

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00119 vom 8. November 2017**

ZH Verwaltungsgericht, 2017-11-08, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2017.00119](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00119)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00119 du 8 novembre 2017

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00119 del 8 novembre 2017

## **Regeste**

Verweigerung und Rückforderung von Umstellbeiträgen | [Erfordernis der Selbstbewirtschaftung] An die Umstellung von Landwirtschaftsbetrieben auf biologische Bewirtschaftungsweise leistet der Kanton Kostenanteile während zweier Jahre bis zur vollen Höhe der durch die Umstellung verursachten Einkommenseinbussen. Umstellbeiträge erhalten landwirtschaftliche Gewerbe, die ein Selbstbewirtschafter auf eigene Rechnung führt (E. 3.1). Selbstbewirtschafter ist, wer den Boden selber bearbeitet und die im Betrieb anfallenden Arbeiten zu einem wesentlichen Teil selber verrichtet sowie die wichtigsten betrieblichen Entscheide selber trifft. Der Selbstbewirtschafter hat überdies das wirtschaftliche Risiko des Betriebs hauptsächlich selber zu tragen (E. 4.3). Juristische Personen können als Selbstbewirtschafter anerkannt werden, wenn Personen, die Mitglieder oder Gesellschafter sind, über eine Mehrheitsbeteiligung verfügen und die Anforderung an die Selbstbewirtschaftung erfüllen oder zumindest die Mehrheit der Gesellschafter auf dem Hof mitarbeitet (E. 4.4). Die Zusammenarbeit des Beschwerdeführers mit einem erfahrenen Biogärtnereibetrieb geht weit über eine überbetriebliche Zusammenarbeit bzw. eine Unterstützung bei der Umstellung auf biologische Bewirtschaftung aus. Es ist davon auszugehen, dass die Arbeiten auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche nicht mehr hauptsächlich durch den Beschwerdeführer durchgeführt werden (E. 5.3). Der Betrieb ist auch nicht mehr Hauptträger des wirtschaftlichen Risikos (E. 5.4). Voraussetzungen der Rückforderung (E. 6.2). Abweisung.

## **Erwägungen**

### **E. 4**

Abteilung VB.2017.00119 Urteil der 4. Kammer vom 8. November 2017 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiberin Alexandra Altherr Müller. In Sachen A, c/o B AG, vertreten durch RA C, Beschwerdeführer, gegen Staat Zürich, vertreten durch das Amt für Landschaft und Natur, Beschwerdegegner, betreffend Verweigerung und Rückforderung von Umstellbeiträgen , hat sich ergeben: I. A. A ist Betriebsleiter des Gemüsebetriebs der B AG. Diese entschloss sich, den Betrieb ab 1. Januar 2014 auf biologische Bewirtschaftungsweise umzustellen, weshalb sie beim Amt für Landschaft und Natur (ALN) Kostenanteile an die Umstellung beantragte und für das Jahr 2014 zugesprochen erhielt. Mit Schreiben vom 31. August 2015 forderte das ALN A auf, diverse Unterlagen einzureichen, um die landwirtschaftliche Aktiengesellschaft überprüfen zu können. Mit Schreiben vom 22. September 2015 liess die B AG antworten, dass ihr, nachdem sie sich mit den Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen auseinandergesetzt habe, klargeworden sei, dass sie diese Voraussetzungen – soweit nicht

Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge zur Diskussion stünden – in Bezug auf ihre Beteiligungsverhältnisse nicht (mehr) erfülle. B. Ein Gesuch vom 14. Oktober 2015 um Ausrichtung von Umstellbeiträgen für das Jahr 2015 wies das ALN mit Verfügung vom 3. Dezember 2015 in der Folge ab. C. Mit Verfügung vom 7. April 2016 forderte das ALN sodann von der B AG bzw. von dessen Betriebsleiter die für den Zeitraum 2010–2015 ausbezahlten Direktzahlungen in der Höhe von Fr. 282'493.60 sowie die Bio-Umstellbeiträge für das Jahr 2014 in der Höhe von Fr. 12'751.- zurück. II. Gegen die Verfügung des ALN vom 3. Dezember 2015 liess A bzw. die B AG am 11. Januar 2016 Rekurs an die Baudirektion erheben. Am 9. Mai 2016 liessen A und die B AG sodann gegen die Verfügung des ALN vom 7. April 2016 betreffend Rückforderung der Direktzahlungen und der Umstellbeiträge rekurrieren. Die Baudirektion vereinigte die Rechtsmittel und wies sie mit Verfügung vom 13. Januar 2017 ab. III. Hiergegen liess A am 14./15. Februar 2017 Beschwerde an das Verwaltungsgericht führen und Folgendes beantragen: "1. Der angefochtene Rekursentscheid sei mit Bezug auf die verweigerten bzw. zurückgeforderten Umstellbeiträge aufzuheben, und es sei dem Gesuch des Beschwerdeführers um Ausrichtung von Umstellbeiträgen für das Jahr 2015 zu entsprechen und auf die Rückforderung der Umstellbeiträge für das Jahr 2014 zu verzichten. 2. Das Kostendispositiv des angefochtenen Entscheids sei entsprechend anzupassen, und es sei dem Beschwerdeführer für das Rekursverfahren eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen. 3. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens seien der Beschwerdegegnerschaft aufzuerlegen, und es sei dem Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen." Das ALN beantragte am 17./20. März 2017 die Abweisung der Beschwerde. Die Baudirektion liess sich am 20./21. März 2017 ebenfalls mit dem Schluss auf Abweisung der Beschwerde vernehmen. Am 12. April 2017 reichte A eine Stellungnahme ein, wozu sich das ALN am 28. April 2017 äusserte. Am 9. Mai 2017 machte A erneut eine Eingabe. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide einer Direktion über Anordnungen eines Amtes etwa betreffend Umstellbeiträge, welche sich auf das (kantonale) Landwirtschaftsgesetz vom 2. September 1979 (LG, LS 910.1) stützen, nach § 41 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 Satz 1, 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 sowie §§ 42–44 e contrario VRG des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Die Umstellbeiträge, welche vorliegend im Streit stehen, betragen für das Jahr 2014 Fr. 12'751.- und für das Jahr 2015 gemäss Angabe des Beschwerdeführers Fr. 11'825.-. Demnach beträgt der Streitwert insgesamt Fr. 24'576.- und ist die Beschwerde durch die Kammer zu behandeln (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c e contrario VRG). 3. 3.1 An die Umstellung von Landwirtschaftsbetrieben auf biologische Bewirtschaftungsweise leistet der Kanton gemäss § 168b Abs. 1 LG Kostenanteile während zweier Jahre bis zur vollen Höhe der durch die Umstellung verursachten Einkommenseinbussen. Der Regierungsrat kann durch Verordnung Umstellungspauschalen nach Massgabe der Produktionsflächen und der Betriebszweige festlegen (§ 168b Abs. 2 LG) sowie die Festlegung der Bedingungen für die Betriebsanerkennung und deren Kontrolle den vom Kanton anerkannten schweizerischen Vereinigungen für biologischen Landbau übertragen (§ 168c Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 LG). Letzteres hat der Regierungsrat indes nicht getan, sondern gestützt auf die Delegationsnorm in § 168c Abs. 2 LG in § 1 der Verordnung über die Beiträge an die Umstellung von Landwirtschaftsbetrieben auf biologische Bewirtschaftungsweise vom

