. Er habe zudem die Möglichkeit eingeräumt erhalten, eine anfechtbare Verfügung zu verlangen, was er mit Schreiben vom 12. Dezember 2006 sinngemäss getan habe. Das Schreiben vom 24. November 2006 stelle unzweifelhaft eine Zahlungsaufforderung im Sinne von Art. 33 SuG dar und sei geeignet, die Verjährung zu unterbrechen.

5.3 Der Beschwerdegegner wiederum ist der Ansicht, die Verjährungsfrist habe vorliegend schon am 10. November 2005, d.h. mit der Einreichung des Gesuchs des Y._____ um Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke, zu laufen begonnen. Damit, allerspätestens aber nach Ausfertigung des Schreibens der Erstinstanz an Y._____ vom 22. November 2005, sei zweifelsfrei klar gewesen, dass keine Betriebsaufgabe des Letzteren stattgefunden habe, weshalb auch der Beschwerdegegner infolge fehlender Mindestlimite für Direktzahlungen keinen Anspruch auf dieselben gehabt habe und demzufolge ein Rückforderungsanspruch ihm gegenüber bestehe. Alle nachfolgenden Abklärungen der Erstinstanz seien obsolet gewesen und hätten lediglich diese bereits vorbestehende Kenntnis bestätigt. Ausserdem genüge einfache Kenntnis des Gläubigers bezüglich der Rückforderung für den Beginn des Fristenlaufes der Verjährung, denn anderes schreibe das Gesetz nicht vor. Damit sei die Rückforderung in jedem Falle verjährt.

Das Schreiben der Erstinstanz an den Beschwerdegegner vom 24. November 2006 habe zudem keinesfalls verjährungsunterbrechende Wirkung. Es fehle vor allem an der genügenden Bestimmtheit der Forderung, ausserdem liege gar keine Zahlungsaufforderung wie eine Rechnung oder Mahnung vor. Vielmehr werde lediglich eine Zahlungsaufforderung in Aussicht gestellt. Diese sei dann mit Verfügung vom 15. Januar 2007 - und damit klarerweise verspätet - erfolgt.

5.4 Die Verjährung öffentlich-rechtlicher Forderungen ist von Amtes wegen zu prüfen, wenn wie hier das Gemeinwesen eine Forderung gegen einen Privaten erhebt (vgl. dazu BGE 101 Ib 348).

Nach der Rechtsprechung ist für den Beginn der einjährigen Verjährungsfrist - wie in der privatrechtlichen Bestimmung von Art. 67 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220), der Art. 32 Abs. 2 SuG nachgebildet ist (vgl. BBl 1987 I 415 f.) - vorausgesetzt, 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 - hier somit die Erstinstanz - von seinem Anspruch bei Anwendung der nach den Umständen gebotenen Aufmerksamkeit hätte Kenntnis haben können (vgl. BGE 111 II 55 E. 3a; ATTILIO GADOLA, Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht, AJP 1/1995 S. 53). Angesichts der Kürze der Verjährungsfrist darf nicht leichthin angenommen werden, der Gläubiger sei über die massgebenden Tatbestandselemente genügend im Bilde gewesen, um den Anspruch durchsetzen zu können. Jedoch schiebt auch nicht jede im Einzelnen noch bestehende Unsicherheit über Anspruchselemente den Beginn des Fristenlaufs hinaus (vgl. zum Ganzen das Urteil des Bundesgerichts 2A.553/2002 vom 22. August 2003 E. 4.3 und das Urteil des Bundesgerichts 2A.29/2000 vom 12. Mai 2000 E. 3a sowie BGE 111 II 57 E. 3a; je mit weiteren Hinweisen).

Der Begriff der verjährungsunterbrechenden schriftlichen Zahlungsaufforderung gemäss Art. 33 SuG wird normativ nicht näher umschrieben. Laut Materialien soll die Verjährung durch "jede schriftliche Einforderung" unterbrochen werden (BBl 1987 I 416). Gemäss Rechtsprechung und Lehre gilt im öffentlichen Recht jede Handlung als verjährungsunterbrechend, mit der ein Verfahren in der erforderlichen Form vorangetrieben oder mit der eine Forderung auf geeignete Weise beim Schuldner geltend gemacht wird. Nach den Erläuterungen in der Botschaft wollte der Gesetzgeber mit Erlass des SuG keine strengere als die da-

