

Grosse Masterarbeit: Landwirtschaftsrecht

Die Förderung der Landwirtschaft nach Art. 104 BV

—

**Die verschiedenen Rechtsgrundlagen im Überblick und
die Betrachtung von Problemstellungen in Bezug auf die
Festsetzung von Direktzahlungen.**

Michael Ritter

Matr.-Nr.: 07-055-668

J.J. Balmer-Str. 7

4053 Basel

079 589 56 63

michael.ritter@stud.unibas.ch

**Verfasst im Frühjahrssemester 2011 bei Frau Ass.-Prof. Dr. iur. Daniela
Thurnherr, LL.M. an der Universität Basel**

Beginn der Arbeit: 28. Februar 2011

Abgabe-Datum: 24. August 2011

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	II
LITERATURVERZEICHNIS	VII
MATERIALIENVERZEICHNIS	XV
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	XVII
A. EINLEITUNG	1
B. DIE LANDWIRTSCHAFT IN DER BUNDESVERFASSUNG	3
I. GESCHICHTE	3
1. Die Zeit vor der Einführung des ersten Landwirtschaftsartikels.....	3
2. Einführung von Art. 31 ^{bis} Abs. 3 lit. b aBV im Jahre 1947.....	3
3. Revision des Landwirtschaftsartikels zu Art. 104 BV (Art. 32 ^{octies} aBV)	4
II. RECHTSNATUR VON ART. 104 BV	5
III. AUFGABE UND ZIELE DES VERFASSUNGSARTIKELS (ABS. 1)	5
1. Allgemein	5
2. Nachhaltigkeit.....	6
3. Versorgungsfunktion Art. 104 Abs. 1 lit. a	7
4. Pflegefunktion Art. 104 Abs. 1 lit. b	7
5. Dezentrale Besiedlung des Landes Art. 104 Abs. 1 lit. c.....	8
6. Spannungsverhältnis des Art. 104 Abs. 1 BV.....	8
IV. FÖRDERUNG BODENBEWIRTSCHAFTENDEN BÄUERLICHEN BETRIEBEN (ABS. 2).....	9
1. Förderungsauftrag	9
2. Adressaten	9
3. Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit	10
V. MASSNAHMEN ZUR ERFÜLLUNG DER MULTIFUNKTIONALEN AUFGABEN (ABS. 3)	10
1. Einführung.....	10
2. Förderung des landwirtschaftlichen Einkommen.....	10
3. Transparenz auf dem Markt	11
4. Umweltschutz	11
5. Forschung, Beratung, Ausbildung und Investitionshilfen	11
6. Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes.....	12
VI. FINANZIERUNG (ABS. 4)	12
C. DIE GESETZGEBUNG IN DER LANDWIRTSCHAFT, INSB. IM BEREICH DER DIREKTZAHLUNGEN	13
I. ÜBERBLICK	13
1. Einleitung	13
2. Die verschiedenen Ebenen	13

a.	Verfassung	13
b.	Gesetze	13
c.	Verordnungen	14
d.	Weisungen und Erläuterungen	14
II.	DIE GESETZE IM BEREICH DER LANDWIRTSCHAFT	15
1.	LwG	15
a.	Einführung	15
b.	Grundlage und Grundsätze des LwG	15
c.	Die einzelnen Bereiche des LwG im Überblick	16
i.	Rahmenbedingen für Produktion und Absatz	16
aa.	Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen (Art. 8-27b LwG)	16
ba.	Milchwirtschaft (Art. 28-45 LwG)	16
ca.	Viehwirtschaft (Art. 46-53 LwG)	17
da.	Pflanzenbau (Art. 54-59 LwG) und Weinwirtschaft (Art. 60-69 LwG)	17
ii.	Direktzahlungen	17
aa.	Einführung	17
ba.	Allgemeine Bestimmungen	18
ca.	Allgemeine Direktzahlungen (Art 72-75 LwG)	18
da.	Ökologische Direktzahlungen (Art. 76-77 LwG)	18
ea.	Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen (Art. 77a/b LwG)	19
iii.	Soziale Begleitmassnahmen (Art. 78- 86a LwG)	19
iv.	Strukturverbesserungen	19
aa.	Allgemeines (Art. 87-92 LwG)	19
ba.	Beiträge (Art. 93-104 LwG)	20
ca.	Investitionskredite (Art. 105-112 LwG)	20
v.	Forschung und Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht	21
aa.	Grundsatz	21
ba.	Forschung	21
ca.	Beratung	21
da.	Pflanzen- und Tierzucht	21
vi.	Pflanzenschutz und Produktionsmittel	21
vii.	Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen	22
viii.	Schlussbestimmungen	22
2.	Weitere Erlasse im Bereich des Landwirtschaftsrecht	23
a.	Allgemein	23
b.	BGBB	23
c.	LPG	24
3.	Umweltschutz	25
4.	RPG	26
5.	Natur- und Heimatschutz	27
6.	Tierschutz	27
7.	Weitere Erlasse im Bereich des Landwirtschaftsrechts	28
III.	ERLASSE IM BEREICH DER DIREKTZAHLUNGEN	28

1.	DZV.....	28
a.	Einleitung.....	28
b.	Grundlage der DZV.....	28
c.	Anspruchsberechtigung.....	29
d.	Allgemeine Direktzahlungen.....	30
e.	Ökobeiträge.....	31
f.	Verfahren.....	31
g.	Schlussbestimmungen.....	32
h.	Anhang Ökologischer Leistungsnachweis: Technische Regeln.....	32
2.	Landwirtschaftliche Begriffsverordnung (LBV).....	32
3.	Sömmerungsbeitragsverordnung (SöBV).....	33
D.	EINZELNE FRAGESTELLUNGEN IM BEREICH DER DIREKTZAHLUNGEN	33
I.	EINFÜHRUNG.....	33
II.	DIREKTZAHLUNGEN ALS SUBVENTIONEN?.....	34
1.	Der Begriff der Subvention.....	34
a.	Definition.....	34
b.	Subventionsbegriff auf Bundesebene.....	34
c.	Voraussetzungen für den Erhalt von Subventionen.....	35
2.	Qualifikation der Direktzahlungen.....	36
a.	Einführung.....	36
b.	Allgemeine Direktzahlungen.....	36
i.	Grundsätzliches.....	36
ii.	Die Leistung der Subventionsempfänger.....	36
iii.	Qualifizierung der allgemeinen Direktzahlungen.....	37
c.	Ökologische Direktzahlungen.....	38
3.	Fazit.....	38
III.	RECHTSNATUR UND RECHTSFORM.....	39
1.	Rechtsnatur der Subventionen.....	39
2.	Rechtsform.....	40
a.	Rechtsform der Subventionen.....	40
b.	Rechtsform der Direktzahlungen.....	41
IV.	WIDERRUF UND RÜCKFORDERUNG.....	41
1.	Einführung.....	41
2.	Widerruf von Verfügungen im Allgemeinen.....	42
a.	Begriff des Widerrufs.....	42
b.	Voraussetzungen für einen Widerruf.....	42
c.	Nicht widerrufbare Verfügungen.....	43
d.	Weitere Beendigungsmöglichkeiten.....	44
3.	Widerruf gemäss Subventionsgesetz.....	44
a.	Anwendungsbereich des SuG.....	44
b.	Unterscheidung zu den Rückforderungen.....	45
c.	Widerrufsgründe gemäss SuG.....	45

d.	Rückforderung bei Finanzhilfen	46
4.	<i>Widerruf und Rückforderung von Direktzahlungen</i>	47
a.	Anwendbares Recht	47
b.	Anwendungsbereich im Wesen der Direktzahlungen	48
i.	Einleitung	48
ii.	Ausschluss von den Direktzahlungen	48
iii.	Überschreitung des Höchstbestandes	48
iv.	Zeitpunkt der Bewertung des Bestandes, Relevanz des Stichtages	49
5.	<i>Fazit</i>	50
V.	VERJÄHRUNG UND VERWIRKUNG	51
1.	<i>Verjährung</i>	51
a.	Im Privatrecht	51
i.	Begriff	51
ii.	Zweck	52
iii.	Wirkung	52
iv.	Hemmung, Stillstand und Unterbrechung der Verjährung	52
v.	Rechtswirkungen der Verjährung	53
b.	Im öffentlichen Recht	53
i.	Einführung	53
ii.	Grundlage	54
iii.	Geltendmachung und unverjährbare Ansprüche	54
iv.	Beginn der Verjährung und Verjährungsfristen	55
v.	Unterbrechung und Hemmung	56
vi.	Wirkungen	56
2.	<i>Verwirkung</i>	57
a.	Begriff der Verwirkung	57
b.	Zweck	58
c.	Wirkung	58
3.	<i>Unterschied zwischen Verjährung und Verwirkung</i>	59
4.	<i>Im Bereich der Direktzahlungen</i>	60
a.	Einleitung	60
b.	Relevanz	60
c.	Anwendbares Recht	61
d.	Normen im SuG	61
e.	Verjährung oder Verwirkung	62
f.	Beginn der relativen Verjährungsfrist von Art. 32 Abs. 2 SuG	62
g.	Handlungen mit verjährungsunterbrechender Wirkung	63
i.	Allgemein und Beginn der Unterbruchs	63
ii.	Verrechnungserklärung	64
aa.	Einführung	64
ba.	Verrechnung im Privatrecht und im öffentlichen Recht	64
ca.	Verrechnung im Bereich der Direktzahlungen	65
da.	Verrechnung als verjährungsunterbrechende Handlung	66
iii.	Akontozahlung	67

h.	Verzugszins	68
i.	Einführung	68
ii.	Aktuelle Lehre und Rechtsprechung.....	68
iii.	Fazit	69
E.	SCHLUSSWORT	71

Literaturverzeichnis

Zitierweise:

Die nachfolgend aufgeführten Publikationen werden, wo nicht anders vermerkt, mit dem Nachnamen des Verfassers oder der Verfasser sowie Seitenzahl oder Randziffer zitiert.

AUBERT JEAN-FRANÇOIS/ MAHON PASCAL Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003 (zit. BEARBEITER, commentaire, Nr. ... zu Art. ...)

BEELER BRUNO Bäuerliches Erbrecht gemäss dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) vom 4. Oktober 1991, Diss. Zürich 1998

BEERLI-BONORAND URSINA Die ausserordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes und der Kantone, Diss. Zürich 1986

BIAGGINI GIOVANNI Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2007 (zit. Nr. ... zu Art. ...)