27. Oktober 1993 (UmstellVO, LS 919.5) selber die Voraussetzungen für die Betriebsanerkennung geregelt. Betriebe gemäss § 168c LG sind demnach landwirtschaftliche Gewerbe im Sinn von Art. 7 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB, SR 211.412.11), die ein Selbstbewirtschafter auf eigene Rechnung führt (§ 1 Abs. 1 UmstellVO; in Abs. 2<sup>4</sup> werden weitere hier nicht relevante Sachverhalte geregelt). Die Beiträge werden dem Bewirtschafter ausgerichtet (§ 7 Abs. 1 UmstellVO). 3.2 Unbestritten handelt es sich beim Betrieb B um ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinn von Art. 7 BGBB, das heisst um eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion bzw. des produzierenden Gartenbaus dient und zu deren Bewirtschaftung mindestens eine Standardarbeitskraft (SAK) nötig ist (Abs. 1 und 2). Die Vorinstanz spricht der B AG bzw. dem Beschwerdeführer als deren Betriebsleiter jedoch die Selbstbewirtschaftung ab. Sie begründet dies mit der Zusammenarbeit der B AG mit der Unternehmung F. Gemäss einer am 5. November 2013 durch die B AG unterzeichneten "Vereinbarung Zusammenarbeit" stelle F der B AG ab dem 1. Januar 2014 ihr Know-how sowie die erforderlichen Ressourcen für die Bewirtschaftung zur Verfügung. Im Gegenzug erhalte sie den gesamten Produktionsertrag der für die Bioproduktion zur Verfügung stehenden Flächen der B AG. Damit verbleibe der B AG lediglich die Bewirtschaftung der nicht für die Bioproduktion geeigneten Ökoflächen. F sei hingegen zuständig für die Bewirtschaftung sämtlicher Bioflächen. Der Erfolg der Produktion hänge überwiegend von den Leistungen von F ab. Unter diesen Umständen trage die B AG bzw. der Beschwerdeführer das mit der Nutzung ihrer Produktionsfläche zusammenhängende Risiko nicht selber, sondern sie wirkten lediglich nach Anweisung von F unterstützend mit. 3.3 Der Beschwerdeführer bringt vor, er sei seit dem 1. Januar 2008 Betriebsleiter des Gemüsebaubetriebs der B AG. Diese habe bei ihrer Gründung die Einzelunternehmung B übernommen. Der Einzelunternehmer J sei der Vater des Beschwerdeführers. Die Gründung der Aktiengesellschaft sei im Hinblick auf die familieninterne Nachfolgeregelung erfolgt. Entgegen den Erwägungen der Vorinstanz habe der Betrieb B alle Kulturarbeiten auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche selber zu erbringen; ausgenommen davon seien allein solche Arbeiten, die für den Bioanbau spezialisierte Kenntnisse und entsprechende Erfahrung erforderten. Auch für die Kulturaufzeichnungen bleibe der Betrieb B verantwortlich. Er habe zu gewährleisten, dass die Rahmenbedingungen für die Umstellung und Bewirtschaftung des Betriebs als Biogemüse-Anbaubetrieb mit Zertifizierung auch künftig erhalten blieben. Was auf dem Land des Betriebs B produziert werde, werde ausschliesslich vom Betrieb B verkauft. Dabei sei der Betrieb als "Kleiner" auf dem Gemüsemarkt jedoch auf eine Plattform angewiesen, damit er seine Produkte auch adäquat verkaufen könne. Ohne überbetriebliche Zusammenarbeit mit einem "Grossen" auf dem Biomarkt gehe das nicht. Die auf ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche anfallenden Arbeiten von 4,36 SAK erbringe der Betrieb B mit fünf eigenen Vollzeitangestellten. Diesen stünden eigene Werkzeuge, Gerätschaften, Fahrzeuge und Maschinen zur Verfügung. Schliesslich deute nichts darauf hin, dass der Betrieb B das unternehmerische und wirtschaftliche Risiko nicht mehr selber trage. Der von F garantierte Minimalbetrag von Fr. 72'000.- reiche nicht einmal für die Deckung der Strukturkosten aus. Selbstredend werde die Produktion den Bedürfnissen des Abnehmers angepasst. Das unternehmerische Risiko werde damit nicht "aufgegeben", sondern in zulässigem Mass vermindert. Beiden Parteien der Zusammenarbeitsvereinbarung sei es stets darum gegangen, ihre Selbständigkeit zu wahren.

#### **E. 4.1**

Grundlage der Auslegung einer Norm bildet der Wortlaut der Bestimmung. Sind aufgrund einer Unklarheit des Gesetzestextes verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden die wahre Tragweite der Bestimmung ermittelt werden (sogenannter Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck einer Regelung, die dem Gesetz zugrundeliegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht (vgl. zum Ganzen BGE 137 III 217 E. 2.4.1, 134 II 249 E. 2.3; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 25 N. 3 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 175 ff. [je mit weiteren Hinweisen]).

