

BVGer B-1007/2017 vom 20. Februar 2019

Bundesverwaltungsgericht, 2019-02-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-1007_2017

FR: TAF B-1007/2017 du 20 février 2019

IT: TAF B-1007/2017 del 20 febbraio 2019

Regeste

Direktzahlungen und Ökobeiträge

Erwägungen

E. 1.1

Die Vorinstanz ordnete die Rückforderung der Direktzahlungen 2010-2015 als letzte kantonale Instanz (vgl. § 19b und § 42 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]) in Anwendung des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) sowie von Ausführungsbestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes an. Der Entscheid der Vorinstanz vom 13. Januar 2017 unterliegt als Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 44 VwVG i.V.m. Art. 31, Art. 33 Bst. i und Art. 37 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 166 Abs. 2 LwG), zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift.

E. 1.2

Die Beschwerdeführenden sind materielle Adressaten der angefochtenen Verfügung, durch diese besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 Bst. a bis c VwVG). Die Anforderungen an die Beschwerdefrist (Art. 50 Abs. 1 VwVG) sowie an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

E. 1.3

Mit der Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Die Rüge der Unangemessenheit ist unzulässig, wenn - wie im vorliegenden Fall - eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 Bst. c VwVG). Auf die Beschwerde ist somit nicht einzutreten, soweit die Beschwerdeführenden neben der zulässigerweise gerügten Verletzung von Bundesrecht ausdrücklich auch die Rüge der Unangemessenheit (als Ermessensunterschreitung) erheben (vgl. Beschwerde, Ziff. 6). Im Übrigen ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet die Frage, ob die Erst- und Vorinstanz die Direktzahlungen 2010-2015 im Betrag von insgesamt Fr. 282'493.60 zu Recht zurückfordern. Die Rechtmässigkeit der Verweigerung und Rückforderung der

kantonale Beiträge an die Umstellung des Landwirtschaftsbetriebs auf biologische Bewirtschaftungsweise liessen die Beschwerdeführenden zu Recht durch das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich überprüfen (vgl. im Sachverhalt unter K.a). Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann sodann nur sein, was bereits Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen (vgl. BGE 136 II 457 E. 4.2; Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 686 ff., m.w.H.). Nachfolgend ist somit nicht zu beurteilen, ob die Beschwerdeführenden ab 1. Januar 2016 Anspruch auf den Bezug von Direktzahlungen haben. Auf entsprechende Ausführungen der Parteien wird daher nicht weiter eingegangen.

E. 3

Grundsätzlich finden diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei Erfüllung eines rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben, es sei denn, der Gesetzgeber habe eine davon abweichende (Übergangs-)Regelung getroffen (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Aufl. 2014, § 24 Rz. 9, m.w.H.). Eine von diesem Grundsatz abweichende übergangsrechtliche Regelung liegt, soweit vorliegend interessierend, nicht vor. Zur Beurteilung der streitgegenständlichen Frage sind somit die im Zeitraum 2010-2015 geltenden Rechtssätze anwendbar (vgl. in diesem Sinne auch Urteile des BVGer B-4195/2009 vom 18. Oktober 2010 E. 3, B-649/2016 vom 23. August 2017 E. 3). Auf Gesetzesstufe betrifft dies die Regelungen zu den Direktzahlungen im dritten Titel des Landwirtschaftsgesetzes (Art. 70 ff. LWG, SR 910.1). Diese Regelungen wurden mit Inkraftsetzung per 1. Januar 2014 revidiert und erfuhren seither keine Änderungen mehr (AS 2013 3463 3863). Für die Jahre 2014 und 2015 kann daher auf die Regelungen zu den Direktzahlungen in der aktuellen Fassung des Landwirtschaftsgesetzes abgestellt werden. Hinsichtlich der Jahre 2010-2013 kommen grundsätzlich die damals noch geltenden Bestimmungen im dritten Titel des Landwirtschaftsgesetzes zur Anwendung. Der vorliegend interessierende Art. 70 Abs. 1 LWG blieb jedoch, soweit vorliegend relevant, unverändert und wird daher ebenfalls in der aktuell gültigen Fassung zitiert. Auf Verordnungsstufe galt während den Jahren 2010-2013 die Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft in der Fassung vom 7. Dezember 1998 (AS 1999 229; Direktzahlungsverordnung, nachfolgend: DZV 1998). Sie wurde per 1. Januar 2014 durch die Direktzahlungsverordnung in der Fassung vom 23. Oktober 2013 ersetzt (DZV, SR 910.13). Für die Jahre 2014-2015 ist somit auf diese neuen Verordnungsbestimmungen abzustellen. Anwendbar ist sodann die Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998 (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV; SR 910.91). Die vorliegend massgeblichen Bestimmungen dieser Verordnung blieben seit dem Jahr 2010 - abgesehen von einer Ergänzung des Wortlauts von Art. 2 Abs. 1 LBV (vgl. E. 4.2) - bis heute unverändert. Somit wird die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung nachfolgend in der aktuell gültigen Fassung zitiert.

E. 4.1

Die Bundesverfassung legt fest, dass der Bund das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen ergänzt, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises (Art. 104 Abs. 3 Bst. a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]).

E. 4.2

Gemäss Art. 70 Abs. 1 LwG werden Direktzahlungen Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben ausgerichtet. Als Bewirtschafter oder Bewirtschafterin gilt gemäss der Begriffsdefinition von Art. 2 Abs. 1 LBV die natürliche oder juristische Person oder die Personengesellschaft, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt und damit das Geschäftsrisiko trägt. Die Worte "und damit das Geschäftsrisiko trägt" wurden dem ansonsten unveränderten Wortlaut erst per 1. Januar 2014 hinzugefügt (AS 2013 3901). Die Bejahung der nach Art. 70 Abs. 1 LwG für die Ausrichtung von Direktzahlungen zusätzlich erforderlichen Betriebseigenschaft setzt unter anderem voraus, dass ein landwirtschaftliches Unternehmen rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist (Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV).

E. 4.3

Beitragsberechtigt zum Bezug von Direktzahlungen ist gemäss Art. 2 Abs. 3 der in den Jahren 2010-2013 gültigen Direktzahlungsverordnung in der Fassung vom 7. Dezember 1998 (AS 1999 229, DZV 1998) die natürliche Person oder die Personengesellschaft, die den Betrieb einer AG oder GmbH bewirtschaftet, sofern sie "bei der AG mittels Namenaktien über eine direkte Beteiligung von mindestens zwei Dritteln am Aktienkapital und an den Stimmrechten (...) verfügt" (Art. 2 Abs. 3 Bst. a DZV 1998). Die Beitragsberechtigung von natürlichen Personen oder Personengesellschaften, die den Betrieb einer AG oder GmbH bewirtschaften setzt dabei zusätzlich voraus, dass die jeweilige natürliche Person bzw. Personengesellschaft "den Betrieb im Namen der AG oder der GmbH persönlich leitet, ihre Funktion als Bewirtschafter wahrnimmt und regelmässig auf dem Betrieb arbeitet" (Art. 2 Abs. 3 Bst. b DZV 1998). Die für die Jahre 2014-2015 relevante Direktzahlungsverordnung in der Fassung vom 23. Oktober 2013 regelt die Beitragsberechtigung von natürlichen Personen und Personengesellschaften, welche den Betrieb einer juristischen Person wie einer Aktiengesellschaft als Selbstbewirtschafter oder Selbstbewirtschafterin führen, neu in Art. 3 Abs. 2 DZV. Die revidierte Bestimmung knüpft die Beitragsberechtigung von solchen natürlichen Personen oder Personengesellschaften ebenfalls an die Voraussetzung, dass diese, "bei der AG (...) mittels Namenaktien über eine direkte Beteiligung von mindestens zwei Dritteln am Aktienkapital (...) und an den Stimmrechten verfügen" (Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV).

