

BVGer B-1596/2008 vom 17. Februar 2009

Bundesverwaltungsgericht, 2009-02-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-1596_2008

FR: TAF B-1596/2008 du 17 février 2009

IT: TAF B-1596/2008 del 17 febbraio 2009

Regeste

Pflanzenschutz

Erwägungen

E. 1

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E. 1 S. 45).

E. 1.1

Die Verfügung der Vorinstanz vom 15. Februar 2008, mit der sie das Gesuch des Beschwerdeführers um Anerkennung von "Bio X." als selbständigen Biobetrieb abwies, stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) als Beschwerdeinstanz zuständig für Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Die Zuständigkeit ergibt sich ferner aus Art. 162 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1), wonach beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden kann gegen Verfügungen der Bundesämter, der Departemente und letzter kantonaler Instanzen in Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes. Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Vertreter hat sich rechtsgenügend ausgewiesen (Art. 11 VwVG), und der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

E. 1.2

Einer vertieften Prüfung bedarf die Frage, ob der Beschwerdeführer gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert ist. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Fraglich ist hingegen, ob der Beschwerdeführer ein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung hat. Seit dem 1. Januar 2008 besteht infolge einer Änderung von Art. 7 Abs. 2 Bio-Verordnung (AS 2007 6181) die Möglichkeit, innerhalb eines nicht biologisch bewirtschafteten Betriebs Flächen mit Dauerkulturen biologisch zu bewirtschaften, sofern für den nicht biologisch bewirtschafteten Betriebsteil der ökologische Leistungsnachweis erbracht wird. Der Beschwerdeführer baut nach eigenen Angaben seit 2008 einzig Schnittlauch biologisch an, bei dem es sich um eine Dauerkultur i.S.v. Art. 22 Abs. 1 Bst. d der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91) handelt. Somit steht dem Beschwerdeführer heute die biologische Schnittlauchproduktion im Rahmen von Art. 7 Bio-Verordnung offen. Insofern stellt sich die Frage, welchen "Mehrwert" die Anerkennung von "Bio X." als selbständiger Biobetrieb

(Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung) aufweisen würde im Vergleich zur seit dem 1. Januar 2008 zulässigen Produktion biologischer Dauerkulturen innerhalb des nicht biologisch bewirtschafteten Betriebs (Art. 7 Abs. 2 Bio-Verordnung). Was die Leistung von Direktzahlungen bzw. von Ökobeiträgen im Zusammenhang mit dem biologischen Landbau betrifft, würde der Beschwerdeführer aufgrund der Anerkennung als selbständiger Biobetrieb keinen Vorteil erhalten (vgl. Art. 57 f. Direktzahlungsverordnung [DZV, SR 910.13]). Auswirkungen hätte eine Anerkennung dagegen im Bereich von Anbauvorschriften: Im Rahmen von Art. 7 Abs. 2 Bio-Verordnung können einzig Dauerkulturen biologisch angebaut werden, während sich im Rahmen von Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung - welcher sich auf Biobetriebe bezieht - keine solche Einschränkung ergibt, so dass die Bestimmung grundsätzlich auch auf Wechselkulturen anwendbar ist. Überdies unterliegt die Anerkennung als selbständiger Biobetrieb höheren Anforderungen als der Anbau biologischer Dauerkulturen: Anders als bei einer biologischen Dauerkultur müssen im Fall eines selbständigen Biobetriebs die Voraussetzungen nach Art. 6 Abs. 1 LBV (mit Ausnahme von Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV) erfüllt sein, und es muss ein unabhängiger und räumlich getrennter Warenfluss nachgewiesen werden (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung). Deshalb kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Beschwerdeführer für seine Bio-Produkte ein höherwertiges (privatrechtlich vergebenes) Bio-Zertifikat erlangen könnte, wenn "Bio X." als selbständiger Biobetrieb anerkannt würde, als wenn er innerhalb des nicht biologischen Betriebs eine biologische Schnittlauchkultur pflegen würde. Insofern käme ihm durch die Anerkennung als selbständiger Biobetrieb ein weiterer, mittelbarer Vorteil zu. Demnach hat der Beschwerdeführer bei gesamtheitlicher Betrachtungsweise ein schützenswertes Interesse daran, "Bio X." nicht nur im Rahmen von Art. 7 Abs. 2 Bio-Verordnung biologisch zu bewirtschaften, sondern als selbständigen Biobetrieb i.S.v. Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung anerkennen zu lassen. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2

Vorab ist die verfahrensrechtliche Rüge des Beschwerdeführers betreffend Gehörsverletzung zu prüfen. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie ihrer Begründungspflicht nicht in genügendem Umfang nachgekommen sei und sich in der angefochtenen Verfügung insbesondere nicht mit der Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 27. Dezember 2007 auseinandergesetzt habe. Für den Beschwerdeführer sei letztlich auch heute noch nicht klar, welche Änderungen "Bio X." nach Ansicht der Vorinstanz vornehmen müsste, um als selbständiger Biobetrieb anerkannt zu werden; eine entsprechende telefonische Anfrage des Beschwerdeführers bei der Vorinstanz habe der zuständige Sachbearbeiter nicht beantworten können.