#### **E. 4.2**

Rechtsbegriffe sind wegen der Rechtssicherheit für die ganze Rechtsordnung – zumindest aber in einem Teilbereich – nach Möglichkeit gleich auszulegen (BGE 115 II 181 E. 2a). Vorliegend regelt das kantonale Recht den Begriff des Selbstbewirtschafters nicht näher. Auch den Materialien zur Umstellungsverordnung – soweit vorhanden – sowie zu den §§ 168a ff. LG ist hierzu nichts zu entnehmen. In der kantonsrätlichen Beratung betreffend Gewährung von Kostenanteilen an die Umstellung von Landwirtschaftsbetrieben auf biologische Bewirtschaftungsweise wurde nicht näher thematisiert, welche Voraussetzungen die umstellenden Betriebe erfüllen müssen, um Beiträge zu erhalten. Ausgedrückt wurde lediglich der Willen, die biologische Landwirtschaft im Interesse der Qualität der Nahrungsmittel und Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit zu fördern (Prot. KR 1987–1991, S. 13628 ff., insbesondere 13655 ff.). Dem Zweckartikel des Landwirtschaftsgesetzes kann aber immerhin entnommen werden, dass die kantonalen Massnahmen unter anderem den bäuerlichen Familienbetrieb erhalten und festigen sollen (§ 1 LG; vgl. Prot. KR 1975–1979, S. 12310 ff.). Auch auf Bundesebene sieht Art. 104 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) die Förderung der bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe vor (vgl. Klaus Vallender/Peter Hettich, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2014, Art. 104 N. 16 f.). Die Förderung des bäuerlichen Familienbetriebs bezweckt insbesondere auch das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht, auf welches wiederum die kantonale Umstellungsverordnung in Bezug auf die Festlegung der Beitragsobjekte verweist. Schliesslich dienen auch die Direktzahlungen der Erfüllung des Verfassungsauftrags (vgl. Eduard Hofer, in: Schweizerischer Bauernverband Treuhand und Schätzungen [Hrsg.], Das bäuerliche Bodenrecht, 2. A., Brugg 2011, Art. 9 N. 11b). Die Anforderungen für die Berechtigung zu Direktzahlungen machen einen wesentlichen Teil der Anforderungen aus, die ein Selbstbewirtschaftler nach Art. 9 BGG zu erfüllen hat (Hofer, Art. 9 N. 11d). Im Sinn einer widerspruchsfreien und koordinierten Anwendung der Rechtsordnung rechtfertigt es sich nach dem Gesagten, für die Definition des bäuerlichen Familienbetriebs und die Auslegung des damit eng zusammenhängenden und vorliegend relevanten Begriffs des Selbstbewirtschafters das eidgenössische Landwirtschaftsrecht beizuziehen (vgl. auch Hofer, Art. 9 N. 11g).

#### **E. 4.3**

Selbstbewirtschaftler ist nach Art. 9 Abs. 1 BGG, wer den Boden selber bearbeitet und, wenn es sich um ein landwirtschaftliches Gewerbe handelt, dieses persönlich leitet. Zudem setzt Art. 9 Abs. 2 BGG die Eignung zur Selbstbewirtschaftung voraus: Geeignet ist

demnach, wer die Fähigkeiten besitzt, die nach landesüblicher Vorstellung notwendig sind, um den landwirtschaftlichen Boden selber zu bearbeiten und ein landwirtschaftliches Gewerbe persönlich zu leiten. Den Boden im Sinn von Art. 9 BGGB selber zu bearbeiten bedeutet, die im Betrieb anfallenden Arbeiten auf dem Feld, im Stall, auf dem Hof (inklusive Administrativarbeiten) und im Zusammenhang mit der Vermarktung der Produkte zu einem wesentlichen Teil selber zu verrichten (BGE 138 III 548 E. 7.2.1 mit Hinweisen; VGr, 3. September 2014, VB.2014.00111, E. 2.2). Das Gewerbe persönlich leiten heisst, die wichtigsten betrieblichen Entscheide selber zu treffen (vgl. Hofer, Art. 9 N. 12, auch zum Folgenden). Wer als Eigentümer eines Hofes zwar wohl mitarbeitet und das wirtschaftliche Risiko trägt, die mit der Betriebsleitung verbundenen Entscheide mangels Kenntnissen oder Entscheidungskraft aber einer anderen Person überlässt, leitet das Gewerbe nicht persönlich (Hofer, Art. 9 N. 15). Auch zu Direktzahlungen und Investitionsbeiträgen ist nur derjenige Bewirtschafter berechtigt, dessen Betrieb rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist (Art. 6 Abs. 1 lit. c der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 [LBV, SR 910.91]). Dies ist gemäss Art. 6 Abs. 4 LBV insbesondere dann nicht erfüllt, wenn der Bewirtschafter die Entscheide zur Führung des Betriebs nicht unabhängig von Bewirtschaftern anderer Betriebe treffen kann (lit. a) oder die auf dem Betrieb anfallenden Arbeiten ohne anerkannte Gemeinschaftsform mehrheitlich von anderen Betrieben ausgeführt werden (lit. c). Eine überbetriebliche Zusammenarbeit ist damit nicht ausgeschlossen, solange die im eigenen Betrieb anfallenden Arbeiten zu mehr als der Hälfte selber bzw. mit betriebseigenen Arbeitskräften vorgenommen werden (vgl. Bundesamt für Landwirtschaft, Weisungen und Erläuterungen zur Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen [Weisungen], Januar 2017, Art. 6 Abs. 4 Bst. c [www.blw.admin.ch]). Die beteiligten Betriebe müssen zudem auf Rechnung und Gefahr verschiedener, unabhängiger Bewirtschafter geführt werden, was eine gegenseitige Abrechnung über die Leistungen voraussetzt (Hofer, Art. 9 N. 12; Weisungen, Art. 6 Abs. 1 Bst. c). Der Selbstbewirtschafter hat überdies das wirtschaftliche Risiko des Betriebs hauptsächlich selber zu tragen (Hofer, Art. 9 N. 13 mit Hinweisen, vgl. auch N. 15). Auch gemäss Art. 2 Abs. 1 LBV gilt als Bewirtschafter diejenige natürliche oder juristische Person oder die Personengesellschaft, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt und damit das Geschäftsrisiko trägt.