mals bereits gängige Regelung einführen. So sollte Art. 33 SuG die bisherige, in Art. 105 aLwG enthaltene Norm weiterführen, laut der die Verjährung "durch jede Einforderungshandlung" unterbrochen wurde (dazu ebenfalls BBl 1987 I 416). Der Begriff der schriftlichen Zahlungsaufforderung begrenzt nach der Rechtsprechung den Kreis der Handlungen mit verjährungsunterbrechender Wirkung. Er ist in einem weiten, sich an den allgemeinen Regeln orientierenden Sinne auszulegen, was angesichts der kurzen Verjährungsfrist von einem Jahr als gerechtfertigt erscheint (vgl. zum Ganzen das Urteil des Bundesgerichts 2A.553/2003 vom 22. August 2003 E. 4.7 mit weiteren Hinweisen). Daher wirken im Verwaltungsrecht z.B. bereits eine bloße Mitteilung einer Forderung oder die Zusendung einer formellen Mahnung verjährungsunterbrechend (vgl. dazu GADOLA, a.a.O., S. 54).

5.5 Zu prüfen ist nun, ab welchem Zeitpunkt die einjährige Verjährungsfrist zur Geltendmachung der Rückforderung zu laufen begann. Alsdann ist über eine allfällige Unterbrechung der Frist zu befinden.

5.5.1 Von einer sicheren Kenntnis der Erstinstanz hinsichtlich Bestand und Umfang der Rückforderung vor dem 4. Januar 2006 kann entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners keine Rede sein: Weder das Gesuch des Y._____ vom 10. November 2005 noch das im Anschluss daran von der Erstinstanz an diesen versandte Schreiben vom 22. November 2005 lassen einen derartigen Schluss zu. Fest stand damals lediglich, dass zwischen den Angaben im Gesuch von Y._____ und den 2001 erhobenen Agrardatenerhebungen Widersprüche bestanden. Mit der Stellungnahme von Y._____ vom 9. Dezember 2005 (Eingang) erlangte die Erstinstanz erstmals Kenntnis davon, dass dieser behauptete, auch nach dem Jahre 2001 noch eigenes Land und dazugepachtete Parzellen selbst bewirtschaftet zu haben.

Vom Augenschein vom 4. Januar 2006, welcher im Beisein des erstmals anwesenden Beschwerdegegners, des Y._____ und eines inzwischen verstorbenen Mitarbeiters der Erstinstanz durchgeführt worden ist, besteht kein Protokoll. Einzig aus dem Schreiben der Erstinstanz an den Beschwerdegegner vom 11. Januar 2006 ergeben sich gewisse Anhaltspunkte über die anlässlich des Augenscheins bezüglich der hier interessierenden Streitfrage getätigten Aussagen, welche das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der Überprüfung der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung grundsätzlich frei würdigt (Grundsatz der freien Beweiswürdigung; vgl. Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des

Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 [BZP, SR 273]).

Im Schreiben vom 11. Januar 2006 führte die Erstinstanz aus, Y._____ habe während des Augenscheins eine Selbstbewirtschaftung des in Frage stehenden Landes glaubhaft darlegen können. Gleichzeitig stellte sie dem Beschwerdegegner aber verschiedene Detailfragen, so nach dem Vorliegen von Pachtverträgen, danach, wo die von ihm in den Agrardatenerhebungen der Vergangenheit angegebenen Tiere gehalten und vom wem diese betreut worden seien, ob und, falls ja, wo Y._____ andere Tiere gehalten habe und wer auf den vom Beschwerdegegner deklarierten Flächen welche Arbeiten mit wessen Geräten verrichtet habe. Die Fragen nach einem Pachtvertrag oder nach der Verrichtung der Arbeiten stehen in einem offensichtlichen Widerspruch zu der Annahme, die Erstinstanz habe in diesem Zeitpunkt bereits mit Gewissheit angenommen, Y._____, und nicht der Beschwerdegegner, habe das fragliche Land bewirtschaftet. Dieses Schreiben drängt daher vielmehr den Eindruck auf, die Erstinstanz habe damit dem Beschwerdegegner das erforderliche rechtliche Gehör gewähren wollen, ohne das keine Behörde annehmen darf, sie habe den relevanten Sachverhalt rechtsgenüglich festgestellt (vgl. Art. 30 Abs. 1 VwVG sowie ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 1680).