BIAGGINI GIVONNI/ LIENHARD ANDREAS/ RICHLI PAUL/ UHLMANN FELIX Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes, 5. Auflage, Basel 2009

- BINDER MARKUS Die Verjährung im schweizerischen Steuerrecht, Diss. Zürich 1985
- BURCKHARDT WALTHER Die Organisation der Rechtsgemeinschaft, 2. Auflage, Zürich 1944
- DONZALLAZ YVES Traité de droit agraire suisse : droit public et droit privé, Tome 1, Bern 2004 (zit. DONZALLAZ, Tome 1)
- DERSELBE Traité de droit agraire suisse : droit public et droit privé, Tome 2, Bern 2006 (zit. DONZALLAZ, Tome 2)
- EHRENZELLER BERNHARD/
MASTRONARDI PHILIPPE/
SCHWEIZER RAINER J./
VALLENDER KLAUS A.
(Hrsg.) Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage, Zürich/St.Gallen 2008 (zit. Bearbeiter, SG-Komm BV, Nr. ... zu Art. ...)
- FRAOUA RIDHA Les instruments juridiques de la nouvelle orientation de l'agriculture suisse, in: Blätter für Agrarrecht 1994, S. 73-100 (zit. FRAOUA, BIAR 1994)
- GADOLA ATTILIO Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht, in: AJP 1/95 S. 47-59
- GEHRIG TANJA KATHARINA Struktur und Instrumente des Tierschutzrechts, Diss. Zürich 1999

GIACOMINI SERGIO	Verwaltungsrechtlicher Vertrag und Verfügung im Subventionsverhältnis „Staat-Privater“, Diss. Fribourg 1992
GRISEL ANDRÉ	Traité de droit administratif, Band 2, Neuchatel 1984
GUCKELBERGER ANNETTE	Der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht, in: ZBL 2007 S. 293-312
DIESELBE	Die Verjährung im Öffentlichen Recht, Habil. Speyer 2004 in: Jus Publicum, Beiträge zum Öffentlichen Recht, Band 111, Tübingen 2004
GYGI FRITZ	Verwaltungsrecht: Eine Einführung, Bern 1986
HÄFELIN ULRICH/ MÜLLER GEORG/ UHLMANN FELIX	Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010
HÄNNI PETER	Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 5. Auflage, Bern 2008
HOFER EDUARD	Rechtliche Instrumente für die Modernisierung der Landwirtschaft, Länderbericht der Schweiz für den XIX. Europäischen Agrarrechtskongress, in: Blätter für Agrarrecht 1997, S. 17-38 (zit. HOFER, BIAR 1997)

HOLZER ANDRÉ PIERRE	Verjährung und Verwirkung der Leistungsansprüche im Sozialversicherungsrecht, Diss. Bern 2005
HONAUER NIKLAUS/ ZOLLINGER PETER	Verjährung und Verjährungsunterbrechung in der MWST Voraussetzungen einer rechtsgültigen Verjährungs-unterbrechung, in: der Schweizer Treuhänder ST 9/05 S. 730 ff.
HONSELL HEINRICH/ VOGT NEDIM PETER/ WIEGAND WOLFGANG (Hrsg.)	Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht I, Art. 1-529 OR, 5. Auflage, Basel 2011 (zit. BEARBEITER, B-Komm OR, Nr. ... zu Art. ...)
HORLACHER FELIX	Kultursubventionen, Begründungen öffentlicher Kultur-förderung und zielgerechte Ausgestaltung von Kultur-subventionen, mit besonderer Berücksichtigung der Zürcher Kulturpolitik, Diss. Bern/Frankfurt a.M./New York 1984
HOTZ REINHOLD	Bäuerliches Bodenrecht: Probleme und Lösungsansätze, in: Blätter für Agrarrecht 1992, S. 45-65 (zit. HOTZ, BIAR 1992)
DERSELBE	Milchmarktordnung und Markenrecht, in: Blätter für Agrarrecht 2002, S. 3-15 (zit. HOTZ BIAR 2002)
HUBER ANTON	Direktzahlungen sind Subventionen, in: Blätter für Agrarrecht 2003, S. 25-46 (zit. HUBER, BIAR 2003)

IMBODEN MAX/ RHINOW RENÉ A.	Schweizerische Verwaltungsverwaltung, Band I: Allgemeiner Teil, 5. Auflage, Basel 1976
KNAPP BLAISE	Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, Deutschsprachige Ausgabe der vierten, vollständig überarbeiteten Auflage des Précis de droit administratif, Basel/Frankfurt a.M. 1992
KOLLER ALFRED	Schweizerisches Obligationenrecht Allgemeiner Teil, 3. Auflage, Bern 2009
KRAMER ERNST A.	Obligationenrecht Allgemeiner Teil, Basel 2009
KUTTLER ALFRED	Die Trennung der Bauzonen von den Nichtbauzonen – zur Tragweite eines verfassungsrechtlichen Prinzips, in: Blätter für Agrarrecht 1995 S. 10-46 (zit. KUTTLER, BIAR 1995)
MEYER THOMAS	Der Gewinnanspruch der Miterben im bäuerlichen Bodenrecht (Art. 28 ff. BGBB), Diss. Fribourg 2004
MÖLLER FABIAN	Rechtsschutz bei Subventionen, Diss. Basel 2006
MOOR PIERRE	Droit administratif, Volume II: Les actes administratifs et leur contrôle, Bern 1991

REBSAMEN-ALBISSER BIRGITTA	Der Vollzug des Tierschutzes durch Bund und Kantone, Diss. Bern/Stuttgart/Wien 1994
RHINOW RENÉ A.	Wesen und Begriff der Subvention in der Schweizerischen Rechtsordnung, Diss. Basel 1971 (zit. RHINOW, Subvention)
RHINOW RENÉ A./ KRÄHENMANN BEAT	Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990
RHINOW RENÉ A./ SCHMID GERHARD/ BIAGGINI GIOVANNI/ UHLMANN FELIX	Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Auflage, Basel 2011
RICHLI PAUL	Agrarrecht der Schweiz und der europäischen Union im Vergleich, in: Blätter für Agrarrecht 2007, S. 149-160 (zit. RICHLI, BIAR 2007)
DERSELBE	Grundriss des schweizerischen Wirtschaftsverfassungsrechts, Bern 2007 (zit. RICHLI, Wirtschaftsverfassungsrecht)
DERSELBE	Öffentlichrechtliche Fragen im Umfeld der Aufhebung der Milchkontingentierung (Auszug aus der Festschrift Pierre Moor), in: Blätter für Agrarrecht 2005, S. 99-115 (zit. RICHLI, BIAR 2005)

- DERSELBE (Hrsg.) Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XIII, Wirtschaftsstrukturecht unter besonderer Berücksichtigung des Agrar- und Filmwirtschaftsrechts, Basel 2005 (zit. BEARBEITER, SBVR XIII)
- SCHAERER BARBARA Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, Diss. Chur/Zürich 1992
- STREBEL LORENZ Das gesetzliche Vorkaufsrecht des Pächters gemäss dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodensrecht, Diss. Zürich 2009
- SCHWENZER INGEBORG Schweizerisches Obligationenrecht Allgemeiner Teil, 5. Auflage, Bern 2009
- Sekretariat des Schweizerischen Bauernverbands (Hrsg.) Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, Brugg 1995 (zit. BEARBEITER, Komm BGBB, Nr. ... zu Art. ...)
- STÖRI GILG Verhaltenssteuerung durch Subventionen, Diss. Zürich 1992
- STULZ FRANZ-SEPP Der ökologische Ausgleich als gemeinsame Aufgabe von Landwirtschaft und Naturschutz, in: Blätter für Agrarrecht 1993 S. 95-101 (zit. STULZ, BIAR 1993)

- TRAUFFER BERNHARD Die steuerrechtliche Behandlung von Subventionen,
Diss. Zürich 1977
- TSCHANNEN PIERRE/
ZIMMERLI ULRICH/
MÜLLER MARKUS Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern
2009
- WAGNER PFEIFER Umweltrecht I, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2009
BEATRICE
- DIESELBE Umweltrecht II, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2006
- WALDMANN BERNHARD/
HÄNNI PETER Stämpflis Handkommentar zum
Raumplanungsgesetz, Freiburg 2006 (zit.
WALDMANN/HÄNNI, SHK)

Materialienverzeichnis

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (LPG) vom 11. November 1981, BBl 1982 I 257 (zit. Botschaft LPG)

Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 15. Dezember 1986, BBl 1987 I 369 (zit. Botschaft SuG)

Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes Teil I: Agrarpolitik mit ergänzenden Direktzahlungen Teil II: Berufsbildung vom 27. Januar 1992, BBl 1992 II 1 (zit. Botschaft Änderung LwG)

Siebter Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes vom 27. Januar 1992, BBl 1992 II 130 (zit. Botschaft 7. Landwirtschaftsbericht)

Botschaft zu den Volksinitiativen „für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft“ (Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes) und „Bauern und Konsumenten - für eine naturnahe Landwirtschaft“ (Bauern- und Konsumenten-Initiative) vom 19. August 1992, BBl 1992 VI 292 (zit. Botschaft Bauern- und Konsumenten-Initiative)

Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002) vom 26. Juni 1996, BBl 1996 IV 1 (zit. Botschaft AP 2002)

Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz BBG) vom 6. September 2000, BBl 2000 5686 (zit. Botschaft BBG)

Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007) vom 29. Mai 2002, BBl 2002 4721 (zit. Botschaft AP 2007)

Botschaft, Teil I: Teilrevision des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) vom 29. Mai 2002, BBl 2002 4727 (Botschaft Teilrevision LwG)

Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011) vom 17. Mai 2006, BBl 2006 6337 (zit. Botschaft AP 2011)

Weisungen und Erläuterungen zur landwirtschaftlichen Begriffsverordnung des BLW, Februar 2011

Weisungen und Erläuterungen zur Direktzahlungsverordnung des BLW, Februar 2011

Weisungen und Erläuterungen zur Sömmerungsbeitragsverordnung des BLW, Februar 2011