#### **E. 4.4**

Die Definition der Selbstbewirtschaftung ist an sich auf die Tätigkeit natürlicher Personen zugeschnitten. Selbstbewirtschaftung durch juristische Personen ist aber nicht ausgeschlossen. So bestimmt Art. 4 Abs. 2 BGGB, dass die Bestimmungen über die landwirtschaftlichen Gewerbe auch für eine Mehrheitsbeteiligung an einer juristischen Person gelten, deren Aktiven zur Hauptsache aus einem landwirtschaftlichen Gewerbe besteht. Lehre und Rechtsprechung anerkennen juristische Personen allerdings nur mit Zurückhaltung als Selbstbewirtschafter. Vorausgesetzt wird, dass Personen, die Mitglieder oder Gesellschafter einer juristischen Person sind, über eine Mehrheitsbeteiligung verfügen und die Anforderungen an die Selbstbewirtschaftung erfüllen oder zumindest die Mehrheit der Gesellschafter auf dem Hof mitarbeitet (zum Ganzen BGE 140 II 233 E. 3.2.2 mit zahlreichen Hinweisen; BGr, 7. Februar 2003, 5A.22/2002, E. 2.2). Auch in Bezug auf die Berechtigung zu Direktzahlungen wird verlangt, dass natürliche Personen, die den Betrieb einer Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung bewirtschaften, über eine qualifizierte Mehrheitsbeteiligung daran verfügen (vgl. Hofer, Art. 9 N. 11e).

### **E. 5.1**

Gemäss Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen F und der B AG vom 5. November 2013 bewirtschaftet der Betrieb B einen Landwirtschaftsbetrieb mit einer Gesamtfläche von 27,43 ha, wovon 25,27 ha auf Ackerflächen und 1,79 ha auf Ökoflächen entfallen. Von dieser Gesamtheit sollten 23,83 ha von der bisherigen IP-Produktion auf Bioproduktion umgestellt und 2,08 ha als Ökoflächen bewirtschaften werden. F sei zwecks nachhaltiger Sicherung ihres Angebots an der Betriebsumstellung interessiert und stelle hierfür ihr Know-how sowie die erforderlichen Ressourcen (Spezialmaschinen, qualifiziertes Personal usw.) für die Bewirtschaftung zur Verfügung. Im Gegenzug erhalte sie den gesamten Produktionsertrag zu ortsüblichen Marktpreisen. F erbringt folgende Dienstleistungen: "- Planung der Produktion gemäss jeweiligem Marktbedarf; - Kulturaufzeichnungen für die produktiven Flächen [...]; - zur Verfügungstellen der erforderlichen Spezial-Produktionsmittel für den Biogemüse-Anbau (Pflanzgut, Spezialdünger, Pflanzenschutz etc.); - zur Verfügungstellen der erforderlichen Spezialmaschinen für die Bewirtschaftung der produktiven Flächen; - zur Verfügungstellen von qualifiziertem Fachpersonal für Biogemüse-Anbau; - Bewässerungsmanagement und Bezahlung der Wasserkosten." Der Betrieb B erbringt folgende Leistungen: "- Kulturen auf den Ökoflächen und den produktiven Flächen, soweit es sich um nicht spezialisierte Arbeiten handelt; - Kulturaufzeichnungen auf den Ökoflächen; - zur Verfügungstellung der Landmaschinen, soweit erforderlich und verfügbar; - Einhaltung aller erforderlichen und relevanten Rahmenbedingungen für Umstellung und Bewirtschaftung des Betriebes als Biogemüse-Anbaubetrieb mit Zertifizierung CH-Bio und Bio Suisse; - Sicherstellung der Bewässerungsinfrastruktur bis zu Feldrand." Die Abgeltung der Zusammenarbeit erfolgt gemäss folgendem Abrechnungsschema: "Produktionsertrag aus Biogemüse-Anbau bei F ./.