Von einer sicheren Kenntnis der Erstinstanz im umschriebenen Sinne kann somit erst ab dem 23. Januar 2006, d.h. nach dem stattgefundenen Gespräch ihres inzwischen verstorbenen Vertreters mit dem Beschwerdegegner, ausgegangen werden.

5.5.2 Letztlich kann aber offen bleiben, ob die Erstinstanz am 4. oder am 23. Januar 2006 sichere Kenntnis von einer Rückerstattungsforderung erlangte. So oder anders wurde die einjährige Verjährungsfrist durch das erstinstanzliche Schreiben an den Beschwerdegegner vom 24. November 2006 unterbrochen. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz genügt für die Annahme einer schriftlichen Zahlungsaufforderung im Sinne von Art. 33 SuG, dass - wie durch besagtes Schreiben - der Beschwerdegegner unter Angabe einer detaillierten Begründung inklusive Berechnungsweise darüber orientiert wird, dass er Direktzahlungsbeiträge der letzten drei Jahre (2003 bis 2005) im Umfang von Fr. 58'248.80 zurückzuzahlen habe.

Zum Ersten ist schon das Schreiben vom 24. November 2006 unmissverständlich mit "Rückforderung von Direktzahlungen" betitelt. Zum Zweiten werden im Einzelnen jene sachverhaltlichen Umstände aufgeführt (kein Pachtverhältnis, jeweilige Weiterführung der Selbstbewirtschaftung, Nichterreichen der für den Empfang von Direktzahlungen erforderlichen SAK-Mindestlimite), welche zur Schlussfolgerung führen, wonach dem Beschwerdegegner für die Jahre 2001 bis 2005 zu Unrecht Direktzahlungen ausbezahlt worden seien. Ebenso wird auf die Gegenargumente des Beschwerdegegners (mündliches Pachtverhältnis, Vorliegen einer Betriebsgemeinschaft, Wissen der Erhebungsstelle der Gemeinde und der ÖLN-Kontrolleure um die Umstände) eingegangen, es werden dieselben bewertet und schliesslich verworfen. Zum Dritten wird explizit festgehalten, da auch keine Betriebsgemeinschaft vorliege, um deren notwendige Bewilligung nie nachgesucht worden sei und die wegen fehlender Anspruchsvoraussetzungen nicht hätte erteilt werden können, müssten gemäss Direktzahlungskürzungsrichtlinie die Beiträge der letzten drei Jahre vor 2006, d.h. für die Jahre 2003 bis 2005, im Gesamtbetrag von Fr. 58'248.80 zurückgefordert werden. Eine entsprechende Rechnung werde dem Beschwerdegegner mit der Dezemberverarbeitung von GELAN zugestellt.

Dass dem Beschwerdegegner im vorerwähnten Schreiben die Möglichkeit eingeräumt wurde, sich bis zum 15. Dezember 2006 zur Schilderung des Sachverhaltes vernehmen zu lassen bzw. bis Ende 2006 einen anfechtbaren, kostenfälligen Entscheid zu verlangen (welche letztere Möglichkeit er wahrnahm), entspricht dem anwendbaren kantonalen Verfahrensrecht (vgl. § 49 Abs. 2 i.V.m. § 53 der Allgemeinen Landwirtschaftsverordnung vom 23. Januar 1996 [ALV; BGS 921.12]) und ändert an der verjährungsunterbrechenden Wirkung des Schreibens vom 24. November 2006 nichts, denn die Erstinstanz brachte dem Beschwerdegegner gegenüber eindeutig zum Ausdruck, dass er den genannten Betrag zurückzuzahlen habe.

Damit lässt sich das besagte Schreiben der Erstinstanz vernünftigerweise und im Lichte der allgemeinen, hier weit zu fassenden Auslegungsregeln (siehe oben E. 5.4. i.f.) nur als schriftliche Einforderungshandlung und demnach als Zahlungsaufforderung im Sinne von Art. 33 SuG verstehen (vgl. dazu das Urteil des Bundesgerichts 2A.553/2003 vom 22. August 2003 E. 4.8 mit weiteren Hinweisen). Dieser Einschätzung entspricht auch, dass der Beschwerdegegner in seiner Stellung-

nahme zum vorerwähnten Schreiben vom 12. Dezember 2006 ausführte, er sehe in der Rückforderung keine faire Lösung und wünsche eine Neuurteilung. Daraus geht hervor, dass ihm nach Erhalt des Schreibens der Erstinstanz vom 24. November 2006 bewusst und klar war, dass die aufgeführten Beiträge von ihm zurückgefordert würden.