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AGVE	Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGer	Bundesgericht
BVGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheid
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BTS	Besonders tierfreundliche Stallungssysteme
Bzw.	Beziehungsweise
E.	Erwägung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
f.	Und folgende/folgender Seite (etc.)
ff.	Und folgend (etc.)
Fn.	Fussnote
Hrsg.	Herausgeber
Insb.	Insbesondere
I.V.m.	In Verbindung mit
LGVE	Gerichts- und Verwaltungsentscheide im Kanton Luzern
Lit.	Litera
Nr.	Nummer
RAUS	Regelmässiger Auslauf im Freien
RGVE	Raufutter verzehrende Nutztiere/ Raufutter verzehrende Grossvieheinheit
Rz.	Randziffer
S.	Seite

SAK	Standardarbeitskraft
SG-Komm	St. Galler Kommentar
Sog.	Sogenannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
U.a.	Unter anderem
Vgl.	Vergleiche
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer

A. Einleitung

Die Verankerung der Landwirtschaft in der Schweiz hängt stark von den unterschiedlichen Regionen ab. Während in den ländlichen Regionen der Beruf des Landwirts¹ eher in die Sparte eines üblichen handwerklichen Berufes fällt, wird die Landwirtschaft in den Städten meistens als etwas Altmodisches und Ungewöhnliches wahrgenommen. Im Jahr 2010 waren in der Schweiz insgesamt immer noch rund 167'000 Personen in der Landwirtschaft tätig, was gegenüber den 225'000 Arbeitenden im Jahr 1996 einem deutlichen Rückgang entspricht.² Um ein ansprechendes Einkommen erzielen zu können, sind die Schweizer Landwirte aufgrund der teils sehr schwierigen Produktionsverhältnisse, insb. in den Hügeln und Bergen, auf eine staatliche Unterstützung angewiesen. Diese erfolgt heutzutage grösstenteils durch sog. Direktzahlungen. Die Ausrichtung und vor allem die Höhe dieser Zahlungen führen in der Schweiz oftmals zu teils hitzigen Diskussionen. „4'000 Bauern kassieren über 100'000 Franken“, titelte der Blick.³ Die NZZ berichtete von einzelnen Grossbetrieben, die vom Bund rund 500'000 Franken an Direktzahlungen pro Jahr erhalten.⁴ Zahlreiche weitere Artikel verdeutlichen, dass die staatliche Unterstützung der schweizerischen Landwirtschaft nicht immer auf volle Akzeptanz beim Volk stösst.

Das Ziel dieser Arbeit besteht in einem ersten Teil darin, die Legitimation der Direktzahlungen in der schweizerischen Bundesverfassung zu erörtern. Im Zentrum soll dabei die Betrachtung des ganzen Landwirtschaftsartikels in der BV⁵ stehen. Im ersten Abschnitt geht es in grundsätzlicher Weise darum, einen Überblick über die zahlreichen Erlasse im Landwirtschaftsrecht zu verschaffen.

¹ Die Ausführungen in der vorliegenden Arbeit betreffen selbstverständlich beide Geschlechter; es wurde aufgrund besserer Lesbarkeit jedoch auf eine sprachliche Gleichbehandlung verzichtet.

² Vgl. Angaben des Bundesamts für Statistik, Neuchâtel 2011, einsehbar unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/03/blank/ind24.indicator.240203.2402.html> (zuletzt besucht am 12. August 2011).

³ Siehe dazu den Artikel „Licht in die Blackbox Direktzahlungen“, vom 6. April 2011, einsehbar unter: <http://www.blick.ch/news/schweiz/4000-bauern-kassieren-ueber-100000-franken-170095> (zuletzt besucht am 12. August 2011).

⁴ Siehe dazu den Artikel „Geldsegen vom Bund für Grossbauern“, vom 26. Februar 2011, einsehbar unter: http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/geldsegen_vom_bund_fuer_grossbauern_1.9695126.html (zuletzt besucht am 12. August 2011).

⁵ SR 101.

Ein Blick in den Landwirtschaftsteil der systematischen Sammlung des Bundesrechts zeigt, wie umfangreich das Landwirtschaftsrecht ist.⁶

Neben einer allgemeinen Betrachtung der Gesetzgebung stehen im Hauptteil ausgewählte Probleme in Bezug auf Direktzahlungsbeiträge im Vordergrund. Beim Landwirtschaftsrecht handelt es sich um ein Gebiet, welches in der Schweiz nur wenig Beachtung findet, weshalb bei diversen Problemstellungen kaum auf eine Lehrbuchlösung zurückgegriffen werden kann.

Behandelt werden insbesondere Fragestellungen in den Bereichen des Widerrufs und der Rückforderung, der Verjährung und der Verwirkung, der Verrechnung, sowie des Verzugszinses. Ziel dieses Teils der Arbeit ist es, einerseits anhand der Rechtsnatur der Direktzahlungen aufzeigen zu können, welches Recht im Einzelfall Anwendung zu finden hat. Andererseits soll in Bereichen, in denen die Rechtsprechung einzelne Begriffe nicht einheitlich verwendet, Klarheit geschaffen werden. Anhand von Urteilen des Bundesgerichts und insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts soll aufgezeigt werden, wie bestehende Unklarheiten gelöst werden können.

⁶ Unter Punkt 91 befinden sich sämtliche Erlasse im Zusammenhang mit der Landwirtschaft, einsehbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/91.html#91> (zuletzt besucht am 12. August 2011).

B. Die Landwirtschaft in der Bundesverfassung

I. Geschichte

1. Die Zeit vor der Einführung des ersten Landwirtschaftsartikels

Vor der Einführung des ersten Landwirtschaftsartikels in die eidgenössische Bundesverfassung im Jahre 1947 erfolgte keine staatliche Förderung und Unterstützung der Landwirtschaft. Die Landwirtschaft wurde als gleichwertiger Wirtschaftszweig betrachtet, welchem keine Sonderposition verschafft werden sollte.⁷ Mit der zunehmenden Industrialisierung und der Entwicklung der Transportmittel wurde deutlich, dass die schweizerische Landwirtschaft im Vergleich mit anderen Ländern aufgrund ihrer topographischen Struktur nicht konkurrenzfähig war. Es folgte eine erste Absatzkrise, welche durch den erhöhten Bedarf an einheimischen Lebensmitteln während der beiden Weltkriege unterbrochen wurde. Die Krisenzeiten vor, während und nach den Weltkriegen erforderten Eingriffs- und Stützungsmaßnahmen, welche jedoch kaum auf ausreichender Gesetzesgrundlage basierten.⁸ Infolgedessen sah sich der Verfassungsgeber in der Pflicht, eine verfassungsmässige Grundlage für die Unterstützung der Landwirtschaft zu schaffen.

2. Einführung von Art. 31^{bis} Abs. 3 lit. b aBV im Jahre 1947

Im Zuge der Revision des Wirtschaftsartikels im Jahre 1947 wurde Art. 31^{bis} Abs. 3 lit. b aBV in die Bundesverfassung aufgenommen. Damit wurde eine umfassende Grundlage für die staatliche Schutz- und Lenkungsgesetzgebung im Bereich der Landwirtschaft geschaffen.⁹ Dieser Verfassungsartikel gab dem Bund die Befugnis, von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen, um Vorschriften zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft, sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes zu erlassen.¹⁰ Im Zentrum stand die Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft, die einzelnen Aufgaben wurden nicht explizit aufgeführt. Grundsätzlich dürften Ziele der Nahrungsmittelproduktion zur Wahrung der

⁷ BIAGGINI/LIENHARD/RICHLI/UHLMANN, S. 195.

⁸ DONZALLAZ, Tome 1, Rz. 14 ff.; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 373 f.

⁹ AUBERT, commentaire, Nr. 1 ff. zu Art. 104; DONZALLAZ, Tome 1, Rz. 28 ff.; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 375; RICHLI, Wirtschaftsverfassungsrecht, Rz. 854 ff.; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 1 zu Art. 104.

¹⁰ Botschaft Bauern- und Konsumenten-Initiative, 319 ff.; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 538; RICHLI, Wirtschaftsverfassungsrecht, Rz. 854; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 1 zu Art. 104.

Unabhängigkeit des Landes und die Erhaltung der Kulturlandschaft im Vordergrund gestanden haben.¹¹ Mit dem Eingang des Landwirtschaftsartikels in die Verfassung bestand nun auch eine Grundlage für die Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes im Jahr 1951.¹² Insbesondere die Einführung des Landwirtschaftsgesetzes (LwG)¹³ führte zu einer zuvor unbekannten Regelungsdichte in diesem Rechtsbereich.

3. Revision des Landwirtschaftsartikels zu Art. 104 BV (Art. 32^{octies} aBV)

In der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 wurde ein revidierter Landwirtschaftsartikel angenommen. Die Annahme des Art. 31^{octies} aBV führte zu einer tiefgreifenden Veränderung der Landwirtschaftspolitik. Im Rahmen der Revision des Landwirtschaftsartikels erfuhr auch das Landwirtschaftsgesetz eine grundlegende Neugestaltung. Das neue LwG trat am 29. April 1998 in Kraft und basiert auf den in der Verfassung aufgeführten Zielen. Im Zentrum steht die Förderung der bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe und nicht mehr nur die Erhaltung der Landwirtschaft als solche. Beachtung fanden insb. auch die Anliegen der Raumplanung und des Naturschutzes. Somit haben neben der Nahrungsmittelversorgung auch die Ökologie und die Landschaftspflege grundlegende Bedeutung erhalten.¹⁴ Weiter erfolgte eine Trennung zwischen Preis- und Einkommenspolitik, deren zufolge das bäuerliche Einkommen nicht allein durch die Produktpreise erzielt werden sollte. Die Einführung von Direktzahlungen als Abgeltung für gemeinschaftlich anerkannte Leistungen war letztendlich die Folge dieser Trennung.¹⁵

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1999 übernahm Art. 104 BV den Art. 31^{octies} aBV inhaltlich nahezu unverändert.¹⁶ Neben dem Verfassungsartikel und dem LwG existieren im Bereich der Landwirtschaft unzählige weitere Gesetzes- und Vollziehungserlasse.¹⁷

¹¹ Botschaft 7. Landwirtschaftsbericht, 219 ff.; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 1 zu Art. 104.

¹² RICHLI, SBVR XIII, Rz. 376.

¹³ SR 910.1.

¹⁴ AUBERT, commentaire, Nr. 6 ff. zu Art. 104; BIAGGINI/LIENHARD/RICHLI/UHLMANN, S. 198; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 414.

