



Kanton Zürich
Staatskanzlei
Rechtsdienst



ZHEntscheid

Publiziert auf www.zhentscheide.zh.ch

Entscheidinstanz: Baudirektion

Geschäftsnummer: BD_A15 049

Datum des Entscheids: 6. Mai 2015

Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht

Stichwort(e): Staatsbeiträge (Subvention)
Zweckentfremdung
Rückforderung

verwendete Erlasse: §§ 123 f. Landwirtschaftsgesetz
§§ 141, 148 LG
§§ 12 f. Staatsbeitragsgesetz

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Mit öffentlichen Mitteln erstellte oder verbesserte landwirtschaftliche Betriebe dürfen bis zum Ablauf von 30 Jahren nach der Schlusszahlung der Subventionen dem Zweck, für den die Beiträge geleistet worden sind, nicht entfremdet werden. Diese Bestimmung zielt darauf ab, der Spekulation mit landwirtschaftlichen Heimwesen zu beugen.

Eine Zweckentfremdung liegt vor, wenn eine Baute oder Einrichtung ganz oder teilweise zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken umgenutzt bzw. nicht mehr entsprechend dem seinerzeitigen Subventionszweck verwendet wird oder wenn die Baute für den neuen Zweck bzw. unter den neuen Verhältnissen nicht subventioniert würde. Entsprechend sind Staatsbeiträge zurückzuerstatten.

Anwendungsfall auf das Wohnhaus des bisherigen Selbstbewirtschafters, der seinen Betrieb nach 28 Jahren verpachtet, aber das Haus weiterhin selber bewohnt.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt:

Für den Wiederaufbau seiner Hofgebäude (Scheune und Wohnhaus) infolge eines Brandes wurden X. [Rekurrent] mit Beschluss des Regierungsrates vom 3. Juli 1985 Subventionen in der Höhe von insgesamt Fr. 362'700 zugesichert. Mit Verfügung der Direktion der Volkswirtschaft des Kantons Zürich vom 11. Dezember 1986 wurde dieser Staatsbeitrag in der Folge auf pauschal Fr. 337'000 gekürzt. Die Ausrichtung der Subventionen war unter anderem mit den Auflagen verbunden, dass die betroffenen Bauten für eine Dauer von 30 Jahren nicht zweckentfremdet werden und die Selbstbewirtschaftung erhalten bleibt. Per Ende 2013 löste der Rekurrent die seit 2007 geführte Betriebsgemeinschaft mit Y. auf und verpachtete diesem sein Land. Mit Verfügung vom 16. April 2014 verpflichtete das Am für Landschaft und Natur [Rekursgegner] X. zur Rückerstattung der Subventionen in der Höhe

von Fr. 23'770 wegen Zweckentfremdung des mit öffentlichen Mitteln verbesserten Wohnhauses infolge Aufgabe der Selbstbewirtschaftung. Gegen diese Verfügung erhob X. Rekurs an die Baudirektion Kanton Zürich und beantragte sinngemäss, es sei die verfügte Rückerstattungspflicht aufzuheben.

Erwägungen:

1. [Eintreten]
- 2.a) Der Rekurrent macht geltend, er sei zum Zeitpunkt der Subventionserteilung im Jahr 1986 gewillt gewesen, den Betrieb auch nach Erreichen des 65. Lebensjahres weiter zu bewirtschaften. Da die neue Landwirtschaftsgesetzgebung eine Altersbeschränkung für Bewirtschaftungsbeiträge vorsehe, sei er jedoch zur Verpachtung seines Landes gezwungen gewesen. Dennoch arbeite er weiterhin auf dem Betrieb mit. Er verrichte unter anderem den Strassenunterhalt sowie die Quellen- und Waldrandpflege oder schneide die Bäume. Zurzeit wohne er als Einziger im Wohnhaus, in welches er nach dem damaligen Landwirtschaftsgesetz im Jahr 1986 eine Alterswohnung habe integrieren müssen. Es liege daher lediglich eine teilweise Zweckentfremdung des Wohnhauses vor. Im Übrigen hätten sich seit dem Zeitpunkt der Verfügung am 16. April 2014 die Verhältnisse verändert; ein Teil des Wohnhauses werde zwischenzeitlich an den derzeitigen Pächter Y. vermietet.
- b) Der Rekursgegner führt dazu aus, der Rekurrent habe die Subventionen unter anderem unter den Auflagen erhalten, dass der gesamte Betrieb gemäss den §§ 141 und 148 des Landwirtschaftsgesetzes vom 2. September 1979 (LG; LS 910.1) dem Zweckentfremdungsverbot unterstehe und bis zum Ablauf von 30 Jahren seit der Schlusszahlung von einem Landwirt unmittelbar selbst bewirtschaftet werden müsse. Ein Landwirtschaftsbetrieb werde dann zweckgerecht bewirtschaftet, wenn er als unverminderte Einheit genutzt und der Bewirtschafter im zugehörigen Wohnhaus wohne. Wenn das subventionierte Wohnhaus und das Ökonomiegebäude nicht mehr von ein und derselben Person genutzt würden, seien diese Auflagen nicht mehr erfüllt. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten stehe die Landwirtschaftsgesetzgebung einer weiteren Bewirtschaftung des Betriebes durch den Rekurrenten nicht entgegen. Durch die Altersbeschränkung nach Art. 3 Abs. 1 lit. b der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (DZV; SR 910.13) sei lediglich die Auszahlung von Direktzahlungen eingeschränkt. Mit der Aufgabe der selbständigen Bewirtschaftung per Ende 2013 und der parzellenweisen Verpachtung des Betriebes an Y., werde das Wohnhaus nicht mehr zweckgerecht genutzt. Daran würde auch eine Vermietung des Wohnhauses an einen Dritten nichts ändern. Bei einer Vermietung des Wohnhauses an den Pächter müsse eine landwirtschaftliche Gewerbepacht vorliegen, welche gemäss Art. 7 des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht vom 4. Oktober 1985 (LPG, SR 221.213.2) auf mindestens neun Jahre abgeschlossen werden müsse. Eine solche Gewerbepacht habe zum Verfügungszeitpunkt nicht vorgelegen und sei auch nie zur Rede gestanden. Überhaupt sei es fraglich, ob der Pächter tatsächlich Bedarf an einer Betriebsleiterwohnung habe, da er selber Eigentümer eines Hauses bei seinem Betriebszentrum in Z. sei. Der Rekurrent bewohne somit eine mit landwirtschaftlichen Subventionen unterstützte Wohnung, ohne den Landwirtschaftsbetrieb selber zu bewirtschaften. Bei der

Berechnung des Rückerstattungsbetrages sei im Übrigen sehr wohl berücksichtigt worden, dass der Betrieb 28 Jahre zweckgerecht bewirtschaftet worden sei. Eine Rückerstattung der Subventionsbeiträge sei nur pro rata temporis für die verbleibenden zwei Jahre zurückgefordert worden. Ausserdem sei lediglich auf den auf das Wohnhaus entfallenden Subventionsanteil von Fr. 148'561.00 abgestellt worden, obwohl durch die Verpachtung die Bewirtschaftung des gesamten Betriebes als Einheit nicht mehr gegeben sei. Der Rückforderungsbetrag entspreche den Berechnungsvorgaben der Richtlinie über die Rückforderung von Staatsbeiträgen für landwirtschaftliche Hochbauten vom 23. Juli 2007. Es seien ferner keine wichtigen Gründe ersichtlich, aus welchen sich ein Erlass der Rückerstattung ergeben würde.