E. 4.4

Art. 171 LwG regelt sodann die Rückerstattung von Beiträgen und sieht in Abs. 2 vor, dass zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen sind.

E. 5.1

Aus dem Handelsregistereintrag der Beschwerdeführerin 2 geht hervor, dass ab der Gründung der Beschwerdeführerin 2 im Jahr (...) bis am (...) 2015 einzig C. _____ (Einzelunterschrift) sowie D. _____ (Einzelprokura) über eine Zeichnungsberechtigung für die Beschwerdeführerin 2 verfügten. Am (...) 2015 wurde E. _____ in den Verwaltungsrat aufgenommen und mit einer Kollektivunterschrift zu zweien ausgestattet (vgl. [...]). Der Beschwerdeführer 1 ist erst seit seiner Wahl am (...) 2016 anlässlich einer ausserordentlichen Generalversammlung einzelzeichnungsberechtigtes Mitglied des Verwaltungsrats der Beschwerdeführerin 2 (vgl. [...]). Der entsprechende

Handelsregistereintrag erfolgte am (...) (vgl. [...]). Zuvor nahm der Beschwerdeführer 1 weder Einsitz im Verwaltungsrat der Beschwerdeführerin 2, noch war er zeichnungsberechtigt für diese. Aktien der Beschwerdeführerin 2 erwarb der Beschwerdeführer 1 erstmalig am (...) 2013, dies mit dem Erwerb von zwei Namensaktien. Einen Aktienanteil von zwei Dritteln an der Beschwerdeführerin 2 hält der Beschwerdeführer 1 unstrittig erst seit dem (...) 2016 (vgl. Beilage Nr. 3 zur Beschwerde).

E. 5.2

Wie bereits in ihrem Antwortschreiben vom 22. September 2015 an die Erstinstanz (vgl. im Sachverhalt unter E) räumen die Beschwerdeführenden auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren ein, dass die Direktzahlungen der Jahre 2010-2015 ausbezahlt wurden, obwohl der Beschwerdeführer 1 in diesem Zeitraum nicht über die gemäss Art. 3 Abs. 2 DZV bzw. Art. 2 Abs. 3 DZV 1998 erforderliche Beteiligung von mindestens zwei Dritteln am Aktienkapital der Beschwerdeführerin 2 verfügte. Damit habe der Beschwerdeführer 1 eine wesentliche Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen nicht erfüllt. Die Beschwerdeführenden hätten nie geltend gemacht, dass die Voraussetzungen für den Bezug von Direktzahlungen für die Jahre 2010-2015 erfüllt sein sollen. Im erwähnten Antwortschreiben vom 22. September 2015 an die Erstinstanz hatten die Beschwerdeführenden zudem ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Übertragung der erforderlichen Aktienmehrheit auf den Beschwerdeführer 1 bei der Familien-AG der Beschwerdeführerin 2 aufgrund der damit geschaffenen Ungleichbehandlung der Erben nur schon im Hinblick auf die Erbfolge nicht möglich sei. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren geben die Beschwerdeführenden diesbezüglich nun an, dass nichts dagegen gesprochen habe, die inzwischen korrigierte "Formalie" bereits mit dem Einsetzen des Beschwerdeführers 1 als Betriebsleiter der Beschwerdeführerin 2 zu erfüllen. Es sei klar, dass die Beschwerdeführerin 2 den "Organisationsmangel" umgehend korrigiert hätte, wenn sie die Erstinstanz bereits zuvor darauf hingewiesen hätte.

E. 5.3

Diese nachgeschobene Begründung für die lange unterbliebene Übertragung der erforderlichen Aktien und Stimmrechte auf den Beschwerdeführer 1 vermag nicht zu überzeugen, widerspricht sie doch offensichtlich dem nachvollziehbaren ursprünglichen Hinweis der Beschwerdeführenden auf mögliche Konflikte bei der Erbfolge im Fall einer einseitigen Begünstigung des Beschwerdeführers 1. Ohnehin steht unbestritten fest, dass der Beschwerdeführer 1 während dem gesamten zu beurteilenden Zeitraum 2010-2015 unstrittig nicht über die gemäss Art. 2 Abs. 3 DZV 1998 bzw. Art. 3 Abs. 2 DZV erforderliche minimale Beteiligung von mindestens zwei Dritteln am Aktienkapital und an den Stimmrechten an der Beschwerdeführerin 2 verfügte. Wie die Beschwerdeführenden selber einräumen, bezog der Beschwerdeführer 1 die Direktzahlungen der Jahre 2010-2015 somit, ohne als natürliche Person und formaler Betriebsleiter der Beschwerdeführerin 2 eine wesentliche Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen zu erfüllen. Es besteht keine Veranlassung die entsprechende eigene Schlussfolgerung der Beschwerdeführenden sowie jene der Erst- und Vorinstanz zu beanstanden.

E. 5.4

Zudem weist das BLW in seiner Stellungnahme als Fachbehörde zu Recht darauf hin, dass der Beschwerdeführer 1 in den Jahren 2010-2015 auch die Anforderungen an einen Selbstbewirtschafter nicht erfüllte. Denn der Beschwerdeführer 1 war in den Jahren