Nichts zu seinen Gunsten ableiten kann der Beschwerdegegner ferner aus dem Umstand, dass die Erstinstanz mittels Verfügung vom 15. Januar 2007 einen geringeren Betrag (Fr. 53'400.- statt Fr. 58'248.80 nach Abzug der mutmasslichen Sozialversicherungsbeiträge und Steuern) zurückgefordert hat als noch im Schreiben vom 24. November 2006 aufgeführt. Der Erstinstanz war es unbenommen, den verfügungsweise eingeforderten Betrag zu reduzieren. Lediglich bei einer verfügungsweisen Erhöhung des Betrages hätte der Erstinstanz eine Berufung auf eine vorangehende Verjährungsunterbrechung durch das genannte Schreiben vom 24. November 2006 verwehrt werden müssen - so denn eine derartige Berufung überhaupt erfolgt wäre.

5.6 Nach dem Ausgeführten ist die Rückforderung nicht verjährt.

6.

Eventualiter beantragt der Beschwerdegegner, die Sache sei zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

6.1 Er bringt vor, das vom Bundesamt angefochtene Urteil der Vorinstanz vom 3. Juli 2007 sei ein rein formeller Entscheid. Darin sei nicht über die Rückforderung an sich befunden worden, es habe keine materielle Prüfung bezüglich Rechtmässigkeit stattgefunden. Wenn das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss gelange, die verfügte Rückforderung der Direktzahlungen sei nicht verjährt, sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

6.2 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Als reformatorisches Rechtsmittel gestattet die Beschwerde der Rechtsmittelinstanz, über die Kassation hinaus, in der Sache selbst abschliessend zu entscheiden, also das streitige Rechtsverhältnis zu regeln. Damit wird prozessökonomisch das Verfahren abgekürzt, indem sich nicht nochmals die Vorinstanz und allenfalls erneut die Rechtsmittelinstanz mit der Sache befassen muss (vgl. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 232 mit Verweis auf BGE 102 V 184).

Ein reformatorischer Entscheid ist jedoch unzulässig, wenn Fragen erstmals zu entscheiden sind, bezüglich derer die Kognition der Vorinstanzen grösser ist als diejenige des Bundesverwaltungsgerichts. Dies kann dann der Fall sein, wenn es um Fragen geht, bezüglich derer der Beurteilungs- oder Ermessensspielraum einer Vorinstanz zu respektieren ist.

6.3 Im vorliegenden Fall trifft es zu, dass die Vorinstanz im angefochtenen Urteil die Frage der Begründetheit der seitens der Erstinstanz verfügten Rückforderung materiell nicht prüfte, weil sie zum Schluss kam, die Forderung sei ohnehin verjährt. Indessen ist die Kognition der Vorinstanz nur insofern grösser als diejenige des Bundesverwaltungsgerichts, als sie das Ermessen der Erstinstanz auch auf Angemessenheit überprüfen könnte, was dem Bundesverwaltungsgericht im Verhältnis zur Vorinstanz verwehrt ist (vgl. Art. 49 Bst. c VwVG).

Darüber hinaus steht ein allenfalls zu respektierender Beurteilungs- oder Ermessensspielraum im vorliegenden Verfahren lediglich der Erstinstanz zu. Diese aber hat in materieller Hinsicht Stellung genommen. Sofern sich im vorliegenden Fall keine Fragen stellen, die auf eine eigentliche Angemessenheitsprüfung hinauslaufen, steht daher nichts dagegen, dass das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selber entscheidet.

7.

7.1 Direktzahlungen sind ganz oder teilweise zurückzufordern, wenn die Voraussetzungen, unter denen sie gewährt wurden, nicht erfüllt sind (vgl. Art. 171 Abs. 1 LwG; siehe auch oben E. 3).