E. 2.1

Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Aufgrund dieser Bestimmung besteht nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Pflicht, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt (BGE 124 I 49 E. 3a, 124 I 241 E. 2, je mit Hinweisen). Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die

Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 130 II 530 E. 4.3 S. 540, 129 I 232 E. 3.2, 126 I 97 E. 2b, je mit Hinweisen). Das bedeutet indessen nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 112 Ia 107 E. 2b mit Hinweisen, 130 II 530 E. 4.3, 126 I 97 E. 2b).

E. 2.2

Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 15. Februar 2007 enthält Begründungserwägungen im Umfang von rund einer halben Seite. Daraus geht hervor, weshalb die Vorinstanz "Bio X." nicht als selbständigen Biobetrieb anerkennt: Der Bio-Betriebsteil sei räumlich nicht als Einheit von Land, Gebäuden und Einrichtungen erkennbar und getrennt von anderen Produktionsstätten, und der Warenfluss des biologischen Teils sei nicht genügend vom Restbetrieb getrennt. "Bio X." verfüge somit über keine Produktionsstätte, was Voraussetzung für die Anerkennung als selbständiger Biobetrieb wäre (Nennung der einschlägigen Rechtsnormen). Ferner geht aus der angefochtenen Verfügung hervor, dass diese nach Einsicht der Vorinstanz in das Gesuch des Beschwerdeführers vom 27. Februar 2007, die ergänzenden Gesuchsunterlagen vom 21. Mai 2007, die Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 27. Dezember 2008 sowie aufgrund der Feststellungen der Vorinstanz anlässlich der Betriebsbesichtigung vom 3. September 2007 ergangen ist.

E. 2.3

Im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist für das Bundesverwaltungsgericht im vorliegenden Fall nicht ersichtlich, inwiefern die angefochtene Verfügung das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers verletzen sollte. Die Begründung der Verfügung ist zwar nicht besonders umfangreich, doch ist trotz der Kürze ohne weiteres nachvollziehbar, weshalb das Gesuch um Anerkennung als selbständiger Biobetrieb abgewiesen wurde, und auf welche rechtlichen Bestimmungen sich die Vorinstanz dabei stützt. Dass die Vorinstanz die Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 27. Dezember 2007 bloss erwähnte, ohne sich damit eingehend auseinander zu setzen, stellt keine Verletzung des Gehörsanspruchs dar: die Stellungnahme enthielt keine neuen, wesentlichen Gesichtspunkte. Unbehelflich ist ferner der Einwand des Beschwerdeführers, die Vorinstanz verweigere ihm eine Antwort auf die Frage, unter welchen Bedingungen "Bio X." als selbständiger Biobetrieb anerkannt werden könnte: Aus der angefochtenen Verfügung geht deutlich hervor, dass der biologische Betriebsteil über einen unabhängigen und räumlich getrennten Warenfluss sowie über eine eigene Produktionsstätte verfügen müsste (was eine räumliche Einheit von Land, Gebäuden und Einrichtungen voraussetzen würde), und dass die Vorinstanz diese Voraussetzungen als nicht erfüllt erachtete. Demnach ist der Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör im vorliegenden Fall nicht verletzt.

E. 3

In materiellrechtlicher Hinsicht macht der Beschwerdeführer geltend, dass die Vorinstanz das Gesuch von "Bio X." um Anerkennung als selbständiger Biobetrieb zu Unrecht abgewiesen habe. Bevor auf die Vorbringen im Einzelnen eingegangen wird, rechtfertigt es sich, die vorliegend relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen darzulegen.

E. 3.1

Nach Art. 104 Abs. 3 Bst. b BV fördert der Bund mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind. Er erlässt Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel (Art. 104 Abs. 3 Bst. c BV). Gemäss Art. 14 Abs. 1 Bst. a LwG kann der Bundesrat im Interesse der Glaubwürdigkeit und zur Förderung von Qualität und Absatz Vorschriften über die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten erlassen, die nach bestimmten Verfahren hergestellt werden. Nach Art. 15 Abs. 2 LwG (in der heutigen Fassung; zu früheren Fassungen vgl. unten, E. 5.3.1) dürfen Erzeugnisse nur dann als aus dem biologischen Landbau stammend gekennzeichnet werden, wenn der gesamte Betrieb biologisch bewirtschaftet wird; der Bundesrat kann namentlich für Betriebe mit Dauerkulturen Ausnahmen gewähren, soweit die Integrität der biologischen Wirtschaftsweise und deren Kontrollierbarkeit dadurch nicht beeinträchtigt werden.