¹⁵ RICHLI, Wirtschaftsverfassungsrecht, Rz. 860.

¹⁶ VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 2 zu Art. 104.

¹⁷ Die Vermittlung eines umfassenden Überblicks sämtlicher rechtlichen Grundlagen im Bereich der Landwirtschaft, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Zusammenfassend und historisch betrachtet, verläuft die Verfassungsmässigkeit des Landwirtschaftsartikels grundsätzlich in drei Etappen, nämlich in die Zeit vor der Einführung des ersten Landwirtschaftsartikels, in die Phase der Geltung von Art. 31^{bis} Abs. 3 lit. b aBV und schlussendlich die letzte Etappe mit der Revision von Art. 31^{bis} Abs. 3 lit. b aBV zu Art. 31^{octies} aBV (und später Art. 104 BV).

II. Rechtsnatur von Art. 104 BV

Bei Art. 104 BV handelt es sich um eine Bundeskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung. Durch den Erlass des LwG hat der Bundesgesetzgeber von seiner Regelungsmöglichkeit Gebrauch gemacht, was dazu führt, dass den Kantonen letztendlich ein bescheidener Regelungsbereich verbleibt. Im Bereich des Vollzugs¹⁸ stehen den Kantonen indessen in denjenigen Bereichen Kompetenzen zu, wo das LwG Bereiche weder explizit noch implizit regelt.¹⁹

Grundsätzlich kann Art. 104 BV als eine Verknüpfung zwischen einer Zielnorm kombiniert mit einer Kompetenz- und Auftragsnorm bezeichnet werden.²⁰ Der Zielkatalog von Art. 104 Abs. 1 BV verdeutlicht die Multifunktionalität der Landwirtschaft. In Abs. 2 geht es sodann hauptsächlich um die Förderung der bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe. Die Aufgaben und Befugnisse des Bundes werden in Abs. 3 festgelegt.

III. Aufgabe und Ziele des Verfassungsartikels (Abs. 1)

1. Allgemein

Durch Art. 104 Abs. 1 BV werden die Ziele der eidgenössischen Agrarpolitik des Bundes festgelegt. Grundsätzlich hat der Bund für eine nachhaltige und auf die Marktbedürfnisse ausgerichtete Landwirtschaft zu sorgen.²¹ In lit. a–c präzisiert der Gesetzgeber die Ziele anhand eines Zielkatalogs. Demnach steht die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung (lit. a), die Erhaltung der natürlichen

¹⁸ Insb. Art. 46 Abs. 1 BV und Art. 178 LwG.

¹⁹ RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 539 f.; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 3 zu Art. 104.

²⁰ RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 539 f.; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 3 zu Art. 104.

²¹ Botschaft AP 2002, S. 297 ff.; AUBERT, commentaire, Nr. 11 ff. zu Art. 104; BIAGGINI, Kommentar BV, Nr. 6 ff. zu Art. 104; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 538; RICHLI, BIAR 2007, S. 150 f.; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 414 ff.; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 5 zu Art. 104.

Lebensgrundlagen und die Pflege der Kulturlandschaft (lit. b) und die dezentrale Besiedelung des Landes im Vordergrund (lit. c). Neben der Versorgungsfunktion kommt der Landwirtschaft somit auch eine Pflege- und Erhaltungsfunktion zu.²² Die Erfüllung dieser Ziele erfordert eine stete Beachtung sowohl der Nachhaltigkeit als auch einer auf die Marktbedürfnisse ausgerichteten Produktion.

2. Nachhaltigkeit

Dass der Begriff der Nachhaltigkeit überhaupt Eingang in den Landwirtschaftsartikel gefunden hat, basiert auf dem Gedanken, dass die Landwirtschaft in der Schweiz ohne Unterstützung und Förderung des Bundes gefährdet wäre.²³ Der Bund hat somit unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit die Landwirtschaft insofern zu fördern, dass diese auch in Zukunft existieren kann.

Der Begriff der Nachhaltigkeit von Art. 104 Abs. 1 BV lässt sich in drei Dimensionen einteilen, in eine wirtschaftliche, ökologische und soziale.²⁴ Bei der ökologischen Nachhaltigkeit geht es um die Minimierung von negativen Auswirkungen der Landwirtschaft in Bezug auf die Umwelt.²⁵ Insbesondere werden einer intensiven Produktion Grenzen gesetzt. Bei der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit steht die Gesellschaft im Vordergrund, sie soll nur so viele Ressourcen beanspruchen, dass der nachfolgenden Generation dieselben noch zur Verfügung stehen. Die soziale Nachhaltigkeit bezieht sich auf die staatliche und gesellschaftliche Organisation. Konflikte und Spannungen sollten demnach auf friedlichem Weg gelöst werden. In Bezug auf die Landwirtschaft folgt aus dem Zusammenspiel dieser Begriffe, dass grundsätzlich eine ausreichende Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, fruchtbarer Böden und natürlicher Ressourcen bestehen bleiben und ebenso genügend Personen landwirtschaftlich tätig sein sollten.²⁶ Eine nachhaltige Entwicklung bedarf eines Zusammenspiels aller drei Dimensionen, sie kann nur erreicht werden, wenn keiner dieser Nachhaltigkeitsaspekte vernachlässigt wird.²⁷

²² Botschaft AP 2002, S. 297 ff.

²³ Botschaft AP 2011, S. 6355.

²⁴ VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 6 zu Art. 104.

²⁵ Botschaft AP 2011, S. 6256.

²⁶ Botschaft AP 2011, S. 6256.

²⁷ VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 6 zu Art. 104.

Die Überprüfung der Nachhaltigkeit erfolgt anhand von festgelegten Kriterien, welche einer regelmässigen Kontrolle bedürfen. Diese erfolgt nach den im Landwirtschaftsgesetz²⁸ und in der Verordnung über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft²⁹ festgelegten Grundsätzen.³⁰ Hauptsächlich geht es darum, die Agrarpolitik und die Leistungen der Landwirtschaft im Hinblick auf die wirtschaftliche, ökologische und soziale Entwicklung zu überprüfen.³¹

3. Versorgungsfunktion Art. 104 Abs. 1 lit. a

Ziel jener Funktion ist die Sicherstellung der Produktion von Nahrungsmitteln und Rohstoffen. Im Zentrum steht die Selbstversorgung des Schweizervolkes, welche sich anhand des Selbstversorgungsgrades bemessen lässt. Dieser bestimmt sich aus dem Verhältnis zwischen der Inlandproduktion und dem inländischen Gesamtverbrauch.³² Nach Abzug des Produktionsanteils, welcher auf importierten Futtermitteln basiert, ergab sich im Jahr 2004 ein Netto-Selbstversorgungsgrad von 53%. Was im Vergleich zum Jahr 1992 einer Abnahme von 8% entspricht.³³ Insgesamt sorgt somit die einheimische Landwirtschaft für einen durchaus beachtlichen Anteil an der Versorgung.

Eine untergeordnete Rolle spielt im Hinblick auf die Versorgungsfunktion das Raumplanungsrecht. Gemäss Art. 16 RPG³⁴ und Art. 26 Abs. 3 RPV³⁵ haben Landwirtschaftszonen u.a. der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes zu dienen.³⁶

4. Pflegefunktion Art. 104 Abs. 1 lit. b³⁷

Die Pflegefunktion in Art. 104 Abs. 1 Bst. b BV dient dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Pflege der Kulturlandschaft. Einerseits ist der Boden der Landwirtschaft die Grundlage der Ernährungsproduktion. Andererseits fördert die Bewirtschaftung des Bodens durch die Landwirtschaft dessen Erhaltung. Eine extensive Nutzung des Bodens sorgt zudem für den Bestand

²⁸ Insb. Art. 185 und Art. 187 Abs. 13 LwG.

²⁹ SR 919.118 (VO Nachhaltigkeit).

³⁰ Botschaft AP 2011, S. 6258.

³¹ Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 VO Nachhaltigkeit.

³² Botschaft AP 2011, S. 6361.

³³ Botschaft AP 2011, S. 6362; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 10 zu Art. 104.

³⁴ SR 700.

³⁵ SR 700.1.

³⁶ VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 10 zu Art. 104.

³⁷ VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 11 zu Art. 104.

der zahlreichen wildlebenden Pflanzen und Tiere. Ein weiterer Beitrag zur Pflegefunktion wird dadurch erfüllt, dass die Landwirtschaft den Kulturboden praktisch flächendeckend bewirtschaftet.

5. Dezentrale Besiedlung des Landes Art. 104 Abs. 1 lit. c

Der Aspekt der dezentralen Besiedlung des Landes beinhaltet neben den raumplanerischen Zielen auch den Gedanken der Erhaltung eines gesunden Bauernstandes, welcher nicht mehr explizit im Gesetz verankert ist.³⁸ Die Erfüllung des Verfassungsauftrags von Art. 104 Abs. 1 lit. c BV erfolgt im Rahmen des Raumplanungsrechts. Die Begriffe der dezentralen Besiedlung des Landes³⁹ und der ausreichenden Sicherung der Landesversorgung⁴⁰ kommen bereits in der Einleitung des RPG vor und stellen somit grundlegende Aufgaben im Bereich der Raumplanung dar. Nach Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG sollen der Landwirtschaft genügend Flächen an geeignetem Kulturland bestehen bleiben. Der Schutz des Kulturlandes ist vor allem dort von grosser Bedeutung, wo der Erhalt von produktiven Fruchtfolgeflächen im Zentrum steht. Somit strebt eine dezentrale Besiedlung des Landes im Sinne von Art. 104 Abs. 1 lit. c BV die Sicherung von ausreichender landwirtschaftlicher Produktionsfläche an.

6. Spannungsverhältnis des Art. 104 Abs. 1 BV

Die einzelnen Ziele des Art. 104 Abs. 1 BV stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander.⁴¹ Insbesondere das Ziel einer auf den Markt ausgerichteten Produktion lässt sich nur schwer mit der Sicherung des bäuerlichen Einkommens und der dezentralen Besiedlung des Landes vereinbaren. So wird etwa eine kostengünstige Nahrungsmittelversorgung verlangt, die mit dem Schutz der Landschaft, der Umwelt, der geographischen Randregionen und des Bauernbestandes in einem Konflikt steht. Eine Spannung besteht auch im Hinblick auf das bäuerliche Einkommen. Hier wird auf der einen Seite eine Verbesserung des Einkommens verlangt, auf der anderen Seite wird jedoch auch eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit angestrebt. Eine harmonische Erfüllung sämtlicher Ziele von Art. 104 Abs. 1 BV scheint somit kaum realisierbar zu sein. Die Einführung der Direktzahlungen

³⁸ BIAGGINI/LIENHARD/RICHLI/UHLMANN, S. 198; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 12 zu Art. 104.