- 3.a) Die streitbetroffenen Staatsbeiträge wurden dem Rekurrenten gestützt auf die §§ 123 und 124 LG in Verbindung mit § 29 der kantonalen Bodenverbesserungsverordnung vom 28 November 1979 (LS 913.11) zugesprochen (vgl. RRB vom 3. Juli 1985, Dispositiv II). An die Ausrichtung der Staatsbeiträge wurden auflagenweise unter anderem das Zweckentfremdungsverbot nach § 141 LG sowie die Pflicht zur Erhaltung der Selbstbewirtschaftung nach § 148 LG geknüpft (vgl. Dispositiv III). Die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen gemäss Dispositiv III wurden für die Dauer von 30 Jahren ab dem Zeitpunkt der Schlusszahlung im Grundbuch eingetragen (vgl. Dispositiv IV).
- b) Gemäss § 12 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (LS 132.2) müssen die Staatsbeiträge ihrem Zweck entsprechend und unter Einhaltung der Bedingungen und Auflagen verwendet werden. Grundstücke sowie Hochbauten und andere bauliche Anlagen samt zugehörigem Betriebsareal, die mit öffentlichen Mitteln verbessert oder erstellt worden sind, dürfen gemäss § 141 LG bis zum Ablauf von 30 Jahren seit der Schlusszahlung dem Zweck, für den die Beiträge geleistet worden sind, nicht entfremdet werden. Von einer Zweckentfremdung wird gesprochen, wenn eine Baute oder Einrichtung ganz oder teilweise zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken umgenutzt oder nicht mehr entsprechend dem seinerzeitigen Subventionszweck verwendet wird (Wegleitung zur Rückforderung von landwirtschaftlichen Finanzhilfen, Schweizerische Vereinigung für ländliche Entwicklung suisselemio, Ausgabe 2014, S. 10). Eine Zweckentfremdung im Sinne von § 141 LG liegt in der Regel dann vor, wenn die Baute für den neuen Zweck bzw. unter den neuen Verhältnissen nicht subventioniert würde (Richtlinie der Baudirektion vom 23. Juli 2007, Rückforderung von Staatsbeiträgen für landwirtschaftliche Hochbauten, Ziff. 2.1; PFENNINGER, Sicherung und Revision der Güterzusammenlegung, in: ZBI 72/1971 S. 294).
- c) Ein landwirtschaftlicher Betrieb soll nur dann mit öffentlichen Mitteln erstellt oder verbessert werden, wenn er dem selbstbewirtschaftenden Grundeigentümer und dessen Familie als Existenzgrundlage dient. Sind mit öffentlichen Mitteln Wohn- und Ökonomiegebäude erstellt oder verbessert worden, muss daher der gesamte Betrieb bis zum Ablauf von 30 Jahren seit der Schlusszahlung von einem Landwirt unmittelbar selbst bewirtschaftet werden (§ 148 Abs. 1 Satz 1 LG). Diese Bestimmung zielt darauf ab, der Spekulation mit landwirtschaftlichen Heimwesen zu begegnen, weshalb die Selbstbewirtschaftung des Grundeigentümers möglichst erhalten bleiben soll (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 23. August 1978 zum LG, Weisung zu § 148). Selbstbewirtschaftung im Sinne dieser Bestimmung liegt vor, wenn der auf dem Hof



wohnende Grundeigentümer den Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt (vgl. § 125 LG). Entfällt die Selbstbewirtschaftung nachträglich, liegt eine Zweckentfremdung vor.