E. 3.2

Gestützt auf das Landwirtschaftsgesetz hat der Bundesrat die 1998 in Kraft getretene Bio-Verordnung erlassen und darin in Art. 5 die Biobetriebe definiert. Als Biobetriebe gelten Betriebe nach Art. 6 sowie Sömmerungsbetriebe nach Art. 9 LBV, auf denen die Produktion nach den Anforderungen der Bio-Verordnung erfolgt. Gemäss Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung kann das Bundesamt für Landwirtschaft auf Gesuch hin einen Biobetrieb abweichend von Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV (der die Selbständigkeit des Betriebs vorschreibt) als selbständig anerkennen, wenn er über einen unabhängigen und räumlich getrennten Warenfluss verfügt. Für die Anerkennung als selbständiger Biobetrieb ist der Bund zuständig (Art. 5 Abs. 2 sowie Art. 33 Abs. 1 Bio-Verordnung), während für die Anerkennung als Betrieb i.S.v. Art. 6 LBV die Kantone zuständig sind (Art. 29a Abs. 1 LBV).

E. 4

Im vorliegenden Fall wies die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um Anerkennung von "Bio X." als selbständigen Biobetrieb ab; der Beschwerdeführer ist hingegen der Auffassung, die Vorinstanz hätte "Bio X." als selbständigen Biobetrieb anerkennen müssen.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer macht geltend, dass alle bundesrechtlichen Voraussetzungen für die Anerkennung eines selbständigen Biobetriebes erfüllt seien, nämlich die biologische Produktion, der getrennte Warenfluss und die jederzeitige Kontrollierbarkeit. Die in der Bio-Verordnung festgelegten Anerkennungsbedingungen dürften nicht durch das von der Vorinstanz geltend gemachte "Prinzip der Gesamtbetrieblichkeit" unterlaufen werden. Der biologisch bewirtschaftete Betrieb "Bio X." sei in jeder Hinsicht selbständig und unabhängig vom konventionell bewirtschafteten Betrieb "X. Frischgemüse". Die Bioprodukte würden auf einer separaten Parzelle angebaut; das konventionelle und das biologische Produktionsgebiet seien räumlich durch einen Bahndamm getrennt. "Bio X." verfüge über einen eigenen Geschäftssitz, eine eigene Buchhaltung, eigenes Land, eigene Gewächshäuser, eigene Räumlichkeiten für Düngemittel etc. sowie über eine Produktionsstätte, die von den anderen Betriebsteilen räumlich und funktional getrennt sei. Auch das Erfordernis des räumlich getrennten Warenflusses sei erfüllt: Die Ernte des

biologisch produzierten Schnittlauchs werde - anders als die konventionell produzierte Ware - am Ort des Sitzes von "Bio X." (Z.strasse 250) gelagert, aufbereitet und an Kunden ausgeliefert. Das Betriebszentrum für die konventionelle Produktion liege dagegen an der Z.strasse 135. Die Distanz zwischen den beiden Betriebszentren betrage rund 30 Meter; aufgrund der räumlichen Trennung bestehe keine Gefahr der Vermischung von biologischen und konventionellen Ernteprodukten. Einzig der Schnittlauch werde als biologisches Produkt (mit dem Label "Knospe") vermarktet, so dass die biologisch produzierten Güter eindeutig unterscheidbar seien von den konventionellen Erzeugnissen. Der Bio-Schnittlauch werde zu 98 Prozent in einen Bio-Verarbeitungsbetrieb geliefert (Firma B.). Der Beschwerdeführer kaufe Samen, Setzlinge, Dünger und Pflanzenschutzmittel für die beiden Betriebsteile separat. Zu berücksichtigen sei weiter, dass die Bioqualität des Betriebs "Bio X." seit mehreren Jahren von der bio.inspecta AG sowie von BIO SUISSE anerkannt werde. Der Beschwerdeführer kenne im Übrigen Biobetriebe, auf denen konventionell und biologisch produziertes Gemüse mit denselben Maschinen verarbeitet werde. Beim vorliegenden Verfahren handle es sich offenbar um einen Präzedenzfall; die Vorinstanz habe bisher noch nie über Anerkennungsgesuche entschieden und versuche nun, eine restriktive Praxis einzuführen.