Kosten Spezial-Produktionsmittel von F ./.

Kosten zur Verfügungsstellung Spezialmaschinen von F für Bewirtschaftung ./.

Kosten zur Verfügungsstellung Fachpersonal von F ./.

Management-Kosten Know how, Beratung, etc. von F = Netto-Zahlung an B "

Zur nachhaltigen Sicherung des Einkommens des Betriebs B garantiert F gemäss der Zusammenarbeitsvereinbarung während der gesamten Vertragsdauer eine jährliche Nettzahlung von mindestens Fr. 72'000.- (bei gleichbleibender Fläche).

### **E. 5.2**

Wie aus den oben wiedergegebenen Auszügen der Vereinbarung zwischen der B AG und F geschlossen werden kann, geht die Zusammenarbeit der Betriebe weit über eine Zurverfügungstellung von Know-how oder eine gemeinschaftliche Nutzung von Maschinen hinaus. Alle Kulturen, welche für den Bioanbau spezialisierte Kenntnisse erfordern, werden von F ausgeführt. Sämtliche Kulturaufzeichnungen auf den Produktionsflächen sollen von dieser vorgenommen werden. Die Planung der Produktion, die Zurverfügungstellung der Produktionsmittel und das Bewässerungsmanagement erfolgen gemäss Vereinbarung durch F. Damit scheinen die wichtigsten Entscheide im Betrieb durch diese und nicht mehr durch die B AG bzw. durch den Beschwerdeführer getroffen zu werden. Zumindest aber können sie nicht mehr unabhängig von F gefällt werden.

### **E. 5.3**

Nicht von vornherein ausgeschlossen ist jedoch, dass die tatsächlichen Verhältnisse von den in der Zusammenarbeitsvereinbarung vorgesehenen abweichen. Die im Rekursverfahren eingereichten Erfolgsrechnungen für die Jahre 2011 bis 2015 bestätigen indes, dass die

Zusammenarbeit nicht nur auf dem Papier sehr weit geht: Für das Jahr 2011 ist ein Produktionsertrag von rund Fr. 3,4 Mio. verbucht (davon sind rund Fr. 150'000.- Erlös aus dem Verkauf von Gebinden). Etwa gleich hoch ist allerdings auch der Aufwand (Löhne, Produktionsmittel, Aufwand für Maschinen, Geräte usw.). Im Jahr 2012 steht ein Produktionsertrag von rund Fr. 3,1 Mio. (davon rund Fr. 115'000.- Erlös aus dem Verkauf von Gebinden minus rund Fr. 81'000.- für Ausgangsfrachten) einem etwa gleich hohen Aufwand gegenüber. Für das Jahr 2013 ist ein Produktionsertrag von rund Fr. 2,7 Mio. (davon Fr. 109'000.- Erlös aus dem Verkauf von Gebinden minus rund Fr. 85'000.- für Ausgangsfrachten) verbucht und ein Aufwand von rund Fr. 2,5 Mio. Für das Jahr 2014 ist demgegenüber nur noch ein Produktionsertrag von rund Fr. 196'000.- verbucht (davon Fr. 53'000.- Erlös aus dem Verkauf von Gebinden) und für das Jahr 2015 ein Produktionsertrag von Fr. 146'000.-. Beim Aufwand sind für die Jahre 2014 und 2015 keine Produktionsmittel wie Saatgut, Setzlinge, Verpackungsmaterial usw. aufgeführt. Lohn-, Transport-, Energiekosten usw. sind im Gegensatz zu den in den Jahren 2011 bis 2013 aufgeführten auf ein Minimum gesunken. So ist der Personalaufwand von rund Fr. 925'000.- (2013) auf Fr. 115'000.- (2014) und danach auf Fr. 93'000.- (2015) gefallen. Der erheblich geringere Aufwand bzw. die Ertragseinbusse lässt sich weder durch eine Reduktion der Betriebsfläche noch durch die Umstellung auf biologische Bewirtschaftungsweise begründen. Vielmehr sprechen die Erfolgsrechnungen dafür, dass die Arbeiten auf dem Betrieb B seit dem Jahr 2014 nicht mehr hauptsächlich durch ihn bzw. durch betriebseigene Angestellte durchgeführt werden, sondern mehrheitlich durch F. Denn je mehr Arbeit an diese ausgelagert wird und je mehr Produktionsmittel von dieser gestellt werden, desto geringer wird auch die gemäss Zusammenarbeitsvereinbarung der B AG zukommende Netto-Zahlung – welche dem in der Erfolgsrechnung verbuchten Produktionserlös (ohne Erlös aus dem Verkauf von Gebinden) entsprechen müsste.