2010-2015 wie ausgeführt (vgl. E. 5.1) weder zeichnungsberechtigt für die Beschwerdeführerin 2, noch konnte er (mangels Mitgliedschaft im Verwaltungsrat und mangels massgeblicher Aktienbeteiligung) als Organ einen Einfluss auf die juristische Person ausüben. Mit dem Erwerb der zwei Namensaktien am (...) 2013 hatte der Beschwerdeführer 1 zwar als Minderheitsaktionär neu ein gewisses Mitspracherecht in der Generalversammlung der Beschwerdeführerin 2. Dies ändert aber nichts daran, dass der Beschwerdeführer 1 privatrechtlich weiterhin nicht befugt war, die Beschwerdeführerin 2 zu vertreten bzw. für diese rechtsverbindlich zu handeln. Unter diesen Umständen verfügte der Beschwerdeführer 1 in den Jahren 2010-2015 auch aus öffentlich-rechtlicher Sicht nicht über die erforderlichen Kompetenzen, um die juristische Person der Beschwerdeführerin 2 als Selbstbewirtschafter zu "führen" (vgl. Art. 2 Abs. 1 LBV, Art. 3 Abs. 2 DZV) bzw. die Gesellschaft "persönlich zu leiten" (Art. 2 Abs. 3 Bst. b DZV 1998). Mangels Verfügungsgewalt über den Betrieb war er in den Jahren 2010-2015 vielmehr nicht berechtigt, allein in zulässiger Weise die hierzu erforderlichen Entscheide und Massnahmen zu treffen und damit die von einem Selbstbewirtschafter zu erwartende massgebende Funktion bei der Führung und Entscheidfällung wahrzunehmen (vgl. dazu BGE 134 II 287 E. 3.3). Die Unterzeichnung der Zusammenarbeitsvereinbarung vom (...) mit X. _____ durch den Vater des Beschwerdeführers 1 bestätigt dabei beispielhaft, dass dieser wichtige betriebliche Entscheide auch tatsächlich nicht durch den Beschwerdeführer 1 sondern weiterhin allein durch seinen Vater gefällt wurde.

E. 5.5

Damit kann festgehalten werden, dass der Beschwerdeführer 1 die Direktzahlungen 2010-2015 als formaler "Betriebsleiter" der Beschwerdeführerin 2 einerseits aufgrund der fehlenden Beteiligung von mindestens zwei Dritteln am Aktienkapital und an den Stimmrechten an der Beschwerdeführerin 2 zu Unrecht im Sinne von Art. 171 Abs. 2 LwG bezogen hat (E. 5.3). Andererseits erfolgte der Bezug der Direktzahlungen 2010-2015 aber auch zu Unrecht im Sinne von Art. 171 Abs. 2 LwG, weil der Beschwerdeführer 1 in diesen Jahren mangels Verfügungsgewalt über den Betrieb die Anforderungen an einen Selbstbewirtschafter nicht erfüllte (E. 5.4).

E. 6.1

Die Erst- und Vorinstanz qualifizieren den Bezug der Direktzahlungen 2014-2015 zusätzlich als unrechtmässig, weil die Beschwerdeführenden mit dem Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung vom (...) mit X. _____ ihre betriebliche Unabhängigkeit verloren und das wirtschaftliche Risiko nicht mehr selber getragen hätten. Namentlich entspreche der Zusammenarbeitsvertrag mit X. _____ nicht einem üblichen Vertrag, wie er auch mit einem Grossisten abgeschlossen würde. Garantierte Minimalzahlungen, selbst bei einem Totalausfall der Ernte - wie dies der vorliegende Zusammenarbeitsvertrag vorsehe - seien gänzlich unüblich. Die Beschwerdeführenden hätten mit der vorliegenden Regelung kein Risiko getragen und die Flächen nicht mehr auf eigene Rechnung und Gefahr im Sinne von Art. 2 LBV bewirtschaftet.

E. 6.2

Auch das BLW folgert, dass die Flächen in den Jahren 2014 und 2015 aufgrund der Zusammenarbeitsvereinbarung vom (...) nicht mehr auf Rechnung und Gefahr der Beschwerdeführenden bewirtschaftet worden seien. Die Zusammenarbeitsvereinbarung zeige, dass der Anbau von Biogemüse von der Firma X. _____ geplant, gesteuert und

auch im Wesentlichen ausgeführt worden sei. Mit der Zusammenarbeitsvereinbarung sei die Planung, Durchführung und Verantwortung für die Produktion im Wesentlichen auf X._____ übertragen worden. Der Betrieb der Beschwerdeführenden sei nur noch im Bereich Ökoflächen und der nicht spezialisierten Arbeiten tätig gewesen.

E. 6.3

Die Beschwerdeführenden bestreiten, dass die Zusammenarbeitsvereinbarung vom (...) als (weiterer) Grund für die Rückforderung der Direktzahlungen 2014 und 2015 herangezogen werden kann. Nichts deute darauf hin, dass die Beschwerdeführenden das unternehmerische und wirtschaftliche Risiko aufgrund dieser Zusammenarbeitsvereinbarung nicht mehr selber tragen sollten. Die Beschwerdeführerin 2 sei nach wie vor eine eigenständige Familien-AG mit transparenten Verhältnissen, einer vollständigen und klaren Buchhaltung, mit einem ökologischen und biologischen Leistungsnachweis ohne Beanstandungen, eigenen Arbeitskräften und Maschinen, welche die Fruchtfolge auf ihrer Betriebsfläche eigenverantwortlich plane. Beiden Vertragsparteien sei es stets darum gegangen, ihre Selbständigkeit zu wahren. Für die Beschwerdeführenden, welche sich umfassend durch (...) über die Ausgestaltung der Zusammenarbeit hätten beraten lassen, sei es zentral gewesen, dass eine Form der Zusammenarbeit habe realisiert werden können, mit der die Eigenständigkeit der Beschwerdeführerin 2 im bisherigen Sinn und Umfang habe erhalten werden können. Nichts gebe einen Hinweis darauf, dass der Beschwerdeführer 1 nicht als Betriebsleiter der Beschwerdeführerin 2 für deren Erfolg oder Misserfolg verantwortlich sein solle.

E. 6.4

Gemäss dem bisher Ausgeführten steht bereits fest, dass die Beschwerdeführenden die Direktzahlungen für den gesamten strittigen Zeitraum 2010-2015 aus den genannten Gründen zu Unrecht bezogen haben (vgl. E. 5.5). Ob sich der Bezug der Direktzahlungen für die Jahre 2014 und 2015 zusätzlich auch aufgrund der Zusammenarbeitsvereinbarung vom (...) als unrechtmässig im Sinne von Art. 171 Abs. 2 LwG erweist, müsste im Folgenden daher grundsätzlich nicht abschliessend geklärt werden.

E. 6.5

Es ist aber gleichwohl darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich den Einfluss der Zusammenarbeitsvereinbarung vom (...) auf die Eigenständigkeit der Beschwerdeführerin 2 im Parallelverfahren betreffend Verweigerung und Rückforderung der kantonalen Umstellbeiträge beurteilt und als ausserordentlich weitgehend eingestuft hat. Der auch dort vorgebrachten gegenteiligen Darstellung der Beschwerdeführenden schenkte das kantonale Verwaltungsgericht keinen Glauben, sondern kam zum Schluss, dass aufgrund der Zusammenarbeitsvereinbarung vom (...) die Anforderungen an die Selbstbewirtschaftung und damit die Voraussetzungen zur Gewährung von Umstellbeiträgen in den Jahren 2014 und 2015 nicht erfüllt waren (vgl. Urteil VB.2017.00119 vom 8. November 2017, E. 5.8; < https://vgr.zh.ch/internet/verwaltungsgericht/de/ueber_uns/rechtsprechung/entscheiddatenbank.html#a-content >, abgerufen am 20. Februar 2019). Konkret könne aus der Zusammenarbeitsvereinbarung vom (...) darauf geschlossen werden, dass die Zusammenarbeit zwischen den beiden Betrieben weit über eine Zurverfügungstellung von Know-how oder eine gemeinschaftliche Nutzung von Maschinen hinausgeht. Es scheine, dass die wichtigsten Entscheide durch X._____ und nicht mehr durch die Beschwerdeführerin 2 bzw. den Beschwerdeführer 1 getroffen