E. 4.2

Die Vorinstanz begründete die Gesuchsabweisung damit, dass "Bio X." nicht über eine eigene Produktionsstätte verfüge. Der biologische und der nicht-biologische Produktionsteil seien nicht genügend separiert. Die Garage des Wohnhauses, in der der Betrieb des biologischen Anbaus abgewickelt werde, könnte nicht als eigene Produktionsstätte gelten, denn sie weise nicht die erforderliche räumliche Trennung von den Gebäuden und Einrichtungen der Produktionsstätte auf, die dem konventionellen Gemüseanbau zugeordnet sei. Es fehle ferner an einem unabhängigen und räumlich getrennten Warenfluss: Einzig der Schnittlauch werde biologisch vermarktet; die übrigen 15 Prozent der biologisch kultivierten Küchenkräuter, die der Beschwerdeführer zumindest bis Ende 2007 angebaut habe, würden dagegen - gleich wie das konventionell produzierte Gemüse - über nicht-biologische Kanäle vertrieben. Da der Warenfluss der verschiedenen Ernteprodukte des Betriebes nicht vollkommen getrennt sei, bestehe die Gefahr von absichtlicher oder unabsichtlicher Vermischung biologischer und nicht-biologischer Ernteprodukte, so dass keine genügende Kontrollierbarkeit der beiden Betriebsteile gewährleistet sei. Würde man im vorliegenden Fall einen selbständigen Biobetrieb anerkennen, so hätte dies zur Folge, dass praktisch jeder Landwirtschaftsbetrieb in der Lage wäre, eine entsprechende Aufteilung der Produktion vorzunehmen. Dies wiederum würde dazu führen, dass das vom Bundesparlament festgesetzte Prinzip der Gesamtbetrieblichkeit ausgehöhlt und die Glaubwürdigkeit und Integrität der biologischen Wirtschaftsweise gefährdet würde. Es gebe keine - und somit auch keine mit "Bio X." vergleichbaren - Fälle, in denen die Vorinstanz einen selbständigen biologischen Betrieb anerkannt habe. Nicht von Bedeutung sei ferner, dass "Bio X." am 21. April 2006 von der Abteilung Landwirtschaft des Amtes für Landschaft und Natur des Kantons Zürich als "Produktionsstätte BIO" anerkannt worden sei; gemäss der Bio-Verordnung sei nämlich einzig das Bundesamt für Landwirtschaft dazu befugt, die Anerkennung selbständiger Biobetriebe vorzunehmen.

E. 5

Die Möglichkeit der Anerkennung als selbständiger Biobetrieb ist in Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung - sinngemäss - seit Inkrafttreten der Bio-Verordnung im Jahr 1998 enthalten (vgl. AS 1997 2499). Obwohl die Bestimmung bereits seit über 10 Jahren in Kraft ist, kam es nach Angaben der Vorinstanz in der Praxis offenbar noch nie zu einer Anerkennung als selbständiger Biobetrieb. Überdies gibt es zu diesem Begriff - soweit ersichtlich - auch weder Judikatur noch Literatur. Bedeutung und Tragweite von Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung sind umstritten, wie die von den Parteien vorgebrachten Argumente zeigen; aus dem Wortlaut der Bestimmung geht nicht eindeutig hervor, unter welchen Bedingungen eine Anerkennung als selbständiger Biobetrieb in Frage kommt.

E. 5.1

Um den Sinngehalt einer Norm zu ergründen, ist nach Lehre und Rechtsprechung zunächst vom Wortlaut der auszulegenden Bestimmung auszugehen. Lässt sich - wie im Fall von Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung - daraus nichts ableiten, müssen weitere Auslegungselemente berücksichtigt werden, wie namentlich Entstehungsgeschichte und Zweck der Norm. Zu beachten ist auch die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt (vgl. BGE 125 II 177 E.3; Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich / St. Gallen 2006, Rz. 216 ff.).

E. 5.2

Es stellt sich zunächst die Frage, was unter dem Begriff "selbständiger Biobetrieb" zu verstehen ist. Als Biobetriebe gelten gemäss Art. 5 Abs. 1 Bio-Verordnung Betriebe nach Art. 6 LBV sowie Sömmerungsbetriebe nach Art. 9 LBV, auf denen die Produktion nach den Anforderungen der Bio-Verordnung erfolgt. Als Betrieb gilt gemäss Art. 6 Abs. 1 LBV ein landwirtschaftliches Unternehmen, das (a) Pflanzenbau oder Nutztierhaltung oder beide Betriebszweige betreibt; (b) eine oder mehrere Produktionsstätten umfasst; (c) rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist; (d) ein eigenes Betriebsergebnis aufweist; und (e) während des ganzen Jahres bewirtschaftet wird. Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung enthält nun eine Ausnahmeklausel zur Regel nach Art. 5 Abs. 1 Bio-Verordnung, wonach die Anerkennung als Biobetrieb das Vorliegen eines Betriebs i.S.v. Art. 6 LBV voraussetzt: Das Bundesamt für Landwirtschaft kann auf Gesuch hin einen Biobetrieb abweichend von Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV als selbständig anerkennen, wenn er über einen unabhängigen und räumlich getrennten Warenfluss verfügt. Demnach ist von einem selbständigen Biobetrieb auch dann auszugehen, wenn zwar mangels rechtlicher, wirtschaftlicher, organisatorischer und finanzieller Selbständigkeit bzw. fehlender Unabhängigkeit von anderen Betrieben kein Betrieb i.S.v. Art. 6 LBV vorliegt, aber ein unabhängiger und räumlich getrennter Warenfluss gegeben ist. Die Anerkennung als selbständiger Biobetrieb durch das BLW (Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung) hat keinen Einfluss auf die Anerkennung als Betrieb durch die Kantone (Art. 6 LBV); so kann etwa eine einzelne Produktionsstätte auch dann als selbständiger Biobetrieb anerkannt werden, wenn sie keinen Betrieb i.S.v. Art. 6 LBV darstellt (vgl. die Weisungen und Erläuterungen des BLW zu Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV, S. 5). Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung lässt Abweichungen vom Betriebsbegriff allerdings nur im Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV zu; die übrigen Betriebselemente gemäss Art. 6 Abs. 1 LBV müssen demnach auch bei einem selbständigen Biobetrieb erfüllt sein. Insbesondere muss ein selbständiger Biobetrieb über mindestens eine Produktionsstätte verfügen (Art. 6 Abs. 1 Bst. b LBV); als Produktionsstätte gilt eine Einheit von Land, Gebäuden und Einrichtungen, die räumlich als solche erkennbar und getrennt von anderen