#### **E. 5.4**

Von diesem Produktionserlös ist ein Minimalbetrag von Fr. 72'000.- garantiert. Dies entspricht sowohl für das Jahr 2014 als auch für das Jahr 2015 rund 50 % der durch die Gemüseproduktion erwirtschafteten Einnahmen. Es kann deshalb keine Rede davon sein, die B AG habe mit der Zusammenarbeitsvereinbarung lediglich das Geschäftsrisiko etwas zu reduzieren beabsichtigt. Die B AG ist nicht mehr Hauptträgerin des wirtschaftlichen Risikos des Betriebs.

#### **E. 5.5**

Der Beschwerdegegner weist schliesslich zu Recht darauf hin, dass die gemäss der Zusammenarbeitsvereinbarung garantierten Nettozahlungen "[f]ür wegfallende Flächen in den Jahren 2016 bis und mit 2019 [...] als Abgeltung für die Umstellungskosten von F CHF 60.00 pro Are zurück zu zahlen (2 Jahre à je CHF 30.00 pro Are)" sind. Dies spricht dafür, dass F die Kosten für die Umstellung auf biologische Bewirtschaftungsweise trägt und nicht der Betrieb B.

#### **E. 5.6**

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Umstellung auf biologische Bewirtschaftungsweise sei in enger Zusammenarbeit mit der (damaligen) Zentralstelle für Gemüsebau am Strickhof Lindau (einer Abteilung des ALN) erfolgt. Die Idee sei unterstützt worden, mit dem erfahrenen Biogärtnereibetrieb F zusammenzuarbeiten. Klar sei für die Umsetzung gewesen, dass der Betrieb B als selbständiger Betrieb habe

fortbestehen sollen. Der Beschwerdeführer offeriert als Beweis hierfür verschiedene Zeugen. Deren Befragung ist indes nicht erforderlich. Dass der Betrieb B durch die kantonale Stelle bezüglich der Umstellung auf biologische Bewirtschaftungsweise beraten wurde, ist so wenig umstritten, wie dass die Idee einer Zusammenarbeit mit F (grundsätzlich) befürwortet wurde. Wie gesagt, gehen die von F für den Betrieb B erbrachten Leistungen jedoch weit über eine überbetriebliche Zusammenarbeit bzw. eine Unterstützung bei der Umstellung hinaus. Dass den Mitarbeitern des Strickhofs der Umfang der Zusammenarbeit bekannt war bzw. die Zusammenarbeitsvereinbarung vorgelegt wurde, wird nicht geltend gemacht und ergibt sich auch nicht aus den Akten. Vielmehr führt der Beschwerdeführer selber aus, er habe einem Mitarbeiter des ALN (erst) am 4. August 2015 eine Kopie der Zusammenarbeitsvereinbarung übergeben (woraufhin die Überprüfung des Betriebs eingeleitet wurde).