³⁹ Art. 1 Abs. 2 lit. c RPG.

⁴⁰ Art. 1 Abs. 2 lit. d RPG.

⁴¹ BIAGGINI/LIENHARD/RICHLI/UHLMANN, S. 198 f.; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 15 zu Art. 104.

und die Entkoppelung von Einkommens- und Produktionsziel haben jedenfalls für eine Entschärfung dieses Spannungsverhältnisses gesorgt.⁴²

IV. Förderung bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben (Abs. 2)

1. Förderungsauftrag

Der Bund ist gemäss Art. 104 Abs. 2 BV dazu beauftragt, die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe zu fördern, dabei kann im Einzelfall vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abgewichen werden.⁴³ Der Auftrag des Bundes lautet dahingehend, dass die Förderung ergänzend zur Selbsthilfe der Landwirtschaft geschehen soll. Damit bringt der Gesetzgeber die Subsidiarität der Förderung zum Ausdruck. Denn grundsätzlich hat der Bund nur dort Unterstützung zu leisten, wo sich die Betriebe nicht selbst helfen können.⁴⁴ Mit Blick auf die Verfassung beinhaltet Art. 104 Abs. 2 BV nicht nur eine Kompetenz, sondern auch einen Auftrag zur Förderung. Dieser Auftrag wird in Bezug auf seine Subsidiarität und den Adressaten jedoch eingeschränkt.

2. Adressaten

Nach Art. 104 Abs. 2 BV fördert der Bund nur die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe. Als nichtbodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe gelten sog. Verwalterbetriebe, welche in Bezug auf die Bewirtschaftung des Bodens keine Tätigkeiten vornehmen.⁴⁵ Hinsichtlich der Begrenzung auf die bäuerlichen Betriebe stellt die Verfassung klar, dass nur solche Betriebe zu fördern sind, welche hauptberuflich in der Landwirtschaft tätig sind. Der Gesetzgeber grenzt somit den Adressatenkreis auf diesen Bereich der Landwirtschaft ein. Dadurch erfolgt eine bewusste Hemmung der Entwicklung nicht bäuerlicher Betriebe.⁴⁶ Festzuhalten ist jedoch, dass staatliche Massnahmen auch den nichtbäuerlichen Betriebsformen zugutekommen. Insbesondere in Bereichen, in denen vom Bund allgemeine

⁴² Botschaft Änderung LWG, S. 10 ff.; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 547 f.; RICHLI, Wirtschaftsverfassungsrecht, Rz. 857 ff.; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 15 zu Art. 104.

⁴³ AUBERT, commentaire, Nr. 13 zu Art. 104; BIAGGINI/LIENHARD/RICHLI/UHLMANN, S. 201; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 16 ff. zu Art. 104.

⁴⁴ Botschaft AP 2002, S. 300 f.

⁴⁵ Botschaft AP 2002, S. 300; Der Anteil solcher Verwalterbetriebe ist demzufolge sehr klein.

⁴⁶ Botschaft AP 2002, S. 300 f.; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 17 zu Art. 104.

Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz geschaffen wurden, beinhaltet der Adressatenkreis auch die nichtbäuerlichen Betriebe.⁴⁷

3. Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit

Bereits nach dem alten Landwirtschaftsartikel Art. 31^{bis} Abs. 3 lit. a BV⁴⁸ durfte der Bund im Bereich der Landwirtschaft nötigenfalls von der damaligen Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.⁴⁹ Der Grund dafür war der Gedanke, dass die Landwirtschaft in einer freien Marktwirtschaft und einer freien internationaler Konkurrenz nicht existieren könnte.⁵⁰

An diesem Grundgedanken wurde festgehalten. Nach wie vor kann der Bund gemäss Art. 104 Abs. 2 BV vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 Abs. 4 BV) abweichen. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll dies jedoch erst erfolgen, wenn keine andere Möglichkeit der Förderung besteht (Grundgedanke der Subsidiarität).⁵¹ Vor allem die Ausrichtung von Direktzahlungen, doch auch Zollkontingente und Zollbelastungen, weichen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit ab.⁵² Tendenziell nimmt die Unterstützung des Bundes im Bereich der Schutzmassnahmen ab, was u.a. zur Abschaffung der Milchkontingentierung im Jahr 2009 führte.

V. Massnahmen zur Erfüllung der multifunktionalen Aufgaben (Abs. 3)

1. Einführung

In Art. 104 Abs. 3 BV listet der Gesetzgeber weitere Kompetenzen des Bundes auf. Dabei wird er in Art. 104 Abs. 3 lit. a-d BV verpflichtet, für die aufgeführten Leistungen zu sorgen, während Art. 104 Abs. 3 lit. e-f BV bloss sog. Kann-Vorschriften darstellen, welche den Bund nicht zum Tätigwerden verpflichten.⁵³

2. Förderung des landwirtschaftlichen Einkommen

Nach Art. 104 Abs. 3 lit. a BV kommt dem Bund die Aufgabe zu, das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen so zu ergänzen, dass damit ein

⁴⁷ Botschaft AP 2002, S. 300 f.; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 538 f.

⁴⁸ Später auch Art. 31^{octies} BV.

⁴⁹ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 414 ff.

⁵⁰ RICHLI, Wirtschaftsverfassungsrecht, Rz. 876 ff.

⁵¹ Botschaft AP 2002, S. 300 f.; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 538 f.; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 18 zu Art. 104.

⁵² RICHLI, Wirtschaftsverfassungsrecht, Rz. 878.

⁵³ AUBERT, commentaire, Nr. 14 f. zu Art. 104; BIAGGINI, Kommentar BV, Nr. 11 ff. zu Art. 104.

angemessenes Entgelt für die erbrachten Leistungen erzielt wird, dies stets unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises. Dieser Absatz wird im LwG konkretisiert. In den Art. 72 ff. LwG werden die nicht produktbezogenen (allgemeinen) Direktzahlungen geregelt. Hinter diesen Zahlungen steckt die Idee einer Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen.⁵⁴ Die Entrichtung von ökologischen Direktzahlungen nach Art. 104 Abs. 3 lit. b BV wird in den Art. 76 ff. LwG beschrieben. Dabei steht die Förderung von besonders umweltschonenden oder tiergerechten Produktionsformen im Zentrum.⁵⁵

3. Transparenz auf dem Markt

Die in Art. 104 Abs. 3 lit. c BV festgelegten Deklarationsvorschriften dienen der Markttransparenz. Dabei spielt neben dem Konsumentenschutz auch die Förderung des Absatzes eine Rolle. Die Deklarationspflichten erfassen neben den landwirtschaftlichen auch nicht landwirtschaftlich produzierte Lebensmittel.⁵⁶ Umgesetzt werden diese Vorschriften in den Art. 14 ff. LwG, sowie in GUB/GGA-Verordnung⁵⁷ und der Bio-Verordnung⁵⁸.

4. Umweltschutz

Die Massnahmen für den Schutz der Umwelt nach Art. 104 Abs. 3 lit. d BV, welche insb. den Einsatz von Düngemitteln, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen betrifft, werden in Art. 158 ff. LwG ausgeführt.⁵⁹

5. Forschung, Beratung, Ausbildung und Investitionshilfen

Die Förderung der Forschung, der Beratung und der Ausbildung, sowie Investitionshilfen im Landwirtschaftsbereich nach Art. 104 Abs. 3 lit. e BV basiert auf dem Gedanken der Verbesserung von Produktionsgrundlagen und der Steigerung der Leistungsfähigkeit.⁶⁰

⁵⁴ AUBERT, commentaire, Nr. 15 zu Art. 104; BIAGGINI, Kommentar BV, Nr. 12 zu Art. 104.

⁵⁵ AUBERT, commentaire, Nr. 15 zu Art. 104; BIAGGINI, Kommentar BV, Nr. 12 zu Art. 104.

⁵⁶ BIAGGINI, Kommentar BV, Nr. 12 zu Art. 104.

⁵⁷ SR 910.12 (Verordnung über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse (GUB/GGA-Verordnung)).

⁵⁸ SR 910.18 (Verordnung über die biologische Landwirtschaft und die Kennzeichnung biologisch produzierter Erzeugnisse und Lebensmittel (Bio-Verordnung)).

⁵⁹ AUBERT, commentaire, Nr. 15 zu Art. 104; BIAGGINI, Kommentar BV, Nr. 12 zu Art. 104.

⁶⁰ AUBERT, commentaire, Nr. 15 zu Art. 104; BIAGGINI, Kommentar BV, Nr. 12 zu Art. 104.

6. Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes

Ein wesentliches Ziel des Gesetzgebers stellt die Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes dar. Gerade dieser Aspekt steht in einem Spannungsverhältnis zum steten Wachstum der Bevölkerung und dem daraus entstehendem Bedürfnis nach genügend Wohnfläche. Anhand des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB)⁶¹, des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht (LPG)⁶² und des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) hat der Gesetzgeber in diesem Bereich Instrumente geschaffen, mit denen dieses Ziel erreicht werden sollte.⁶³

VI. Finanzierung (Abs. 4)

Nach Art. 104 Abs. 4 BV hat der Bund für die Erreichung der in Art. 104 BV festgelegten Ziele zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel einzusetzen. Dadurch soll die Finanzierung transparent gestaltet werden.⁶⁴ Insgesamt verbirgt sich hinter der Umsetzung von Art. 104 BV ein grosser finanzieller Aufwand. Aufgrund des geringen Umfangs der zweckgebundenen Gelder aus der Landwirtschaft selbst, erfolgt die Finanzierung der Landwirtschaft im Sinne von Art. 104 BV in erheblichem Masse durch Bundesgelder.⁶⁵ Gemäss Art. 6 LwG erfolgt die Bewilligung der finanziellen Mittel der wichtigsten Aufgabenbereiche per einfachen Bundesbeschluss der Bundesversammlung und hat für vier Jahre Geltung.⁶⁶ Für die Zeitperiode 2014-2017 ist ein Zahlungsrahmen von insgesamt Fr. 13.670 Mrd. vorgesehen, was den Umfang der Leistungen verdeutlicht.⁶⁷ Gegenüber dem Zahlungsrahmen der Zeitperiode 2008-2011 von Fr. 13.499 Mrd. erfahren die bereitgestellten Mittel somit eine nicht all zu grosse Veränderung.⁶⁸ Die Finanzierung der Landwirtschaft in der Schweiz führt bei der Bevölkerung indessen stets zu grossen Diskussionen über den Sinn, den Zweck und die Notwendigkeit.