Gemäss Art. 70 LwG richtet der Bund Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen aus. Nach Art. 2 LBV gilt als Bewirtschafter eine natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt. Als Betrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen, das rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist (Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV). Diese Anforderung ist insbesondere nicht erfüllt, wenn der Bewirtschafter die Entscheide zur

Führung des Betriebes nicht unabhängig von Bewirtschaftern anderer Betriebe treffen kann oder die auf dem Betrieb anfallenden Arbeiten ohne anerkannte Gemeinschaftsform mehrheitlich von anderen Betrieben ausgeführt werden (Art. 6 Abs. 4 Bst. a und c LBV).

7.2 Im Rahmen der sachverhaltlichen Abklärungen der Erstinstanz stellte sich heraus, dass die vom Beschwerdegegner anlässlich der Agrardatenerhebung 2001 (und danach) gemachten Angaben nicht zutreffend waren. In diesen Erhebungen hatte der Beschwerdegegner angegeben, 2.70 ha Land von Y._____ gepachtet zu haben und damit insgesamt 5.63 ha Land selbst zu bewirtschaften. Unbestritten ist jedoch, dass Y._____ das angeblich verpachtete Land weiterhin selbst bewirtschaftete – wiederum entgegen dessen eigenen Angaben im Formular der Agrardatenerhebung 2001. Ebenso hatte der Beschwerdegegner im Jahr 2001 (und auch danach) Vieh deklariert, welches aber tatsächlich nicht von ihm, sondern von Y._____ gehalten wurde. Aufgrund der nicht den Tatsachen entsprechenden Angaben bezüglich Nutzfläche und Viehbestand und des aus diesen Angaben resultierenden Bedarfs an Standardarbeitskräften von 0.376 SAK erhielt der Beschwerdegegner in der Folge Direktzahlungen ausgerichtet, deren Hälfte er jährlich jeweils an Y._____ überwies.

7.3 Der Beschwerdegegner bestreitet nicht, dass diese Angaben falsch waren und er selbst effektiv nur eine Nutzfläche bewirtschaftete, die weniger als 0.25 SAK entsprach, und in seinen eigenen Gebäuden keine Tiere hielt. Er macht jedoch geltend, er habe mit Y._____ eine Betriebsgemeinschaft gebildet, die er allein "gegen aussen vertreten" habe. Eine Betriebsgemeinschaft zwar nicht im "formaljuristischen" Sinn, sondern "rein faktisch", wie dies in der Praxis üblich sei.

7.4 Die Anerkennung durch die zuständige Behörde stellt ein konstitutives Erfordernis für das Bestehen einer Betriebsgemeinschaft dar. Es ist unbestritten, dass Y._____ und der Beschwerdegegner nie ein Gesuch um Anerkennung ihrer angeblichen Betriebsgemeinschaft gestellt haben (vgl. dazu die Art. 29a ff. LBV). Wie die Erstinstanz zurecht ausführt, wäre ein derartiges Gesuch ohnehin aussichtslos gewesen, da die beiden Betriebe bei dem vom Beschwerdegegner behaupteten Zusammenschluss den von jedem Mitglied einer Betriebsgemeinschaft einzeln zu erfüllenden Mindestbedarf an SAK (Art. 10 Abs. 1 Bst. c LBV) nicht erfüllten.

Eine "rein faktische", wenn auch nicht "formaljuristische" Betriebsgemeinschaft, bei der nur einer der Beteiligten "gegen aussen" auftritt, gibt es im Landwirtschaftsrecht nicht. Damit ein Bewirtschafter eines Betriebes Anspruch auf Direktzahlungen hat, muss er diesen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führen. Der Betrieb muss von anderen Betrieben unabhängig sein und er muss seine Produktionsmittel, insbesondere die deklarierte Nutzfläche, rechtlich allein nutzen können und auch faktisch allein nutzen.

Macht ein Gesuchsteller auf dem Erhebungsformular geltend, er sei der Bewirtschafter eines bestimmten Betriebes, obwohl dieser Betrieb nicht unabhängig ist, oder gehören deklarierte Flächen oder Tiere in Wahrheit nicht oder nur teilweise zum Betrieb, so liegt damit eine Falschdeklaration in Bezug auf wesentliche Anspruchsvoraussetzungen für Direktzahlungen vor.