würden. Zumindest könnten diese Entscheide nicht mehr unabhängig von X._____ gefällt werden. So würden alle Kulturarbeiten, welche für den Bioanbau spezialisierte Kenntnisse erforderten, von X._____ ausgeführt. Auch solle X._____ sämtliche Kulturaufzeichnung auf den Produktionsflächen vornehmen. Ebenso erfolge gemäss Zusammenarbeitsvereinbarung die Planung der Produktion, die Zurverfügungstellung der Produktionsmittel sowie das Bewässerungsmanagement durch X._____ (vgl. E. 5.2 des Urteils). Zudem würden auch die Erfolgsrechnungen der Beschwerdeführerin 2 dafür sprechen, dass die Arbeiten auf dem Betrieb seit dem Jahr 2014 mehrheitlich durch X._____ - und nicht mehr hauptsächlich durch den Beschwerdeführer 1 bzw. durch betriebseigene Angestellte - durchgeführt würden. So sei für die Jahre 2014 und 2015 nur noch ein Produktionsertrag von rund Fr. 196'000.- bzw. Fr. 146'000.- verbucht, während der Produktionsertrag in den Jahren 2011 bis 2013 noch zwischen rund Fr. 2.7 Mio. und Fr. 3.4 Mio. betragen habe (vgl. E. 5.3 des Urteils). Beim Aufwand seien für die Jahre 2014 und 2015 keine Produktionsmittel wie Saatgut, Setzlinge, Verpackungsmaterial usw. aufgeführt. Lohn, Transport-, Energiekosten usw. seien in den Jahren 2014 und 2015 im Gegensatz zu den Vorjahren auf ein Minimum gesunken. Der Personalaufwand sei von rund Fr. 925'000.- im Jahr 2013 auf Fr. 115'000.- im Jahr 2014 und auf Fr. 93'000.- im Jahr 2015 gefallen (vgl. E. 5.3 des Urteils). Weiter bezieht sich das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich auch auf Ziffer 6 der Zusammenarbeitsvereinbarung vom 5. November 2013, wonach X._____ der Beschwerdeführerin 2 zur "nachhaltigen Sicherung des Einkommens (...) während der gesamten Vertragsdauer eine jährliche Netto-Zahlung (...) von mindestens CHF 72'000.00" garantiert (bei gleichbleibender Fläche). Wie Ziffer 8 der Zusammenarbeitsvereinbarung festhält, bildet dabei weder ein Totalausfall des Produktionsertrages noch die Streichung der Direktzahlungsansprüche der Beschwerdeführerin 2 einen Grund für eine vorzeitige Auflösung der Vereinbarung. Somit sicherte sich die Beschwerdeführerin 2 ausdrücklich auch für den Fall eines Totalausfalls der Ernte wie auch den Wegfall des Direktzahlungsanspruchs eine garantierte Minimalzahlung von Fr. 72'000.-. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich hält diesbezüglich fest, dass die garantierte Minimalzahlung sowohl für das Jahr 2014 als auch für das Jahr 2015 rund 50 % der durch die Gemüseproduktion erwirtschafteten Einnahmen entspreche. Es könne deshalb keine Rede davon sein, dass die Beschwerdeführerin 2 mit der Zusammenarbeitsvereinbarung beabsichtigt habe, das Geschäftsrisiko lediglich etwas zu reduzieren. Die Beschwerdeführerin 2 sei vielmehr nicht mehr Hauptträgerin des wirtschaftlichen Risikos des Betriebs (vgl. E. 5.4 des Urteils). Die - im Wesentlichen auch vorliegend dargelegten - Einwände der Beschwerdeführenden weist das Verwaltungsgericht im Übrigen mit überzeugender Begründung zurück. Namentlich sei allein die Absicht, die eigene wirtschaftliche Selbständigkeit und Unabhängigkeit bewahren zu wollen, nicht weiter relevant.

E. 6.6

Für das Bundesverwaltungsgericht besteht nach Prüfung der Akten und Ausführungen der Parteien keine Veranlassung, die Tragweite der Zusammenarbeitsvereinbarung vom (...) als weniger weitgehend als das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich einzuschätzen. Was die Beschwerdeführenden gegen die weitgehende Bedeutung dieser Vereinbarung vorbringen, vermag nicht zu überzeugen. Wie das Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich schlüssig aufzeigt, deutet entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführenden alles darauf hin, dass der Beschwerdeführer 1 den Betrieb aufgrund der Zusammenarbeitsvereinbarung vom (...) in den Jahren 2014 und 2015 nicht "auf eigene Rechnung und Gefahr" im Sinne von Art. 2

Abs. 1 LBV "führte" und das Geschäftsrisiko nicht selber trug. Wer sich vom Kooperationspartner selbst für den denkbar schlechtesten Fall eines Totalausfalls der Ernte und den (offenbar durchaus in Betracht gezogenen) Wegfall der Direktzahlungsansprüche gleichwohl noch eine Minimalzahlung in der Höhe von Fr. 72'000.- zusichern lässt, überträgt das mit der Betriebsführung verbundene Risiko auf den Kooperationspartner und bewirtschaftet die Flächen damit nicht mehr auf eigene Gefahr. Zudem ist im Sinne der Erwägungen des kantonalen Verwaltungsgerichts auch zweifellos davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin 2 ihre Selbständigkeit und Unabhängigkeit von X. _____ mit dem Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung weitgehend aufgegeben hat. Damit erfüllte die Beschwerdeführerin 2 in den Jahren 2014 und 2015 auch die für den Bezug von Direktzahlungen erforderliche Voraussetzung von Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV nicht mehr.

E. 6.7

Zusammenfassend steht somit fest, dass die Beschwerdeführenden die Direktzahlungen einerseits für den gesamten strittigen Zeitraum 2010-2015 aus den in E. 5.5 genannten Gründen zu Unrecht im Sinne von Art. 171 Abs. 2 LwG bezogen haben. Andererseits ist nicht zu beanstanden, dass die Erst- und Vorinstanz die Rechtmässigkeit des Bezugs der Direktzahlungen 2014-2015 zusätzlich auch aufgrund der weitreichenden Tragweite der Zusammenarbeitsvereinbarung vom (...) verneint haben (vgl. E. 6.6).

E. 7

Im Folgenden ist zu prüfen, ob sich die Erst- und Vorinstanz zu Recht geweigert haben, vollständig auf die Rückforderung der zu Unrecht bezogenen Direktzahlungen 2010-2015 zu verzichten.