Produktionsstätten ist, und auf der eine oder mehrere Personen tätig sind (Art. 6 Abs. 2 LBV). Als räumlich erkennbar gilt eine Produktionsstätte dann, wenn sie über eigene Gebäude verfügt, die klar von jenen anderer Betriebe bzw. Produktionsstätten getrennt sind und unabhängig genutzt werden (Weisungen und Erläuterungen des BLW zu Art. 6 Abs. 2 LBV; vgl. REKO/EVD, Beschwerdeentscheid JG/2006-8 vom 27. November 2006, E. 3.1 und 3.2; REKO/EVD, Beschwerdeentscheid JJ/2002-1 vom 7. Juli 2003, E. 4.2; REKO/EVD, Beschwerdeentscheid 93/JJ-001 vom 20. Februar 1995, E. 5.4).

E. 5.3

Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung darf nicht losgelöst von Art. 6 Bio-Verordnung betrachtet werden, der besagt, dass der gesamte Biobetrieb biologisch bewirtschaftet werden muss (Prinzip der Gesamtbetrieblichkeit).

E. 5.3.1

Die Gesamtbetrieblichkeit stellt einen im biologischen Landbau seit vielen Jahren geltenden Grundsatz dar. Bereits im alten Landwirtschaftsgesetz schrieb Art. 18b Abs. 2 vor, dass Erzeugnisse grundsätzlich nur dann als besonders umweltschonend und tiergerecht gekennzeichnet werden dürfen, wenn die entsprechenden Produktionsvorschriften für den gesamten Betrieb gelten (AS 1997 1188); dieser Grundsatz wurde im Jahr 1999 in Art. 15 Abs. 2 LwG übernommen (AS 1998 3036). Anfang 2008 wurde der Grundsatz der Gesamtbetrieblichkeit - aufgrund einer Revision von Art. 15 Abs. 2 LwG (AS 2007 6107) - insofern modifiziert, als er seither nur noch für den biologischen Landbau gilt, nicht mehr aber für andere Kennzeichnungsregelungen wie etwa die Geflügelkennzeichnung (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 17. Mai 2006 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2011], BBl 2006 6337 ff., 6412 f. und 6456).

E. 5.3.2

Ausnahmen von der Gesamtbetrieblichkeit wurden seit jeher nur in engem Rahmen zugelassen. Das bis Ende 2007 geltende Gesetzesrecht sah vor, dass der Bundesrat in besonderen Fällen Ausnahmen gewähren könne (vgl. Art. 18b Abs. 2 aLwG [AS 1997 1188] und Art. 15 Abs. 2 [AS 1998 3036]); der Bundesrat liess solche Ausnahmen nur für Weinbau und ausdauernde Obstanlagen innerhalb eines Biobetriebes sowie für Forschungszwecke zu (Art. 7 Bio-Verordnung in der Fassung gemäss AS 1997 2500 bzw. AS 1999 400).

E. 5.3.3

Mit der Anfang 2008 erfolgten Revision des Landwirtschaftsgesetzes wurden die Ausnahmen von der Gesamtbetrieblichkeit auf Gesetzesstufe präzisiert. Art. 15 Abs. 2 LwG statuiert seither, dass der Bundesrat namentlich für Betriebe mit Dauerkulturen Ausnahmen von der Gesamtbetrieblichkeit gewähren kann, soweit die Integrität der biologischen Wirtschaftsweise und deren Kontrollierbarkeit dadurch nicht beeinträchtigt werden. Anlässlich der Beratung im Parlament wurde in diesem Zusammenhang mehrfach unterstrichen, dass es sich beim Prinzip der Gesamtbetrieblichkeit um einen fundamentalen Grundsatz des biologischen Landbaus in der Schweiz handle. So betonte etwa Bundesrätin Doris Leuthard, die Gesamtbetrieblichkeit sei ein unverzichtbarer Wert für den Biolandbau, ein Garant für dessen Glaubwürdigkeit und eine wichtige Orientierungshilfe für die Konsumentinnen und Konsumenten. Den Voten der Fraktionssprechenden könne entnommen werden, dass niemand am Prinzip der Gesamtbetrieblichkeit zweifle oder von diesem abweichen wolle (Votum Doris Leuthard, AB 2007 N 224; vgl. auch das Votum