7.5 Die Erstinstanz ist daher im vorliegenden Fall zu Recht davon ausgegangen, dass der Beschwerdegegner in den Jahren 2003 bis 2005 in Wahrheit nicht wie von ihm deklariert der Bewirtschafter eines Betriebes mit einem Mindestbedarf von mehr als 0.25 SAK gewesen war. Die Direktzahlungen wurden dem Beschwerdegegner daher aufgrund von unzutreffenden Angaben und objektiv zu Unrecht ausbezahlt, weshalb ein Anspruch auf Rückerstattung besteht.

8.

Subeventualiter beantragt der Beschwerdegegner, die Verfügung der Erstinstanz vom 15. Januar 2007 sei vollumfänglich aufzuheben. Zur Begründung seiner Rechtsansicht beruft er sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Er habe Anspruch darauf, in seinem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen im Zusammenhang mit dem Erhalt der Direktzahlungen geschützt zu werden.

8.1 Der Beschwerdegegner bringt vor, der zuständige Gemeindeverantwortliche, der Ackerbaustellenleiter Z._____, habe Y._____ und ihm das gewählte Vorgehen empfohlen. Auch seien jahrelang ÖLN-Kontrollen durchgeführt worden, anlässlich welcher nie etwas beanstandet worden sei. Selbst die Erhebungsstelle sei über die Umstände informiert gewesen. Schliesslich seien die Direktzahlungen während Jahren anstandslos bezahlt worden. Angesichts dieses Verhaltens verschiedener staatlicher Organe habe er darauf vertrauen dürfen, dass ihm die Direktzahlungen zu Recht ausgerichtet würden. Er

habe aufgrunddessen Dispositionen, insbesondere bedeutende Investitionen für Landzukauf, getätigt, welche rückgängig zu machen ohne Nachteil nicht möglich sei. Es bestehe zudem kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Durchsetzung der Rückforderung.

8.2 Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (vgl. BGE 126 II 377 E. 3a, BGE 122 II 113 E. 3b/cc S. 123; zu den Voraussetzungen im Einzelnen vgl. BGE 118 Ia 245 E. 4b S. 254 mit Hinweisen). Es müssen aber verschiedene Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein, damit sich der Private mit Erfolg auf Treu und Glauben berufen kann: So ist eine unrichtige Auskunft nur bindend, wenn die Verwaltungsbehörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat, wenn sie dabei für die Erteilung der Auskunft zuständig war, wenn der Private die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte und wenn er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können. Selbst dann, wenn diese Voraussetzungen allesamt erfüllt sind, steht nicht fest, ob der Private mit seiner Berufung durchdringt. Vielmehr sind das Interesse an der Durchsetzung des geltenden Rechts und jenes am Vertrauensschutz gegeneinander abzuwägen. Überwiegt das Interesse an der Anwendung des geltenden Rechts, muss sich derjenige, der sich auf den Vertrauensschutz beruft, der richtigen Anwendung des geltenden Rechts unterziehen.

8.3 Aus dem angefochtenen Urteil bzw. der darin enthaltenen Zusammenfassung der an der Hauptverhandlung vor der Vorinstanz stattgefundenen Zeugenbefragung geht hervor, dass der Ackerbaustellenverantwortliche der Gemeinde auf dem Agrardatenerhebungsformular 2001 von Y._____ den handschriftlichen Vermerk "Betrieb aufgelöst, alles Land verpachtet an X._____" angebracht habe. Die beiden Hobby-Landwirte hätten nichts Ungesetzliches tun wollen. Der Ackerbaustellenverantwortliche habe aber nichts davon gewusst, dass der Beschwerdegegner und Y._____ gar nie einen Pachtvertrag abgeschlossen hatten. Ob bzw. aus welchen Gründen die Vorinstanz aufgrund dieser Zeugenaussagen zum Schluss kam, der Ackerbaustellenverantwortliche habe den beiden Landwirten tatsächlich empfohlen, der Erhebungsstelle gegenüber unzutreffende, den tatsächlichen Verhältnissen widersprechende Angaben zu machen, geht aus dem ange-

fochtenen Urteil nicht hervor. Diese Frage kann indessen ohnehin offen gelassen werden.