#### **E. 5.7**

Der Beschwerdeführer bringt schliesslich vor, beim Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung bzw. bei deren Umsetzung habe der Betrieb B die eigene wirtschaftliche Selbständigkeit und Unabhängigkeit bewahren wollen. Zum Beweis hierzu beantragt er die Befragung von H als Zeugen oder das Einholen einer schriftlichen Stellungnahme von F. Die diesbezügliche Absicht der B AG bzw. des Beschwerdeführers als deren Betriebsleiter wird von niemandem bestritten. Sie ist aber nicht weiter relevant. Denn allein die Absicht, als selbständiger Betrieb geführt zu werden, genügt noch nicht für die Erfüllung der Anforderungen an die Selbstbewirtschaftung im Sinn der Umstellungsverordnung. Auf die beantragte Befragung kann daher verzichtet werden.

#### **E. 5.8**

Die Vorinstanz ist nach dem Gesagten zu Recht zum Schluss gekommen, dass die Voraussetzungen der Gewährung von Umstellbeiträgen für die Jahre 2014 und 2015 nicht erfüllt waren. Die Verweigerung von Umstellbeiträgen für das Jahr 2015 ist damit rechtmässig.

#### **E. 6.1**

Staatsbeiträge, die zu Unrecht zugesichert oder ausbezahlt worden sind, werden widerrufen oder zurückgefordert (§ 14 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 [LS 132.2]); § 14 UmstellVO regelt die Rückerstattung von Beiträgen, wenn die mit der Beitragszusicherung verknüpften Bedingungen und Auflagen [in Bezug auf die biologische Bewirtschaftungsweise] nicht eingehalten oder die Kontrollen vereitelt oder namhaft erschwert wurden. Die Bestimmung ist insofern nicht einschlägig). Auf die Rückforderung wird verzichtet, soweit der Empfänger infolge des Beitragsentscheids Massnahmen getroffen hat, die nur mit unzumutbaren finanziellen Einbussen rückgängig gemacht werden können, und die Rechtsverletzung oder die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts für den Empfänger nicht leicht erkennbar gewesen ist (§ 14 Abs. 3 lit. a und b Staatsbeitragsgesetz). Die Bestimmung konkretisiert damit ausdrücklich die weiteren Voraussetzungen, welche für einen Verzicht der Rückerstattung aus Gründen des Vertrauensschutzes erfüllt sein müssen (VGr, 30. Januar 1992, VB.91/0133, E. 7, nicht auf [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Dabei ist eine Rechtsgüterabwägung zwischen dem Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts und des Vertrauensschutzes des Beschwerdeführers vorzunehmen (vgl. BVGr, 2. Oktober 2017, B-275/2016 und B-6011/2016, E. 6.5.4 mit Hinweisen).

## **E. 6.2**

Wie die Vorinstanz zu Recht erwägt, ist nicht ersichtlich und wird auch nicht substantiiert geltend gemacht, dass die B AG bzw. der Beschwerdeführer Dispositionen getroffen hätten, welche nicht oder nur mit unzumutbaren finanziellen Einbussen wieder rückgängig gemacht werden könnten, und wenn ja, in welcher Höhe. Was die Erkennbarkeit der Rechtsverletzung bzw. der unvollständigen Feststellung des Sachverhalts betrifft, ist nicht von der Hand zu weisen, dass der Übergang von einer noch zulässigen überbetrieblichen Zusammenarbeit und einer Aufgabe der Selbstbewirtschaftung fliessend ist. Dass eine so weit gehende Auslagerung der anfallenden Arbeiten und der Risikotragung wie vorliegend nicht mehr der vom kantonalen sowie eidgenössischen Landwirtschaftsrecht geforderten Selbstbewirtschaftung entspricht, hätte dem Beschwerdeführer indes klar sein müssen. Der Beschwerdegegner forderte deshalb zu Recht die Umstellbeiträge für das Jahr 2014 zurück.

## **E. 7.1**

Die Beschwerde ist nach dem Gesagten abzuweisen.

## **E. 7.2**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 17 Abs. 2 VRG).

## **E. 8**

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachfolgenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Art. 83 lit. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) erklärt die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG) gegen Entscheide über Subventionen für unzulässig, auf die kein Anspruch besteht. Da auf die vorliegend umstrittenen Umstellbeiträge (Kostenanteile) ein Anspruch besteht, steht als Rechtsmittel die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG offen. Zudem werden Entscheide betreffend eine Rückforderung von bereits ausgerichteten Subventionen ohnehin nicht von Art. 83 lit. k BGG erfasst (Thomas Häberli, Basler Kommentar, 2011, Art. 83 N. 205 BGG).

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