Hannes Germann, AB 2006 S 1192). Ausnahmen dürften nur bei parzellenmässiger mehrjähriger Produktionsweise durch selbständige Betriebseinheiten mit räumlich getrennten Warenflüssen zulässig sein (Votum Doris Leuthard, AB 2006 S 1194; vgl. auch Votum Jakob Büchler, AB 2007 N 224). So solle es etwa möglich sein, zwei Betriebe zu kaufen und den einen davon als biologische Produktionsstätte zu bewirtschaften (Votum Doris Leuthard, AB 2007 N 224; vgl. Votum Hannes Germann, AB 2006 S 1193). Gemäss Vertretern einer Minderheit im Nationalrat (deren Antrag sich schliesslich durchsetzte) zielt die Revision von Art. 15 Abs. 2 LwG darauf ab, dass jemand, der zwei geografisch getrennte Betriebsteile bewirtschaftet, einen Teil biologisch und den anderen konventionell bewirtschaften kann; diese Öffnung bedeute jedoch noch lange nicht die sektorielle Bioproduktion, wie sie in der EU möglich sei (Votum Hansjörg Walter, AB 2007 N 223; zur Regelung in der EU vgl. die Verordnung [EWG] Nr. 2092/91 vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel). Eine vernünftige Auslegung des Begriffs "Gesamtbetrieblichkeit" stelle sicher, dass auch in Zukunft kein parzellenweiser Biolandbau zulässig sei (Votum Hannes Germann, AB 2006 S 1193). Nur mit einer strikten Trennung des biologischen und konventionellen Landbaus sei eine saubere, korrekte Kontrolle möglich, was letztlich das A und O für die Glaubwürdigkeit der biologischen Produktion in der Schweiz sei (Votum Max Binder, AB 2007 N 221; Votum Pierre Bonhôte, AB 2006 S 1193).

E. 5.3.4

Aufgrund der Revision von Art. 15 Abs. 2 LwG hat der Bundesrat die in Art. 7 Bio-Verordnung umschriebenen Ausnahmen von der Gesamtbetrieblichkeit auf Verordnungsebene ausgeweitet: Seit dem 1. Januar 2008 sind biologisch bewirtschaftete Dauerkulturen auf nicht-biologischen Betrieben sowie nicht-biologische Dauerkulturen auf biologisch bewirtschafteten Betrieben zulässig (vgl. Art. 7 Bio-Verordnung in der heutigen Fassung [AS 2007 6181]). Erfolgt die biologische Produktion von Dauerkulturen nur auf einem Teil eines konventionell geführten Betriebs, so hat die Zertifizierungsstelle geeignete Kontrollmassnahmen zu treffen, insbesondere bezüglich der Warenflüsse und der Rückstände unzulässiger Hilfsstoffe (Art. 30 Abs. 2 Bio-Verordnung). Abgesehen von Dauerkulturen (und dem hier nicht interessierenden Anbau zu Forschungszwecken) lässt die Bio-Verordnung auch in ihrer heute geltenden Fassung keine Ausnahmen von der Gesamtbetrieblichkeit zu.

E. 5.4

Die kürzliche Parlamentsdebatte zur Änderung von Art. 15 Abs. 2 LwG (vgl. oben, E. 5.3.3) macht deutlich, dass die Gesamtbetrieblichkeit nach dem Willen des Gesetzgebers ein fundamentales Prinzip darstellt, von dem nur in Ausnahmefällen abgewichen werden darf. Zwar haben Parlament und Bundesrat Anfang 2008 den Bereich, in dem Ausnahmen von der Gesamtbetrieblichkeit zugelassen sind, etwas ausgedehnt; doch die Ausnahmefälle betreffen weiterhin nur einen sehr kleinen Teil der Landwirtschaft (Dauerkulturen und Anbau zu Forschungszwecken; vgl. E. 5.3.4). Am Prinzip der Gesamtbetrieblichkeit im biologischen Landbau wird grundsätzlich weiterhin festgehalten (Botschaft "Agrarpolitik 2011", a.a.O., BBl 2006 6413 und 6567). Dem jüngst bekräftigten Willen des Gesetz- und Ordnungsgebers gilt es bei der Auslegung von Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung Rechnung zu tragen: Der seit 1998 geltende, aber seither noch nie angewendete Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung darf nicht so ausgelegt werden, dass die Anerkennung als selbständiger