8.4 Das Erhebungsformular stellt ein amtliches Datenerhebungsblatt dar und die darin enthaltenen Daten sind von weitreichender Tragweite. Nur wenn sich eine kantonale Behörde auf diese Angaben verlassen kann, ist ihr Vollzugsauftrag im Zusammenhang mit der Erfüllung von agrarpolitischen Massnahmen mit vertretbarem Aufwand zu bewältigen. Dies setzt eine entsprechende Sorgfalts- und Wahrheitspflicht des Bewirtschafters beim Ausfüllen des Formulars voraus. Da er die Verhältnisse auf dem eigenen Betrieb am besten kennt und es sich grundsätzlich um ein von ihm eingeleitetes Verfahren zwecks Geltendmachung von Ansprüchen handelt, trägt er die Verantwortung für die Richtigkeit der selbst gemachten Angaben. An die Kontrolltätigkeit der Behörde dürfen hingegen nicht allzu hohe Anforderungen gestellt werden. Sie soll sich grundsätzlich auf die Angaben des Bewirtschafters verlassen können (vgl. dazu VPB 68.108 E. 6.2.2).

Das Erhebungsformular mit der dazugehörigen Wegleitung ist nicht derart kompliziert abgefasst, dass glaubhaft wäre, dass der Beschwerdegegner nicht selbst realisieren musste, dass seine Angaben wahrheitswidrig waren. Selbst wenn der Ackerbaustellenverantwortliche daher dem Beschwerdegegner tatsächlich dieses Vorgehen empfohlen hätte, hätte dem Beschwerdegegner selbst bewusst sein müssen, dass es gesetzeswidrig sein musste.

8.5 Auch aus den stattgefundenen ÖLN-Kontrollen kann der Beschwerdegegner nichts zu seinen Gunsten ableiten. Derartige Kontrollen dienen einzig dem Nachweis, dass Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, welche Direktzahlungen beantragen bzw. beziehen, den Betrieb gemäss den Anforderungen des Ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaften (vgl. zum Nachweis: Art. 16 Abs. 1 DZV). Daraus, dass die ÖLN-Kontrolleure ihn nicht auf die mangelnde Anspruchsberechtigung hingewiesen bzw. die falschen Angaben gegenüber der Erhebungsstelle nicht erkannt haben, kann der Beschwerdegegner daher nichts ableiten (vgl. BGE 132 II 21 E. 8.1 mit weiteren Hinweisen). Erst Recht keine Vertrauensgrundlage kann der Beschwerdegegner aus der Tatsache folgern, dass die Erstinstanz an ihn aufgrund der von ihm selbst übermittelten, unzutreffenden Angaben Direktzahlungen ausgerichtet hatte.

8.6 Der Beschwerdegegner vermag das Vorhandensein einer für den Vertrauensschutz tauglichen Grundlage nicht nachzuweisen. Damit erübrigt sich eine Prüfung der weiteren Voraussetzungen.

9.

Der Beschwerdegegner beantragt subsubeventualiter, die ihm gegenüber erhobene Rückforderung sei angemessen zu reduzieren.

9.1 Er lässt ausführen, von Anfang an nie etwas verschwiegen, sondern stets mit offenen Karten gespielt zu haben. Der Sachverhalt sei sofort und offen geschildert worden, es könne nicht von Böswilligkeit ausgegangen werden. Es sei seitens der Erstinstanz willkürlich, bei der Festlegung der Höhe der Rückforderung nicht zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit zu differenzieren und von ihm den maximal möglichen Betrag zurückzufordern. In Anbetracht der gesamten Umstände müsse das der Erstinstanz in der Rückforderungsnorm von Art. 171 LwG, die eine Kann-Vorschrift enthalte, eingeräumte Ermessen auch ausgeübt werden. Dies sei zu Unrecht unterlassen worden.