E. 7.1

Ursprünglich begründeten die Beschwerdeführenden den beantragten Rückforderungsverzicht gegenüber der Erstinstanz damit, dass die Beschwerdeführerin 2 ihre Beitragsgesuche nie böswillig gestellt habe, sondern stets im guten Glauben gewesen sei, die Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung zu erfüllen. Zudem betonten die Beschwerdeführenden im ursprünglichen Ersuchen um einen Rückforderungsverzicht, dass der Beschwerdeführer 1 als neuer Betriebsleiter die Anforderungen an die Ausbildung gemäss der Direktzahlungsverordnung erfüllt habe und eine Rückforderung zudem eine grosse Härte bedeuten würde. Denn die Abnehmer gingen allesamt davon aus, dass die Produzenten beitragsberechtigt seien, was die Abnehmer zum Anlass nahmen, die Preise auf dem Markt noch weiter zu drücken und die Produzentenmarge ins Marginale zu reduzieren. Darüber hinaus müssten im Fall der Rückerstattung die Jahresrechnungen revidiert, die Steuern- und AHV-Abrechnungen neu erstellt und wohl auch betriebsinterne Zahlungen neu beurteilt werden. Allein die damit verbundenen Umtriebe könnten in keinem angemessenen Verhältnis zur Rückerstattung der an eine gutgläubige Bezügerin ausgerichteten Beiträge stehen (vgl. Akten Vorinstanz Nr. 2, Beilage 9). Im vorliegenden Beschwerdeverfahren rügen die Beschwerdeführenden die Rückforderung der Direktzahlungen als unverhältnismässig und damit als Verletzung von Art. 5 Abs. 2 BV. Die Vorinstanz gehe fehl, wenn sie ausführe, Art. 171 Abs. 2 LwG belasse ihr keinen Ermessensspielraum bei der Bemessung der Rückforderung und schalte den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gar aus. Mit dieser Argumentation räume die Vorinstanz selber ein, einen rechtsfehlerhaften Entscheid erlassen zu haben, was zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führen müsse. Zudem berufen sich die Beschwerdeführenden im

Wesentlichen auf die folgenden "besonderen Umstände": - Abgesehen von der fehlenden 2/3-Mehrheit des Beschwerdeführers 1 an der Beschwerdeführerin 2 liege kein Grund für eine Kürzung oder Verweigerung der Direktzahlungen vor. Namentlich hätten die Beschwerdeführenden in der im Streit stehenden Zeitperiode die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, welche die eigentliche Voraussetzung zum Bezug von Direktzahlungen bildeten, unstrittig vollumfänglich erbracht. - Es sei klar, dass sich der "Organisationsmangel" jederzeit ohne Aufschub hätte bereinigen lassen und die Beschwerdeführenden schlicht und ergreifend nicht rechtzeitig daran gedacht hätten. - Die Beschwerdeführenden hätten gutgläubig über die Direktzahlungen 2010-2015 disponiert und sie für den Betrieb verbraucht. Die Rückforderung der Direktzahlungen für die Jahre 2010-2015 könne den wirtschaftlichen Zusammenbruch der Beschwerdeführern 2 bedeuten.

E. 7.2

Durch die angeordnete Rückerstattung der Direktzahlungen 2010-2015 ist die Erstinstanz auf ihre ursprünglichen Entscheide, die entsprechenden Beitragsgesuche gutzuheissen, zurückgekommen. Sie hat die beitragsgewährenden ursprünglichen Verfügungen damit trotz eingetretener formeller Rechtskraft nachträglich widerrufen. Unter welchen Voraussetzungen eine Behörde in einer formell rechtskräftig erledigten Sache erneut handeln muss, hat das positive Recht für den vorliegenden Fall mit Art. 171 LwG spezialgesetzlich geregelt (vgl. dazu Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., §31 N. 19 ff., 35). Art. 171 LwG unterscheidet dabei zwei Fallkonstellationen:

E. 7.2.1

Art. 171 Abs. 1 LwG regelt erstens die Rückerstattung von Beiträgen, falls die Voraussetzungen, unter denen ein Beitrag gewährt wurde, nicht mehr erfüllt sind oder Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten werden. Im Anwendungsbereich dieser Fallkonstellation erging die beitragsgewährende Verfügung somit ursprünglich zu Recht und wird erst zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund einer nachträglichen Veränderung der rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse fehlerhaft (sog. nachträgliche Fehlerhaftigkeit). Für solche Fälle ordnet der Gesetzeswortlaut die ganze oder teilweise Rückforderung der Beiträge an. Da die Beschwerdeführenden die Voraussetzungen für den Bezug von Direktzahlungen bereits im Zeitpunkt der jeweiligen Beitragsausrichtung nicht erfüllten, liegt vorliegend kein Anwendungsfall dieser Fallkonstellation vor.

E. 7.2.2

Betroffen ist vorliegend unbestrittenermassen der Anwendungsbereich der in Art. 171 Abs. 2 LwG geregelten zweiten Fallkonstellation. Diese regelt die Rückerstattung von Beiträgen, welche zu Unrecht und damit durch ursprünglich fehlerhafte Verfügungen ausgerichtet wurden. Ursprüngliche Fehlerhaftigkeit einer Verfügung liegt vor, wenn dieser von Anfang an (also schon bei ihrem Erlass) ein Rechtsfehler anhaftete (vgl.

Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 31 N. 10 ff.). Der Rechtsfehler der ursprünglichen Direktzahlungsverfügungen lag dabei einerseits in der damaligen behördlichen Unkenntnis der fehlenden minimalen Aktienbeteiligung und Stimmberechtigung des Beschwerdeführers 1 sowie andererseits in der durch die Erstinstanz zu Unrecht nicht gebührend beachteten bloss formalen Übertragung der "Betriebsführung" auf den Beschwerdeführer 1. Darüber hinaus waren die Direktzahlungsverfügungen 2014 und 2015 von Anfang an fehlerhaft, weil die Erstinstanz bei der Gutheissung dieser Direktzahlungsgesuche keine Kenntnis von der weitgehenden Zusammenarbeit der

Beschwerdeführerin 2 mit X. _____ hatte oder zumindest die Tragweite dieser Zusammenarbeitsvereinbarung falsch einschätzte. Für Fälle dieser zweiten Fallkonstellation beschränkt sich der Gesetzeswortlaut auf die Anordnung der (vollen) Rückerstattung oder Verrechnung der Beiträge.