Biobetrieb zu einer Umgehung des Grundsatzes der Gesamtbetrieblichkeit (Art. 6 Bio-Verordnung) führen kann. Die eng umgrenzten Ausnahmen der gesamtbetrieblichen Bewirtschaftung sind in Art. 7 Bio-Verordnung abschliessend festgehalten und dürfen nicht auf dem Umweg der Anerkennung als selbständiger Biobetrieb (Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung) ausgeweitet werden. Die gegenteilige Betrachtungsweise würde zu einer Öffnung des biologischen Landbaus in Richtung einer sektoriellen Bioproduktion führen, die der Gesetzgeber gerade verhindern wollte (vgl. oben, E. 5.3.3). Der als Kann-Bestimmung formulierte Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung ist demnach restriktiv auszulegen. Ein unter Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung fallender Biobetrieb muss eine gewisse Selbständigkeit aufweisen. Vorausgesetzt wird überdies eine klare Trennung zwischen biologischen und nichtbiologischen Produktionsmitteln und Produkten, und zwar in räumlicher wie auch in funktionaler Hinsicht. Zur Verhinderung einer Vermengung der Produkte müssen die Warenflüsse eindeutig separiert sein; der biologische Produktionsteil muss mindestens eine Produktionsstätte umfassen, die geografisch deutlich vom restlichen Betriebsteil getrennt ist. Nur unter diesen Voraussetzungen kann eine objektive und umfassende Kontrollierbarkeit i.S.v. Art. 15 Abs. 2 LwG gewährleistet und die Glaubwürdigkeit der biologischen Produktion gegenüber den Konsumenten aufrecht erhalten werden.

E. 6.1

Im vorliegenden Fall liegt das Gebäude, in dem sich laut Beschwerdeführer das biologische Betriebszentrum befindet (Z.strasse. 250), rund 30 Meter von jenem Gebäude entfernt, das der Beschwerdeführer als Betriebszentrum der konventionellen Produktion bezeichnet (Z.strasse. 135); zwischen den beiden Gebäuden liegt ein Hofplatz. Die Parzelle, die vom Beschwerdeführer auf biologische Weise bewirtschaftet wird, ist durch einen Bahndamm vom konventionell bewirtschafteten Betriebsteil getrennt. Das biologisch bewirtschaftete Areal umfasst nur 57 Aren bzw. 3% der gesamten Fläche des landwirtschaftlichen Betriebs. Die Produktion von "Bio X." erfolgt zu 100 Prozent auf biologische Weise; doch nur der Schnittlauch, der 70 Prozent der Anbaufläche bzw. 85 Prozent des Produktionsumsatzes ausmacht, wird als biologisches Produkt vermarktet. Die übrigen Küchenkräuter dagegen (die bis zum Jahr 2008 rund 30 Prozent der Anbaufläche bzw. 15 Prozent des Umsatzes ausmachten) werden nicht als biologische Produkte verkauft. Gemäss Beschwerdeschrift (S. 5) war ab dem Jahr 2008 geplant, auf dem Areal von "Bio X." nur noch Schnittlauch anzubauen bzw. auf den Anbau anderer Küchenkräuter zu verzichten.

E. 6.2

Vergleicht man die tatsächlichen Gegebenheiten im vorliegenden Fall (E. 6.1) mit den Zielen des Gesetz- und Ordnungsgebers (E. 5.4), so ergibt sich für das Bundesverwaltungsgericht, dass die Vorinstanz "Bio X." zu Recht nicht als selbständigen Biobetrieb i.S.v. Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung anerkannt hat. Der Beschwerdeführer hat zwar zahlreiche Akten eingereicht zum Beleg, dass die biologische und die nichtbiologische Produktion bezüglich Anbauflächen, Warenflüssen, Verarbeitung, Lagerung, Vermarktung und Geschäftsführung getrennt erfolgen (vgl. die Beilagen zur Beschwerde); ferner macht er geltend, dass einzig der Schnittlauch - vollumfänglich - nach den Regeln des biologischen Landbaus produziert werde, so dass keine Verwechslungs- bzw. Vermischungsgefahr bestehe (vgl. vorne, E. 4.1). Massgebend ist jedoch, dass angesichts der räumlichen Nähe der biologischen und nichtbiologischen Produktions-, Verarbeitungs- und Lagerstätten des Beschwerdeführers ohne weiteres eine erhöhte Gefahr der