9.2 Art. 171 Abs. 1 LwG legt bloss fest, dass Beiträge, sofern die Voraussetzungen für ihre Gewährung nicht mehr erfüllt werden, ganz oder teilweise zurückgefordert werden. Weder das LwG noch die DZV regeln, in welcher Höhe Rückforderungen vorzunehmen sind. Auch das subsidiär anwendbare SuG - Direktzahlungen stellen Finanzhilfen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 SuG dar (vgl. ANTON J. HUBER, Direktzahlungen sind Subventionen, Blätter für Agrarrecht BAR 2003 S. 25 ff., insbesondere S. 35) - enthält dazu keine eigenen Bestimmungen. Art. 40 Abs. 1 SuG schreibt lediglich vor, dass die zuständige Behörde vom Empfänger der Finanzhilfen u.a. bereits erbrachte Leistungen samt Zins seit der Auszahlung zurückfordern kann, wenn der Empfänger seine Auskunftspflicht verletzt hat. Die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie legt schliesslich fest, dass zuviel ausgerichtete Direktzahlungen von maximal drei Jahren zurückgefordert werden können (vgl. ebendort S. 3). Entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners lässt sich aus dieser verwaltungsinternen Festlegung nicht folgern, Rückforderungen für alle übrigen Zahlungen, insbesondere für solche, welche mehr als drei Jahre vor dem Erlass der Rückforderungsverfügung ausgerichtet worden sind, seien verjährt. Dauer und Beginn der Verjährungsfrist sind gesetzlich normiert (vgl. E. 5). Die Richtlinie stellt bloss, aber immerhin, eine einheitliche Verwaltungspraxis bezüglich des Höchstmasses der Rückforderung sicher.

Der Entscheid über die Höhe der Rückforderung ist in das pflichtgemässe Ermessen der rechtsanwendenden Behörde gestellt. Die Behörde, hier die Erstinstanz, hat innerhalb ihres Ermessensspielraumes und unter Berücksichtigung der Grundsätze der Ermessensswaltung zu urteilen (vgl. FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 154). Sie ist an die Verfassung gebunden und hat das Rechtsgleichheitsgebot und das Verhältnismässigkeitsprinzip zu befolgen. Die öffentlichen Interessen sind zu wahren sowie Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung zu beachten (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 441).

9.3 Die Erstinstanz hat in der Verfügung vom 15. Januar 2007 nur die Direktzahlungen für drei Jahre zurückgefordert, obwohl aufgrund der Verjährungsregelung von Art. 32 Abs. 2 SuG eine Rückforderung für fünf Jahre zulässig gewesen wäre. Damit hat sie sich an die Empfehlungen der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie gehalten.

Die Erstinstanz hat jedoch für diese drei Jahre nicht den gesamten Betrag zurückgefordert, sondern lediglich rund 91%. Dies, obwohl - wie die Erstinstanz zutreffend ausführte - davon ausgegangen werden muss, dass der Beschwerdegegner mindestens grobfahrlässig, wenn nicht gar vorsätzlich, unrichtige Angaben gemacht hatte. Gründe, die einen Teilerlass rechtfertigen würden, hat der Beschwerdegegner nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich.

9.4 Damit hat die Erstinstanz von dem ihr zustehenden Ermessensspielraum in einem Ausmass Gebrauch gemacht, dass sich die Frage einer weiteren Angemessenheitsüberprüfung nachfolgender Instanzen zu Gunsten des Beschwerdegegners nicht mehr stellen kann.

10.

Da das Bundesamt seinerseits den Entscheid der Erstinstanz nicht angefochten hatte, erscheint es nicht als gerechtfertigt, nur wegen der rein theoretischen Möglichkeit einer reformatio in peius durch die Vorinstanz das Verfahren durch eine Kassation im Hauptpunkt zu verlängern (vgl. dazu auch oben E. 6.3).

Die Beschwerde ist daher gutzuheissen; der angefochtene Entscheid der Vorinstanz ist aufzuheben und die Verfügung der Erstinstanz ist zu bestätigen.

11.

Bei diesem Verfahrensausgang hat der unterliegende Beschwerdegegner die Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 11. Dezember 2006 [VGKE, SR 173.320.3]). Sie werden auf Fr. 1'500.- festgesetzt (vgl. Art. 4 VGKE).

Parteientschädigung ist keine auszurichten (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Über die Verlegung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens hat das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn neu zu befinden.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 3. Juli 2007 wird aufgehoben und die Verfügung des Volkswirtschaftsdepartements des Kantons Solothurn vom 15. Januar 2007 wird bestätigt.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.-werden dem Beschwerdegegner auferlegt. Dieser Betrag ist nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils, innert 30 Tagen nach Erhalt des Einzahlungsscheins, zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils werden die Akten zur Vornahme der Kostenverlegung für das vorinstanzliche Verfahren an das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn übermittelt.

5.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- den Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)

- die Vorinstanz (Ref-Nr. VWBES.2007.24; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (Gerichtsurkunde)

Die Kammerpräsidentin:

Der Gerichtsschreiber:

Eva Schneeberger

Daniel Peyer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 3. März 2008