⁶¹ SR 211.412.11.

⁶² SR 221.213.2.

⁶³ BIAGGINI, Kommentar BV, Nr. 12 zu Art. 104; RICHLI, Wirtschaftsverfassungsrecht, Rz. 870 ff.

⁶⁴ AUBERT, commentaire, Nr. 16 zu Art. 104; BIAGGINI, Kommentar BV, Nr. 13 zu Art. 104; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 43 zu Art. 104.

⁶⁵ Botschaft AP 2002, S. 306 ff.

⁶⁶ AUBERT, commentaire, Nr. 16 zu 104; BIAGGINI, Kommentar BV, Nr. 13 zu Art. 104; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, Nr. 43 zu Art. 104.

⁶⁷ Botschaft AP 2011, S. 6526.

⁶⁸ Botschaft AP 2011, S. 6526.

C. Die Gesetzgebung in der Landwirtschaft, insb. im Bereich der Direktzahlungen

I. Überblick

1. Einleitung

Das gesamte Landwirtschaftsrecht kann kaum sinnvoll in einem passenden Rahmen dargestellt werden. Insb. die Tatsache, dass der Normenbestand sich praktisch wöchentlich verändert, zeugt davon, in welchem Fluss sich das Landwirtschaftsrecht befindet.⁶⁹ Nach einem kurzen Überblick über ausgewählte Rechtsgebiete auf sämtlichen Rechtsebenen, steht nachfolgend vor allem die Gesetzgebung im Rahmen der Direktzahlungen im Vordergrund. Neben der Verfassungsgrundlagen und wenigen Gesetzeserlassen gilt es insbesondere die zahlreichen Verordnungen zu beachten.

2. Die verschiedenen Ebenen

a. Verfassung

Auf der Stufe der Verfassung steht primär der Landwirtschaftsartikel des Art. 104 BV im Zentrum.⁷⁰ Im Bereich der Wirtschaft weisen die Bestimmungen zur Landesversorgung (Art. 102 BV), zur Aussenwirtschaftspolitik (Art. 101 BV) und zur regionalen Strukturpolitik (Art. 103 BV) Berührungspunkte zur Landwirtschaft auf. In privatrechtlicher Hinsicht sind die Artikel über die Raumplanung (Art. 75 BV) und des Zivilrechts (Art. 122 BV) in Bezug auf das bäuerliche Boden- und Pachtrecht von grosser Bedeutung. Berührungspunkte bestehen auch in den Bereichen des Umweltschutzes (Art. 74 BV), des Gewässerschutzes (Art. 76 BV), des Natur- und Heimatschutzes (Art. 78 BV) und des Tierschutzes (Art. 80 BV).⁷¹

b. Gesetze

Auf Stufe der Bundesgesetze steht vor allem das Landwirtschaftsgesetz im Vordergrund. Dieses gilt als Grunderlass im Bereich des Agrarrechts und verfolgt u.a. die verfassungsmässigen Ziele des Landwirtschaftsartikels der BV.⁷² Neben dem LWG haben vor allem das BGGB und das LPG grosse

⁶⁹ HOFER, BIAR 1997, S. 17 ff.; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 439.

⁷⁰ Siehe oben, Teil B. III./1.

⁷¹ RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 540; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 440.

⁷² RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 540 ff.

Bedeutung. Zudem existieren mit dem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG)⁷³, dem Tierseuchengesetz⁷⁴ und dem Tierschutzgesetz⁷⁵ weitere Gesetze.

c. Verordnungen

Das Agrarrecht kennt zahlreiche Verordnungen. Vorliegend kann nur auf diejenigen Erlasse eingegangen werden, welche für das Verständnis der nachfolgenden Themen von besonderer Bedeutung sind. Dies sind etwa die Direktzahlungsverordnung⁷⁶, die Öko-Qualitätsverordnung⁷⁷, die Bio-Verordnung, die landwirtschaftliche Begriffsverordnung⁷⁸, die landwirtschaftliche Zonen-Verordnung⁷⁹, die Sömmerungsbeitragsverordnung⁸⁰ und die Nachhaltigkeitsverordnung.⁸¹

d. Weisungen und Erläuterungen

Neben den zahlreichen Verordnungen haben die Weisungen und Erläuterungen zu einzelnen Erlassen in der Praxis grosse Bedeutung. Gegenwärtig sind die Konkretisierungen des Bundesamts für Landwirtschaft zu der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung⁸², zur Direktzahlungsverordnung⁸³ und zur Sömmerungsbeitragsverordnung⁸⁴ von zentraler Wichtigkeit. Die Weisungen und Erläuterungen richten sich an die mit dem Vollzug beauftragten Instanzen und haben den Zweck, eine einheitliche Anwendung der Erlasse zu gewährleisten. Im öffentlichen Recht spricht man vom Begriff der Verwaltungsverordnung, bei welcher die übergeordnete Behörde mit bindender Wirkung für die unterstellte Behörde eine Dienstanweisung oder Erläuterung erlässt.⁸⁵ Grundsätzlich begründen derartige Weisungen und Erläuterungen keine Rechte und Pflichten für die Bürger. Nur ausnahmsweise beeinflussen

⁷³ SR 817.0.

⁷⁴ SR 916.40.

⁷⁵ SR 455.

⁷⁶ SR 910.13.

⁷⁷ SR 910.14.

⁷⁸ SR 910.91.

⁷⁹ SR 912.1.

⁸⁰ SR 910.133.

⁸¹ RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 542 f.; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 449.

⁸² Weisungen und Erläuterungen zur landwirtschaftlichen Begriffsverordnung des BLW, Februar 2011.

⁸³ Weisungen und Erläuterungen zur Direktzahlungsverordnung des BLW, Februar 2011.

⁸⁴ Weisungen und Erläuterungen zur Sömmerungsbeitragsverordnung des BLW, Februar 2011.

⁸⁵ Das Bundesverwaltungsgericht führte im Urteil B-3133/2009 vom 13. November 2009 in E. 4.4.4 aus, dass Weisungen, ähnlich wie Merkblätter oder Kreisschreiben, Verwaltungsverordnungen darstellen, welche die Durchführungsorgane binden, jedoch im Unterschied zu Rechtsverordnungen für Private keine Rechte und Pflichten begründen.

Weisungen und Erläuterungen die Rechtstellung der Einzelnen, nämlich dann, wenn sie ähnliche Aussenwirkungen wie Rechtsverordnungen begründen.⁸⁶

Durch den Erlass von Weisungen und Erläuterungen sollen die jeweils sehr komplexen Themenbereiche von den Vollzugsorganen einheitlich angewendet werden. Insb. im Bereich der Direktzahlungen dienen sie dazu, neben einer grundlegenden Festlegung der einzelnen Aspekte auch eine einheitliche Anwendung der Verordnung in den verschiedenen Kantonen zu gewährleisten.

II. Die Gesetze im Bereich der Landwirtschaft

1. LwG

a. Einführung

Das heute geltende Landwirtschaftsgesetz basiert auf dem neuen Landwirtschaftsartikel von 1996 und trat am 29. April 1998 in Kraft. Die Einführung der Direktzahlungen im Hinblick auf die Trennung zwischen Einkommens- und Produktionspolitik stand dabei im Zentrum. Daraus folgte, dass das Einkommen in der Landwirtschaft nicht mehr nur allein von der Produktion, also vom Verkauf der Produkte auf dem Markt, abhängig war.

b. Grundlage und Grundsätze des LwG

Die Grundlage des Landwirtschaftsgesetzes befindet sich im Landwirtschaftsartikel des Art. 104 BV. In Art. 1-6 LwG sind die allgemeinen Grundsätze verankert. Das Landwirtschaftsgesetz folgt in Art. 1 grundsätzlich dem Zweck und dem Wortlaut der Verfassungsnorm.⁸⁷ Im Zentrum stehen dabei die Multifunktionalität und die Nachhaltigkeit.⁸⁸ Anhand der Definition der Landwirtschaft in Art. 3 LwG wird der Geltungsbereich des LwG festgelegt. Demzufolge fallen die Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung (Art. 3 Abs. 1 lit. a LwG), die Aufbereitung, die Lagerung und der Verkauf der entsprechenden Erzeugnisse auf den Produktionsbetrieben (Art. 3 Abs. 1 lit. b LwG) und die Bewirtschaftung von naturnahen Flächen (Art. 3 Abs. 1 lit. c LwG) in den Anwendungsbereich des Landwirtschaftsgesetzes.⁸⁹

⁸⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 1854; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 123 ff.

⁸⁷ Siehe oben, Teil B. III./1.

⁸⁸ RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 541 f.; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 450.

⁸⁹ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 453 f.

Nach Art. 4 LwG sind bei der Anwendung des LwG erschwerende Produktions- und Lebensbedingungen zu berücksichtigen, womit den unterschiedlichen strukturellen Verhältnissen in der Schweiz Rechnung getragen wird. Die Berücksichtigung erfolgt durch die Ausrichtung von unterschiedlichen Arten von Direktzahlungen.⁹⁰ Art. 5 LwG betrifft die Einkommenssituation in der Landwirtschaft. Demzufolge sollen nachhaltig wirtschaftende und ökonomisch leistungsfähige Betriebe ein Einkommen erzielen, welches über mehrere Jahre mit dem Einkommen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung der Region vergleichbar ist.⁹¹

c. Die einzelnen Bereiche des LwG im Überblick

i. Rahmenbedingen für Produktion und Absatz

aa. Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen (Art. 8-27b LwG)

Die wirtschaftlichen Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes beinhalten zentrale Elemente, sie stehen gewissermassen als „gemeinsame Klammer“ vor den weiteren Gesetzesartikeln.⁹² Im Hinblick auf eine Tangierung der Wirtschaftsfreiheit spielen diese Normen insofern eine wichtige Rolle, als dass durch sie eine gesetzliche Grundlage besteht. Im Zentrum stehen das Auftreten auf dem Markt (Qualität, Absatzförderung, Marktentlastung, Kennzeichnung) und die Zölle.

ba. Milchwirtschaft (Art. 28-45 LwG)

Die Milchwirtschaft ist deshalb von grosser Bedeutung, da sie mit rund einem Drittel an der landwirtschaftlichen Endproduktion beteiligt ist und dementsprechend einen wichtigen Beitrag zum bäuerlichen Einkommen leistet.⁹³ Die Rechtssetzung im Bereich der Milchkontingentierung hat sich in der Vergangenheit stark verändert. Mit der Aufhebung der Art. 30-36 LwG in Art. 36a Abs. 1 LwG per 30. April 2009 wurde die Milchkontingentierung abgeschafft.⁹⁴ Die Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung (VAMK)⁹⁵ und die Verordnung über die Milchkontingentierung (MKV)⁹⁶

⁹⁰ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 455.