Durchmischung bzw. eine erschwerte Kontrollierbarkeit der Produkteseparierung besteht, was dem Grundsatz der Gesamtbetrieblichkeit zuwiderläuft und das Ansehen des biologischen Landbaus zu beeinträchtigen vermag. In dieser Konstellation würde es den Absichten des Gesetzgebers widersprechen, "Bio X." als selbständigen Biobetrieb anzuerkennen und damit den Anbau sämtlicher biologischer Kulturen (inklusive Wechselkulturen) innerhalb eines konventionell bewirtschafteten Betriebes zuzulassen, obwohl Art. 7 Bio-Verordnung bloss für Dauerkulturen Ausnahmen von der Gesamtbetrieblichkeit zulässt. Demnach ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz Art. 5 Abs. 2 Bio-Verordnung, der als Kann-Bestimmung formuliert ist und ihr ein breites Ermessen einräumt, restriktiv ausgelegt und "Bio X." nicht als selbständigen Biobetrieb anerkannt hat. Insofern erübrigt sich auch die Durchführung eines (weiteren) Augenscheins durch das Bundesverwaltungsgericht, und der entsprechende Antrag ist abzulehnen. Anzumerken bleibt, dass die fehlende Anerkennung als selbständiger Biobetrieb den Beschwerdeführer nicht daran hindert, Teile seines Betriebes im Rahmen von Art. 7 Abs. 2 Bio-Verordnung auf biologische Weise zu bewirtschaften, falls er die hierfür geltenden Voraussetzungen erfüllt. Gemäss dieser Bestimmung können innerhalb eines nicht biologisch bewirtschafteten Betriebes Flächen mit Dauerkulturen biologisch bewirtschaftet werden, sofern für den nicht biologisch bewirtschafteten Betriebsteil der ökologische Leistungsausweis nach den Artikeln 5-10 und 12-16 DZV erbracht wird. Der Beschwerdeführer beabsichtigt nach eigenen Angaben einzig im Bereich der Schnittlauchproduktion die biologische Bewirtschaftung. Da es sich beim Schnittlauch um eine Dauerkultur handelt, steht dem Beschwerdeführer die biologische Produktion frei, falls er für den restlichen Teil seines Betriebs den ökologischen Leistungsausweis zu erbringen vermag. Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführer mit Schreiben vom 3. Dezember 2007 (Beilage 11 zur Vernehmlassung) denn auch darauf aufmerksam gemacht, dass die biologische Schnittlauchproduktion im Rahmen von Art. 7 Abs. 2 Bio-Verordnung für "Bio X." eine mögliche Lösung darstellen könnte. Da die Frage vorliegend nicht Streitgegenstand bildet, braucht sie nicht abschliessend beantwortet zu werden.

E. 6.3

Zusammenfassend ergibt sich aus dem Gesagten, dass der Betriebsteil "Bio X." die Voraussetzungen für die Anerkennung als selbständiger Biobetrieb nicht erfüllt.

E. 7

In einem Eventualstandpunkt macht der Beschwerdeführer geltend, die angefochtene Verfügung sei unverhältnismässig und auch aus diesem Grund aufzuheben. Zur Begründung weist er darauf hin, dass das Landwirtschaftsamt des Kantons Zürich "Bio X." seit mehreren Jahren als biologischen Betrieb anerkenne; die Vorinstanz hätte dem Beschwerdeführer höchstens übergangsweise gewisse Auflagen machen dürfen, die innert einer bestimmten Frist zu erfüllen gewesen wären. Auch damit vermag der Beschwerdeführer nicht durchzudringen. Zwar hat die Abteilung Landwirtschaft des Amtes für Landschaft und Natur des Kantons Zürich mit Verfügung vom 21. April 2006 "die Produktionsstätte Bio X., in Y. ... im Sinne von Artikel 6 LBV als Produktionsstätte BIO" anerkannt. Sollte damit eine Anerkennung als selbständiger Biobetrieb gemeint sein, war das kantonale Amt nach dem eingangs Gesagten hierfür offensichtlich unzuständig, so dass sich daraus nichts zu Gunsten des Beschwerdeführers ableiten liesse. Indessen ist jedoch vielmehr anzunehmen, dass die kantonalen Behörden mit der gewählten Formulierung, die den Begriff "selbständiger Biobetrieb" vermeidet, nicht so weit gehen und ihren

Kompetenzbereich nicht überschreiten wollten. Auch diese Frage kann aber vorliegend, weil nicht entscheidrelevant, offen bleiben. Als ausschlaggebend erscheint vielmehr, dass dem Beschwerdeführer die biologische Schnittlauchproduktion auf seinem Grundstück im Rahmen von Art. 7 Abs. 2 Bio-Verordnung grundsätzlich nicht verwehrt ist (vgl. oben, E. 6.2). Damit entfällt der Vorwurf der Unverhältnismässigkeit von vornherein, und die Beschwerde ist auch aus diesem Grund abzuweisen.

E. 8

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um Anerkennung als selbständiger Biobetrieb zu Recht abgewiesen hat. Die dagegen gerichtete Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

E. 9

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG), und es steht ihm keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG sowie Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Verfahrenskosten sind angesichts der Schwierigkeit der Streitsache und der in Frage stehenden Vermögensinteressen auf Fr. 1'500.- festzusetzen. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

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