- 4.a) Die Subvention des Wohnhauses wurde damals mit dem Zweck zugesprochen, dem Selbstbewirtschafter das Wohnen auf seinem Hof und damit eine rationelle Bewirtschaftung des Landwirtschaftsbetriebes zu ermöglichen. Der Rekurrent hat die Selbstbewirtschaftung seines Hofes jedoch per Ende 2013 aufgegeben und sein Land an einen Dritten verpachtet. Da er das subventionierte Wohnhaus somit seit Anfang 2014 nicht mehr als Selbstbewirtschafter bewohnt, ist der ursprüngliche Subventionszweck seit diesem Datum nicht mehr gegeben. Dass der Rekurrent offenbar weiterhin unterstützend im Betrieb mitarbeitet, vermag an der festgestellten Zweckentfremdung nichts zu ändern.
- b) Eine teilweise Zweckentfremdung wäre gegeben, wenn nur ein Teil des Hauses vom selbstbewirtschaftenden Grundeigentümer, der übrige Teil jedoch von einem Dritten bewohnt werden würde. Das Wohnhaus würde in einem solchen Fall immerhin noch partiell als Unterkunft des unmittelbar in der Landwirtschaft tätigen Betriebsinhabers dienen. Anders verhält es sich im vorliegenden Fall. Das Wohnhaus wird zurzeit einzig vom Rekurrenten bewohnt, welcher den Landwirtschaftsbetrieb nicht mehr selbstständig bewirtschaftet. Der Umstand, dass der Rekurrent nach der damaligen gesetzlichen Grundlage verpflichtet war, eine Alterswohnung zu erstellen, spielt für die Frage, ob das Wohnhaus im Sinne von § 148 LG zweckkonform genutzt wird, keine Rolle. Zwar wird der Altenteil zweckentsprechend bewohnt, da allerdings das Wohnhaus nicht mehr vom Bewirtschafter bewohnt wird, steht das Wohnhaus als Ganzes nicht mehr in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Nutzung. Folglich bilden Betrieb und Wohnhaus durch die Verpachtung eines Teils des Betriebes (Ökonomiegebäude und Land, ohne Wohnhaus) unter dem Gesichtspunkt der Bewirtschaftung keine unverminderte Einheit mehr. Unter diesen Verhältnissen wäre der Neubau des Wohnhauses nicht subventioniert worden. Entgegen der Ansicht des Rekurrenten liegt somit nicht nur eine teilweise, sondern eine vollständige Zweckentfremdung des Wohnhauses nach § 141 LG vor. Daran wird auch die vom Rekurrenten angekündigte teilweise Vermietung des Wohnhauses an den Pächter des Betriebes nichts ändern, da es sich bei diesem eben nicht um den Grundeigentümer handelt.
- 5.a) Wird eine mit öffentlichen Mitteln erstellte oder verbesserte landwirtschaftliche Hochbaute zweckentfremdet i.S.v. § 141 LG, ist der Staatsbeitrag grundsätzlich zurückzuerstatten. Gemäss § 12 Abs. 1 der Staatsbeitragsverordnung vom 19. Dezember 1990 (StBV; LS 132.21) richtet sich die Rückforderung von Staatsbeiträgen nach der Dauer der Zweckerfüllung und dem Verhältnis zwischen privatem und öffentlichem Nutzen. Wenn der Rekursgegner – wie im vorliegenden Fall – im Rahmen einer Ausnahmegewilligung nach § 148 Abs. 2 LG von der Selbstbewirtschaftungspflicht befreit und damit eine Zweckentfremdung aus wichtigen Gründen bewilligt hat, liegt es in seinem Ermessen, die Rückerstattung ganz oder teilweise zu erlassen (vgl. § 154 Abs. 2 LG). Die Richtlinie des Rekursgegners «Rückforderung von Staatsbeiträgen für landwirtschaftliche Hochbauten» vom 23. Juli 2007 (nachfolgend: Richtlinie) dient dazu, die Ermessensvorschriften der §§ 12 Abs. 1 StBV und 154 Abs. 2 LG zu kon-



kreisieren und die rechtsgleiche Behandlung der von der Rückzahlungspflicht betroffenen Subventionsempfänger sicherzustellen. Bei der Ermittlung des rückzahlungspflichtigen Betrages werden nur die auf die zweckentfremdeten Teile entfallenen Beiträge einbezogen. Für das Wohnhaus durften dabei wegen der vollständigen Zweckentfremdung die gesamten subventionierten Baukosten von Fr. 148'561 eingesetzt werden. Vom gesamten Rückerstattungsanteil sind, pro rata temporis, für den Zeitraum von der Zweckentfremdung an bis zum Ablauf der 30-jährigen Sperrfrist 16 % des Staatsbeitrages bzw. Fr. 23'770 zurückgefordert worden. Diese Berechnungsweise entspricht den Vorgaben für Wohnhäuser im Anhang 1 der Richtlinie und ist somit nicht zu beanstanden.

- b) Bei Rückerstattungsbeträgen unter Fr. 4'000 wird auf die Rückerstattung verzichtet. Ein Erlass ist ferner möglich, wenn sich der Rückerstattungspflichtige in einer finanziellen Notlage befindet und die Rückerstattung eine wesentliche Härte bedeuten würde. Ein Erlass kann auch als angebracht erscheinen, wenn die Zweckentfremdung aufgrund wichtiger öffentlicher Interessen des Staates erfolgt (vgl. Richtlinie Ziff. 4). Der Rekurrent befindet sich weder in einer finanziellen Notlage noch erfolgte die Zweckentfremdung im Hinblick auf die Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen. Da sich der Rekursgegner mit seiner Rückforderung an die rechtlichen Vorgaben hielt und weder ersichtlich ist, noch substantiiert dargetan wird, weshalb im vorliegenden Fall davon abzuweichen wäre, ist der Rekurs im Ergebnis als unbegründet abzuweisen.

[...]