E. 7.2.3

Gestützt auf Art. 171 Abs. 2 LwG sind daher grundsätzlich alle unrechtmässig bezogenen Beiträge zurückzufordern, sofern sie - was im vorliegenden Fall unstrittig ist - nicht verjährt sind (vgl. Art. 32 Abs. 2 SuG [zitiert in E. 7.2.10]; Urteil des BGer 2C_88/2012 vom 28. August 2012 E. 4.2; Urteil des BVGer B-649/2016 vom 23. August 2017 E. 6 und E. 7.1). Die Möglichkeit einer nur teilweisen Rückforderung solcher ursprünglich zu Unrecht bezogener Beiträge sieht das Gesetz in Art. 171 Abs. 2 LwG im Unterschied zu Art. 171 Abs. 1 LwG ausdrücklich nicht vor. Etwas anderes kann auch der Botschaft Agrarpolitik 2002 (BBl 1996 IV 279) zu Art. 171 LwG (damals Art. 168 LwG) nicht entnommen werden. Darin wird Folgendes ausgeführt: "Zu Unrecht bezogene Beiträge sind zurückzuerstatten oder zu verrechnen. Darunter fallen einerseits Beiträge, die aufgrund strafbarer Handlungen erschlichen wurden, andererseits solche, die sonst widerrechtlich erlangt wurden, wie unrichtige Zustellung (zwei Landwirte mit dem Namen Karl Müller im gleichen Dorf), Auszahlung an den Grundeigentümer anstelle desjenigen, der die beitragsberechtigte Tätigkeit ausübt usw."

E. 7.2.4

Die Vorinstanz argumentiert insofern zu Recht, dass Art. 171 Abs. 2 LwG der rechtsanwendenden Behörde keinen Ermessensspielraum einräumt, welcher es ihr erlauben würde, je nach den konkreten Umständen des Einzelfalls auf die Rückforderung eines Teilbetrages zu verzichten. Gründe, aus welchen - wie von den Beschwerdeführern einzig beantragt - darüber hinaus gar vollständig auf die Rückerstattung von zu Unrecht bezogenen Beiträgen verzichtet werden müsste, sieht die gesetzliche Regelung ebenfalls nicht vor.

E. 7.2.5

Zu beachten ist sodann, dass der Gesetzgeber mit der spezialgesetzlichen Rückerstattungsregelung von Art. 171 Abs. 2 LwG von vorneherein dem Interesse an der Durchsetzung des objektiven Rechts gegenüber dem Interesse der betroffenen Direktzahlungsbezüger am Fortbestand der ursprünglich fehlerhaften Verfügung den Vorzug eingeräumt hat. Dies bedeutet, dass sich eine Abwägung, ob dem Interesse des Gemeinwesens an der Durchsetzung des objektiven Rechts oder dem privaten Interesse der Direktzahlungsbezüger am Fortbestand der fehlerhaften Verfügung der Vorrang gebührt, erübrigt, wenn der spezialgesetzlich vorgesehene Änderungsgrund - wie vorliegend - gegeben ist (vgl. BGE 137 I 69 E. 2.2 f.; BGE 127 II 306 E. 7a; BGE 100 Ib 299 E. 2; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 31 Rz. 49; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Rz. 1224 ff.).

E. 7.2.6

Aufgrund dieser Entscheidung des Gesetzgebers ist es demnach folgerichtig, dass die Erst- und Vorinstanz die vollständige Rückforderung der zu Unrecht bezogenen Direktzahlungen angeordnet haben, ohne die öffentlichen Interessen den privaten Interessen der Beschwerdeführenden im Einzelnen gegenüber zu stellen und in einer Interessenabwägung zu gewichten. Die Beschwerdeführenden gehen daher fehl, wenn sie sinngemäss aus dem Umstand einen Anspruch auf einen Rückforderungsverzicht ableiten wollen, dass sie die

(im öffentlichen Interesse liegenden) gemeinwirtschaftlichen Leistungen jederzeit vollumfänglich erbracht und der Beschwerdeführer 1 etwa auch die Anforderungen an die Ausbildung gemäss Direktzahlungsverordnung erfüllt habe. Diese Argumentation vermag nichts daran zu ändern, dass die Beschwerdeführenden die Direktzahlungen 2010-2015 aus verschiedenen Gründen zu Unrecht bezogen haben, und zwar unbesehen davon, dass sie andere an den Bezug von Direktzahlungen gestellte Voraussetzungen unstrittig erfüllt haben. Dass abgesehen von der fehlenden 2/3-Mehrheit des Beschwerdeführers 1 an der Beschwerdeführerin 2 kein Grund für eine Rückerstattung der Direktzahlungen vorliegt, trifft im Übrigen nicht zu (die Beschwerdeführenden sprechen hier zudem unpräzis von einer "Kürzung" bzw. "Verweigerung" der Direktzahlungen, vgl. dazu den nicht anwendbaren Art. 170 LwG). Auch aus der (wenig überzeugenden, vgl. E. 5.3) Behauptung, die fehlenden Voraussetzungen zum Direktzahlungsbezug hätten sich jederzeit und ohne Aufschub bereinigen lassen, vermögen die Beschwerdeführenden nichts für sich abzuleiten.

E. 7.2.7

Die Begründung der vollständigen Rückerstattungspflicht nach Art. 171 Abs. 2 LwG setzt des Weiteren kein Verschulden des Beitragsempfängers voraus (vgl. Urteile des BVGer B-2291/2016 vom 10. Juli 2018 E. 7.1.2, B-649/2016 vom 23. August 2017 E. 7.1; je m.H.). Es ist daher grundsätzlich nicht weiter zu prüfen, ob es die Beschwerdeführenden unverschuldet oder aber selbstverschuldet unterlassen haben, die fehlenden Beitragsvoraussetzungen rechtzeitig zu bereinigen. Im Umstand, dass die Erst- bzw. Vorinstanz die vollständige Rückerstattung trotz des angeblich gutgläubigen Bezugs der Direktzahlungen angeordnet haben, ist keine Rechtsverletzung zu erblicken.

E. 7.2.8

Auf der anderen Seite ist augenfällig, dass die Erstinstanz im Rahmen der Untersuchungsmaxime dazu verpflichtet gewesen wäre, bereits vor der Auszahlung der Direktzahlungen von Amtes wegen abzuklären (bzw. sich von den mitwirkungspflichtigen Gesuchstellern darüber orientieren zu lassen), ob der Beschwerdeführer 1 als gemeldeter neuer Betriebsleiter der Beschwerdeführerin 2 über die gemäss Art. 2 Abs. 3 DZV 1998 bzw. Art. 3 Abs. 2 DZV erforderliche minimale Beteiligung von zwei Dritteln am Aktienkapital und an den Stimmrechten an der Beschwerdeführerin 2 verfügt. Das gleiche gilt für die behördliche Abklärung der Voraussetzung, ob der Beschwerdeführer 1 als neuer Betriebsleiter überhaupt über die (privatrechtlichen) Kompetenzen verfügte, um die Beschwerdeführerin 2 als Selbstbewirtschafter zu "führen" (vgl. Art. 2 Abs. 1 LBV, Art. 3 Abs. 2 DZV) bzw. die Gesellschaft "persönlich zu leiten" (Art. 2 Abs. 3 Bst. b DZV 1998). Insbesondere die fehlende Zeichnungsberechtigung des Beschwerdeführers 1 hätte die Erstinstanz mit einer einfachen Kontrolle des Handelsregistereintrags oder auch einem Auskunftsbegehren an die Gesuchsteller leicht feststellen können. Die diesbezügliche Fehlerhaftigkeit der ursprünglichen Direktzahlungsverfügungen resultiert damit aus einer durchaus vermeidbaren unvollständigen Sachverhaltsfeststellung durch die Erstinstanz. Ein zureichender Grund für einen Rückforderungsverzicht ergibt sich aus diesem "Selbstverschulden" der Behörde an der Fehlerhaftigkeit ihrer Verfügungen indessen grundsätzlich nicht. Der vom Gesetzgeber mit Art. 171 Abs. 2 LwG vorgegebene Vorzug des Interesses an der Durchsetzung des objektiven Rechts gegenüber dem Interesse der Direktzahlungsbezüger am Fortbestand der ursprünglich fehlerhaften Verfügung greift vielmehr grundsätzlich auch hier (vgl. E. 7.2.5).

E. 7.2.9

Es stellt sich höchstens die Frage, ob die Vorinstanz unter den soeben beschriebenen Umständen gestützt auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes bzw. den in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben - welcher im Einzelfall verlangen kann, dass ein Gesetz nicht anzuwenden ist - auf eine Rückforderung ganz oder teilweise hätte verzichten müssen. Die Beschwerdeführenden berufen sich nicht ausdrücklich auf den Vertrauensschutz. Sie müssen sich jedoch so oder so entgegenhalten lassen, dass der Beschwerdeführer 1 und sein Vater als ausgebildete Landwirte mit teils langjähriger Erfahrung (Vater) bei pflichtgemässer Sorgfalt durchaus (auch) um die Fehlerhaftigkeit des Direktzahlungsbezugs durch den Beschwerdeführer 1 als weder mehrheitsberechtigter Aktionär noch vertretungsberechtigter "Betriebsleiter" hätten wissen müssen. Bei objektiver Betrachtung und unter Berücksichtigung der von den Beschwerdeführenden zu erwartenden Sorgfalt durften sie von Anfang an nicht annehmen, die Direktzahlungsverfügungen seien frei von Rechtsmängeln gewesen. Damit haben sie eine etwaige Berufung auf den Vertrauensschutz in jedem Fall verwirkt (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 22 N. 11; vgl. in diesem Sinne auch: BGE 143 V 95 E. 3.6.2 [wonach zu den allgemeinen Voraussetzungen des Vertrauensschutzes gehört, dass der Bürger die zu beurteilende Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres hat erkennen können], BGE 131 II 627 E. 6.1, BGE 137 I 69 E. 2.5.1). Dies gilt erst recht, weil sich die Erstinstanz eine periodische Nachprüfung der Direktzahlungsberechtigung von Anfang an vorbehalten und die Beschwerdeführerin 2 auch ausdrücklich angehalten hatte, der Behörde Änderungen zu melden (vgl. im Sachverhalt unter B). Dass sowohl in der Einsetzung des Beschwerdeführers 1 als lediglich formaler "Betriebsleiter" anstelle seines Vaters als auch im Eingehen der weitreichenden Zusammenarbeit mit X._____ eine grundlegende Änderung zu sehen ist, welche sich bei voller Sachkenntnis der Behörde ohne Weiteres auf die im Jahr 2002 unter anderen Voraussetzungen zugesicherte Direktzahlungsberechtigung auswirken kann, liegt auf der Hand (vgl. in diesem Sinne denn auch die in der Zusammenarbeitsvereinbarung ausdrücklich zugesicherte Minimalzahlung selbst bei einer Streichung des Direktzahlungsanspruchs, vgl. E. 6.5 f.). Auch vor diesem Hintergrund kann im verweigerten Rückforderungsverzicht kein treuwidriges Verhalten der Erst- bzw. Vorinstanz erblickt werden. Auch sonst ist kein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben ersichtlich. Die Erst- und Vorinstanz haben Art. 171 Abs. 2 LwG vielmehr auch unter diesem Aspekt zu Recht zur Anwendung gebracht.

E. 7.2.10

Eine Verpflichtung für einen Rückforderungsverzicht kann schliesslich auch nicht aus den in Art. 30 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1) aufgeführten Gründen abgeleitet werden, bei welchen die Behörde auf den Widerruf einer Finanzhilfe- und Abgeltungsverfügung verzichten müsste. Das dritte Kapitel des Subventionsgesetzes (Art. 11-40 SuG) ist gemäss Art. 2 Abs. 2 SuG nur anwendbar, soweit andere Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes vorschreiben. Entsprechend ist Art. 30 SuG vorliegend nicht anwendbar, da Art. 171 Abs. 2 LwG eine abweichende Regelung trifft und als spezielles Recht ohnehin vorgeht (Urteil des BGer 2C_88/2012 vom 28. August 2012 E. 4.1 f.). Soweit die Beschwerdeführenden sinngemäss einen der in Art. 30 Abs. 2 SuG genannten Verzichtsgründe anrufen, geht ihre Argumentation somit ins Leere. Es kann vorliegend namentlich offen bleiben, ob die Beschwerdeführenden aufgrund der

ursprünglich fehlerhaften Direktzahlungsverfügungen inzwischen Massnahmen getroffen bzw. Ausgaben getätigt haben, die nicht ohne unzumutbare finanziellen Einbussen rückgängig gemacht werden können (Art. 30 Abs. 2 Bst. a SuG). Dazu kommt, dass die Beschwerdeführenden den geltend gemachten zwischenzeitlichen Verbrauch der Direktzahlungen auch nicht weiter dargelegt bzw. substantiiert haben. Auch auf den in Art. 30 Abs. 2 Bst. b SuG geregelten Verzichtsgrund einer nicht leichten Erkennbarkeit der Rechtsverletzung können sich die Beschwerdeführenden vorliegend nicht erfolgreich berufen.

E. 7.3

Da die Beschwerdeführenden geltend machen, die Rückforderung der Direktzahlungen sei unverhältnismässig, bleibt zu prüfen, ob ein Rückforderungsverzicht aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips angezeigt gewesen wäre.

E. 7.3.1

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die Rückforderung der Direktzahlungen den wirtschaftlichen Zusammenbruch der Beschwerdeführerin 2 bedeuten könne. Dies ergebe sich aus den Jahresrechnungen der Beschwerdeführerin 2 für die Jahre 2011-2015 (vgl. Rekursbeilagen Nr. 12/1-5) sowie dem Einschätzungsentscheid für den Beschwerdeführer 1 für das Jahr 2014 (Rekursbeilage Nr. 13). Ergänzend reichten die Beschwerdeführenden die Jahresrechnung 2016 der Beschwerdeführerin 2 inklusive dem Prüfungsbericht der Revisionsstelle sowie eine Aufstellung mit Kennzahlen zur Beschwerdeführerin 2 in den Jahren 2012 bis 2016 ins Recht (vgl. Beilagen zur Eingabe vom 15. Januar 2018). Aus diesen Kennzahlen werde ersichtlich, dass der Fremdfinanzierungsgrad deutlich überhöht und der Eigenfinanzierungsgrad daher zu gering sei. Der wichtige Anlagedeckungsgrad 1 erreiche den Richtwert nicht. Die Liquidität sei - abgesehen vom Jahr 2016 - so bemessen, dass keine zusätzlichen Verpflichtungen erfüllt werden könnten. Die scheinbare Verbesserung im Jahr 2016 sei auf einen Landverkauf der Beschwerdeführerin 2 an X. _____ zurückzuführen (Abgrenzung im Konto 1300, Transitorische Aktiven).

E. 7.3.2

Die Erstinstanz entgegnet, die Beschwerdeführenden hätten keine weiteren Belege zur finanziellen Situation eingereicht bzw. Begründungen geliefert, inwiefern es ihnen unmöglich wäre, den Betrag zurückzuerstatten. Setze man den Betrag der Rückforderung in Relation zur Bilanzsumme, sei nicht ersichtlich, weshalb eine Rückzahlung zur Auflösung des Betriebs führen müsste. Zudem könne eine Rückzahlung problemlos in Raten erfolgen. Weiter sei auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-649/2016 vom 23. August 2017 mit dem vorliegenden Fall vergleichbar. In diesem Urteil sei es ebenfalls um Grundvoraussetzungen für den Bezug von Direktzahlungen gegangen. Ebenso seien in diesem Urteil sämtliche Direktzahlungen über fünf Jahre zurückgefordert worden.

E. 7.3.3

Die Verhältnismässigkeit einer staatlichen Massnahme setzt kumulativ voraus, dass sie zur Verwirklichung der im öffentlichen Interesse liegenden Ziele geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Geeignet ist sie dann, wenn mit ihr die angestrebten Ziele erreicht werden können oder sie zu deren Erreichung einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag leisten kann (sog. Zwecktauglichkeit). Die Erforderlichkeit liegt vor, wenn mit keiner gleichermassen geeigneten, aber für den Betroffenen weniger einschneidenden Massnahme der angestrebte

Erfolg ebenso erreicht werden kann. Sie ist schliesslich nur dann gerechtfertigt, wenn eine angemessene Zweck-Mittel-Relation (sog. Zumutbarkeit) besteht, d.h. der damit verbundene Eingriff in die Rechtsstellung des Betroffenen im Vergleich zur Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen nicht unvertretbar schwerer wiegt (vgl. BGE 142 I 49 E. 9.1; Urteile des BVGer A-6090/2017 vom 28. Juni 2018 E. 5.7.1, B-649/2016 vom 23. August 2017 E. 7.1; Häfelin/ Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 517 ff.).

E. 7.3.4

Die Beschwerdeführenden berufen sich mit ihren Ausführungen, eine vollständige Rückzahlung der zu Unrecht bezogenen Direktzahlungen wirtschaftlich kaum verkraften zu können, sinngemäss auf die Unzumutbarkeit der staatlichen Massnahme. Gegen das Vorliegen der beiden anderen Voraussetzungen der Verhältnismässigkeit, die Geeignetheit und Erforderlichkeit, richten sich die Ausführungen der Beschwerdeführenden nicht. Diese beiden Voraussetzungen können denn auch ohne weiteres als gegeben erachtet werden. Die vollständige Rückforderung der Direktzahlungen ist sowohl geeignet als auch erforderlich, um den rechtmässigen Zustand herzustellen und damit zu gewährleisten, dass das verfassungsmässige Förderungskonzept von Art. 104 Abs. 2 BV auf rechtsgleiche Weise umgesetzt wird (vgl. in diesem Sinne auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-649/2016 vom 23. August 2017 E. 7.2).

E. 7.3.5

Was die gerügte Unzumutbarkeit der Rückforderung betrifft, kann nicht unbeachtet bleiben, dass gestützt auf Art. 171 Abs. 2 LwG grundsätzlich alle unrechtmässig bezogenen Beiträge zurückzufordern sind, sofern sie nicht verjährt sind, wobei die gesetzliche Regelung - wie erwähnt (vgl. E. 7.2.3, E. 7.2.5) - keine Möglichkeit einer nur teilweisen Rückforderung vorsieht und die vollständige Rückforderung auch keine Abwägung der sich gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen verlangt. Die Erstinstanz beruft sich zu Recht auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-649/2016 vom 23. August 2017. In diesem stellte sich ebenfalls die Rechtsfrage, ob der dortige Beschwerdeführer den Betrieb als Bewirtschafter (in den Jahren 2008-2013) tatsächlich auf eigene Rechnung und Gefahr führte und damit das Geschäftsrisiko trug (vgl. E. 4.2, E. 5.2 des Urteils). Das Bundesverwaltungsgericht verneinte dies (vgl. E. 5.2.2 des Urteils) und bestätigte im Ergebnis die Zumutbarkeit der Rückzahlung von während fünf Jahren unrechtmässig bezogenen Direktzahlungen sowie einer Akontozahlung für ein weiteres Jahr. Hinsichtlich der auch in diesem Fall geltend gemachten finanziellen Schwierigkeiten bei der Rückerstattung gewichtete das Bundesverwaltungsgericht unter anderem die Gewährleistung der Rechtsgleichheit und kam zum Schluss, dass nicht ersichtlich sei, weshalb diesen Schwierigkeiten gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Rückforderung der zu Unrecht geleisteten Direktzahlung ein erhöhtes Gewicht beizumessen wäre (vgl. E. 7.2 des Urteils).

E. 7.3.6

Auch vorliegend kann die Einschätzung insgesamt nicht anders ausfallen. Der vorliegende Rückforderungsbetrag für die während fünf Jahren zu Unrecht bezogenen Direktzahlungen fällt mit Fr. 282'493.60 zwar höher aus als in jenem Urteil (Fr. 122'223.35). Unter Berücksichtigung der vorliegenden Umstände handelt es sich aber auch bei der Rückforderung dieses höheren Betrages insgesamt nicht um eine die Beschwerdeführenden unvertretbar schwerwiegend belastende bzw. unzumutbare Massnahme. Etwas anderes

ergibt sich auch nicht aus den eingereichten Unterlagen. Dem Kriterium der Zumutbarkeit wird dabei nicht zuletzt auch dadurch Rechnung getragen, dass die Erstinstanz die Rückforderung auf die Jahre 2010-2015 beschränkte, obwohl die Beschwerdeführenden die Voraussetzungen für den Bezug von Direktzahlungen bereits ab der Einsetzung des Beschwerdeführers 1 als formaler "Betriebsleiter" am (...) 2008 nicht mehr erfüllten. Zudem werden die Beschwerdeführenden das Angebot der Erstinstanz in Anspruch nehmen können, die Rückzahlung über einen längeren Zeitraum in wirtschaftlich verkraftbaren Raten zu leisten.

E. 8

Zusammenfassend erfolgte die Rückforderung der Direktzahlungen 2010-2015 im Betrag von insgesamt Fr. 282'493.60 durch die Erst- und Vorinstanz zu Recht. Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet und ist abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

E. 9

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 6'000.- den unterliegenden Beschwerdeführenden aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der geschuldete Betrag von Fr. 6'000.- wird nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von insgesamt Fr. 6'000.- verrechnet.

E. 10

Den unterliegenden Beschwerdeführenden ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.