⁹¹ Art. 5 Abs. 1 LwG.

⁹² RICHLI, SBVR XIII, Rz. 460.

⁹³ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 538.

⁹⁴ RICHLI, BIAR 2005, S. 100 f.

⁹⁵ SR 916.350.4.

⁹⁶ SR 916.350.1.

beinhalten konkrete Bestimmungen dazu.⁹⁷ Weitere Aspekte im Bereich der Milchwirtschaft sind in den Bereichen der Verarbeitung, der Fütterung und verschiedenen Import/Exportbestimmungen festzustellen.

ca. Viehwirtschaft (Art. 46-53 LwG)

Neben der Milchwirtschaft hat auch die Viehwirtschaft in der Schweiz eine grosse Bedeutung. Die klimatische und topografische Lage in grossen Teilen des Landes lässt oftmals nur eine Grünlandnutzung zu und bietet somit Grundlage für die Viehwirtschaft.⁹⁸ Wichtig sind hier die Massnahmen zur Strukturlenkung. Durch die Festlegung von Höchstbeständen in der Verordnung über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion (HBV)⁹⁹ wurde der Entwicklung der Grossbetriebe entgegengewirkt und zudem die Produktionskapazität eingeschränkt.¹⁰⁰

da. Pflanzenbau (Art. 54-59 LwG) und Weinwirtschaft (Art. 60-69 LwG)

Im Bereich des Pflanzenbaus geht es um die Regulierung von Kulturen, die der Ernährung der Menschen oder als Futtermittel der Tiere dienen oder als Rohstoffe verwendet werden.¹⁰¹ Die Bestimmungen über die Weinwirtschaft beziehen sich hauptsächlich auf die Regulierung von Rebanpflanzungen und die Organisation des Weinmarktes.¹⁰²

ii. Direktzahlungen

aa. Einführung

Mit der Annahme des neuen Landwirtschaftsartikels wurde die Grundlage für die Einführung von Direktzahlungen geschaffen, welche nun in den Art. 70 ff. LwG verankert sind.¹⁰³ Seit der Einführung der Direktzahlungen ist das landwirtschaftliche Einkommen nicht mehr nur von der Produktion abhängig. Gestützt auf die Bestimmungen über die Direktzahlungen im LwG trat am 7. Dezember 1998 die Direktzahlungsverordnung in Kraft.

⁹⁷ Auf die Thematik der Milchkontingentierung kann aus Platzgründen nicht weiter eingegangen werden.

⁹⁸ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 566 ff.

⁹⁹ SR 916.344.

¹⁰⁰ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 569 ff.

¹⁰¹ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 584.

¹⁰² RICHLI, SBVR XIII, Rz. 592 ff.

¹⁰³ Botschaft AP 2002, S. 201 ff.; BIAGGINI/LIENHARD/RICHLI/UHLMANN, S. 199; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 597 ff.; RICHLI, Wirtschaftsverfassungsrecht, Rz 860 ff.

ba. Allgemeine Bestimmungen

Die Art. 70 und 71 LwG legen die Grundsätze der Direktzahlungen fest. Art. 70 Abs. 1 LwG macht hierbei deutlich, dass der Anspruch auf die Ausrichtung von Direktzahlungen an Voraussetzungen, insb. an die des ökologischen Leistungsnachweises, gebunden ist.¹⁰⁴ Die Direktzahlungen werden grundsätzlich in allgemeine Direktzahlungen, Ökobeiträge, Ethobeiträge und Sömmerungsbeiträge unterteilt (Art. 70 Abs. 1 und 3 LwG). Art. 70 Abs. 2 LwG bestimmt den Umfang des ökologischen Leistungsnachweises und hat somit in Bezug auf die Ausrichtung von Direktzahlungen grosse Bedeutung.¹⁰⁵ Die Grundlage für die ökologischen Direktzahlungen befindet sich in Art. 70 Abs. 3 LwG. Gemäss Art. 70 Abs. 5 LwG liegt es in der Kompetenz des Bundesrates gewisse, in Bezug auf die Ausrichtung von Direktzahlungen relevante Punkte, zu bestimmen.

ca. Allgemeine Direktzahlungen (Art 72-75 LwG)

Die allgemeinen Direktzahlungen bestehen aus den Flächenbeiträgen (Art. 72 LwG), den Beiträgen für die raufutterverzehrenden Nutztiere (Art. 73 LwG), den Beiträgen für die Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen (Art. 74 LwG) und den Hangbeiträgen (Art. 75 LwG). Die Konkretisierung dieser Normen erfolgt in den Art. 27-35 DZV. Grundsätzlich steht bei den allgemeinen Direktzahlungen die Quantität im Vordergrund. Je mehr Tiere oder Fläche, desto höher sind die Direktzahlungsbeiträge.

da. Ökologische Direktzahlungen (Art. 76-77 LwG)

Zu den ökologischen Direktzahlungen gehören die Ökobeiträge (Art. 76 LwG), die Ethobeiträge (Art. 76a LwG) und die Sömmerungsbeiträge (Art. 77 LwG). In der DZV finden sich in den Art. 40-63a Ausführungen dazu. Mit diesen Beiträgen werden besondere Leistungen im Bereich der Ökologie honoriert.¹⁰⁶ Auf Verordnungsebene beinhalten die Öko-Qualitätsverordnung und die Bio-Verordnung weitere Normen dazu. Ethobeiträge werden für besonders tierfreundliche Stallungssysteme¹⁰⁷ (Art. 1 Abs. 4 lit. a DZV) und für den regelmässigen Auslauf im Freien¹⁰⁸ (Art. 1 Abs. 4 lit. b DZV) entrichtet. Die

¹⁰⁴ RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 549.

¹⁰⁵ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 598.

¹⁰⁶ RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 550.

¹⁰⁷ Abgekürzt BTS.

¹⁰⁸ Abgekürzt RAUS.

Ausrichtung von Sömmerungsbeiträgen gemäss Art. 77 LwG richtet sich nach der Sömmerungsbeitragsverordnung.

ea. *Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen (Art. 77a/b LwG)*

Anlässlich der Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik 2011¹⁰⁹ trat ein neues Programm zur Förderung der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen in den Art. 77a und 77b LwG in Kraft. Demnach geht es um die Verbesserung der Ausnutzung des ökologischen Potenzials. Das Ziel besteht aus der effizienten Nutzung der von der landwirtschaftlichen Produktion benötigten Ressourcen, der Optimierung des Pflanzenschutzes, sowie dem Schutz und einer nachhaltigeren Nutzung des Bodens und der biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft.¹¹⁰

iii. *Soziale Begleitmassnahmen (Art. 78- 86a LwG)*

Der Strukturwandel im Bereich der Landwirtschaft kann bei einzelnen Landwirtschaftsbetrieben zu einer finanziellen Not führen. Die sozialen Begleitmassnahmen sehen für solche Fälle Mittel vor. Zentral ist die Betriebshilfe nach Art. 78 ff. LwG. Grundsätzlich geht es dabei um die finanzielle Unterstützung in Form von zinslosen Darlehen oder Betriebsdarlehen. Mit der Betriebshilfe können sich Landwirtschaftsbetriebe freiwillig entschulden, was dazu führt, dass zukünftige Investitionen finanziell tragbar sind.¹¹¹ Für Landwirte, die bereit sind ihren Betrieb aufzugeben, stehen nach Art. 86a LwG Umschulungsbeihilfen zur Verfügung.¹¹²

iv. *Strukturverbesserungen*

aa. *Allgemeines (Art. 87-92 LwG)*

Durch die Strukturverbesserung sollte sich die landwirtschaftliche Infrastruktur an die sich stets ändernden Rahmenbedingungen und Anforderungen anpassen können. Im Zentrum stehen die Senkung der Produktionskosten und die Förderung der Ökologisierung, was die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einer nachhaltig produzierenden Landwirtschaft zur Folge haben sollte.¹¹³

Grundsätzlich gewährt der Bund nach Art. 87 Abs. 1 LwG Beiträge und Investitionskredite mit dem Zweck, die Produktionskosten zu senken (lit. a), die

¹⁰⁹ Botschaft AP 2011.

¹¹⁰ Botschaft AP 2011, S. 6441 f.

¹¹¹ Botschaft Teilrevision LwG, S. 4826 f.

¹¹² Botschaft Teilrevision LwG, S. 4826 f.; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 636.

¹¹³ Botschaft Teilrevision LwG, S. 4830.

Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum, insb. im Berggebiet zu verbessern (lit. b), das Kulturland zu schützen (lit. c), ökologische, tierschützerische und raumplanerische Ziele zu verwirklichen (lit. d) und den naturnahen Rückbau von Kleingewässern zu fördern (lit. e). Weiter wird zwischen Massnahmen unterschieden, die umfassende gemeinschaftliche Geltung haben (Art. 88 LwG) und solchen, die sich nur auf Einzelbetriebe beziehen (Art. 89 LwG). Die Strukturverbesserungsverordnung (SVV)¹¹⁴ und die Verordnung des BLW über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft (IBLV)¹¹⁵ machen dazu weitere Ausführungen.¹¹⁶

ba. Beiträge (Art. 93-104 LwG)

Art. 93 Abs. 1 LwG schreibt vor, in welchem Rahmen der Bund Beiträge gewährt. Dabei geht es um Beiträge für Bodenverbesserungen (lit. a) und landwirtschaftliche Gebäude (lit. b). Seit der Agrarpolitik 2007 werden auch Beiträge für die Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur Förderung einheimischer und regionaler Produktion, an denen die Landwirtschaft hauptsächlich beteiligt ist, entrichtet (lit. c).¹¹⁷ Durch die Umsetzung der Agrarpolitik 2011 haben auch gewerbliche Kleinbetriebe im Berggebiet Anspruch auf Beiträge, sofern sie landwirtschaftliche Produkte verarbeiten und vermarkten, was deren Wertschöpfung erhöht (lit. d).¹¹⁸

ca. Investitionskredite (Art. 105-112 LwG)

Art. 105 LwG legt die Grundsätze für die Entrichtung von Investitionskrediten fest. So werden Investitionskredite in der Form von zinslosen Darlehen gewährt.¹¹⁹ Investitionskredite machen insbesondere deshalb Sinn, da Investitionen im Bereich der Landwirtschaft oftmals sehr gross und wirtschaftlich nur schwer zu tragen sind. Neben den Krediten für grosse Investitionen spielt die einmalige Starthilfe für Junglandwirte nach Art. 106 Abs. 1 lit. a LwG in der Praxis eine grosse Rolle, da dadurch der Berufseinstieg von jungen Landwirten erheblich verbessert wird.¹²⁰

¹¹⁴ SR 913.1.

¹¹⁵ SR 913.211.

¹¹⁶ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 641.

¹¹⁷ Botschaft Teilrevision LwG, S. 4830 f.

¹¹⁸ Botschaft AP 2011, S. 6443 f.

¹¹⁹ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 651.

¹²⁰ Botschaft AP 2002, S. 252; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 653.

v. Forschung und Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht

aa. *Grundsatz*

Art. 113 LwG verankert für sämtliche Bestimmungen den Grundsatz, dass der Bund durch die Erarbeitung und Weitergabe von Wissen die Landwirtschaft in ihrem Bestreben rationell und nachhaltig zu produzieren unterstützt.¹²¹ Die landwirtschaftliche Berufsbildung befindet sich im Berufsberatungsgesetzes (BBG)¹²² vom 13. Dezember 2002.

ba. *Forschung*

Im Zentrum der landwirtschaftlichen Forschung steht das Ziel der Förderung einer effizient produzierenden Landwirtschaft, welche zudem die natürlichen Ressourcen schont und ihren Beitrag zur Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt leistet.¹²³ Die am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung (VLF)¹²⁴ regelt insbesondere die Organisation der landwirtschaftlichen Forschung und die Bewilligung von Krediten im Rahmen von Forschungsaufträgen und –Beiträgen.

ca. *Beratung*

Aufgrund der Integration der landwirtschaftlichen Berufsberatung in das BBG wurden die Art. 118-135 LwG gestrichen.¹²⁵ Einzig Art. 136 LwG enthält Bestimmungen zur landwirtschaftlichen Beratung, insbesondere werden hier die Aufgaben und die Organisation in den Grundzügen geregelt.

da. *Pflanzen- und Tierzucht*

Die Art. 140-147 LwG befassen sich mit der Züchtung von Pflanzen und Tieren. Der Bund kann die Züchtung von Nutzpflanzen und Nutztieren fördern. Ebenso steht ihm die Möglichkeit zu, Beiträge im Bereich der Tierzucht auszurichten.¹²⁶

vi. Pflanzenschutz und Produktionsmittel

Die Bestimmungen über den Pflanzenschutz und die Produktionsmittel zielen auf die Verhinderung von Schäden durch Schadorganismen und das Inverkehrbringen von ungeeigneten Produktionsmitteln ab. Der Bundesrat hat im Bereich des Pflanzenschutzes und der Produktionsmittel zahlreiche

¹²¹ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 658.

¹²² SR 412.10.

¹²³ Botschaft AP 2002, S. 254; RICHLI SBVR XIII Rz. 659.

¹²⁴ SR 915.7.

¹²⁵ Botschaft BBG, S. 5765.

¹²⁶ Gemäss den Art. 140 Abs. 1, Art. 141 Abs. 1 und Art. 142 Abs. 1 LwG.

Verordnungen erlassen.¹²⁷ Das stete Streben nach neuen Sorten und Rassen einerseits und der Steigerung der Produktion andererseits macht es notwendig, dass im Bereich des Pflanzenschutzes und der Produktionsmittel strenge Vorschriften gelten.

vii. Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen

Für die Durchführung dieser höchst anspruchsvollen Landwirtschaftsgesetzgebung sind funktionierende Durchführungsinstrumente und ein genügender Rechtsschutz zwingend notwendig.¹²⁸ Diese sind im 8. Titel des LwG vorgesehen und umfassen den Rechtsschutz, die Verwaltungsmassnahmen und die Strafbestimmungen. Das BLW ist gemäss Art. 166 Abs. 1 LwG Beschwerdeinstanz für Verfügungen von Organisationen und Firmen. Als weitere Instanz ist das Bundesverwaltungsgericht vorgesehen.¹²⁹ Der Katalog von Art. 169 Abs. 1 LwG stellt eine Liste von Verwaltungsmassnahmen auf, mit welchen gegen Handlungen, die gegen die Landwirtschaftsgesetzgebung verstossen, vorgegangen werden kann.¹³⁰ Für die nachfolgenden Themen sind insbesondere die Bestimmungen über die Kürzung und Verweigerung (Art. 170) und über die Rückforderung von Beiträgen (Art. 171) von grosser Relevanz. Im Zentrum dieser Normen stehen Verstösse gegen das LwG oder gegen auf dem LwG basierende Verfügungen, aber auch die nicht oder nicht mehr Erfüllung von Voraussetzungen oder Auflagen hinsichtlich der Entrichtung von Beiträgen.

viii. Schlussbestimmungen

Durch die Delegationsnorm von Art. 177 LwG kommt dem Bundesrat eine ausgedehnte Rechtsetzungskompetenz zu. Dies wird hauptsächlich damit begründet, dass das Landwirtschaftsrecht sich einer raschen Änderung der Verhältnisse anzupassen hat.¹³¹ Den Erlass von Vorschriften technischer oder administrativer Natur kann der Bundesrat dem BLW oder seinen Dienststellen übertragen. Der Vollzug obliegt nach Art. 178 Abs. 1 LwG grundsätzlich den Kantonen, ausser in den Fällen, wo der Bund ausdrücklich für den Vollzug bestimmt ist.

¹²⁷ U.a.: Pflanzenschutz-Verordnung (SR 916.20), Pflanzenschutzmittel-Verordnung (SR 916.161), Saatgut-Verordnung (SR 916.151), Dünger-Verordnung (SR 916.171), Futtermittel-Verordnung (SR 916.307).

¹²⁸ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 718 f.

¹²⁹ Art. 166 Abs. 2 LwG.

¹³⁰ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 726.

¹³¹ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 734.

2. Weitere Erlasse im Bereich des Landwirtschaftsrecht

a. Allgemein

Die Zielsetzung des Landwirtschaftsartikels kann alleine mit dem Landwirtschaftsgesetz nicht erreicht werden. In privatrechtlicher Hinsicht bedarf es u.a. im Pacht- und im Erbrecht weiterer Regelungen. Im Bereich des öffentlichen Rechts weisen die Erlasse im Bereich des Umweltschutzes und der Raumplanung Berührungspunkte auf. Im Tierseuchenrecht und beim Tierschutz musste der Gesetzgeber ebenfalls tätig werden. Erlasse in diesen Gebieten regeln das Auftreten der Landwirtschaft in verschiedenen anderen Sektoren (z.B. Wirtschafts- und Umweltsektor).

b. BGG

Vor dem BGG befanden sich die Bestimmungen über das bäuerliche Bodenrecht in unterschiedlichen Erlassen, hauptsächlich beinhalteten das ZGB¹³², das OR¹³³, das EGG¹³⁴, das LEG¹³⁵ und das LwG derartige Normen.¹³⁶ Mit dem Inkrafttreten des BGG am 1. Januar 1994 wurden sowohl das LEG als auch das EGG aufgehoben, die weiteren anderen Erlasse wurden angepasst.¹³⁷ Im Zentrum des BGG steht die Koordination dieser vorher in unterschiedlichen Erlassen geregelten Bestimmungen.

Inhaltlich orientiert sich das BGG am Landwirtschaftsartikel der BV und bildet u.a. aufgrund der Bedeutung des bäuerlichen Bodens (Art. 104 Abs. 3 lit. f BV) einen Grundpfeiler des Agrarrechts.¹³⁸ Der Zweck des BGG besteht in der Förderung des bäuerlichen Grundeigentums, dem Erhalt der Familienbetriebe und der Verbesserung der landwirtschaftlichen Strukturen.¹³⁹ Dabei steht neben strukturpolitischen, eigentumspolitischen und familienpolitischen Zielen auch der Schutz vor Überschuldung im Vordergrund.¹⁴⁰ Neben den Definitionen der Begriffe in den Art. 6-10a BGG sieht das Gesetz als Hauptinstrumente

¹³² SR 210.

¹³³ SR 220.

¹³⁴ Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes (EGG), aufgehoben gemäss Art. 93 lit. a BGG mit Inkrafttreten des BGG am 1. Januar 1994.

¹³⁵ Bundesgesetz über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen (LEG), aufgehoben gemäss Art. 93 lit. b BGG mit Inkrafttreten des BGG am 1. Januar 1994.

¹³⁶ BEELER, S. 44; BIAGGINI/LIENHARD/RICHLI/UHLMANN, S. 212; MEYER, Rz. 34; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 752 ff.; STREBEL, Rz. 5.

¹³⁷ U.a. wurden die Art. 617-625 ZGB entweder angepasst oder aufgehoben.

¹³⁸ HOTZ, Komm BGG, Nr. 3 zu Art. 1.

¹³⁹ Art. 1 BGG; HOTZ, Komm BGG, Nr. 7 f. zu Art. 1; STREBEL, Rz. 2.

¹⁴⁰ HOTZ, BIAR 1992, S. 52 ff.; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 754.

Zuweisungsansprüche und Verfügungsbeschränkungen vor.¹⁴¹ Unterschieden werden muss weiter, ob ein Handeln im Bereich des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts vorliegt. In privatrechtlicher Hinsicht beinhaltet das BGBB Bestimmungen zum bürgerlichen Erbrecht. Dabei ist das Kaufrecht der Verwandten¹⁴² und der Gewinnanspruch der Miterben¹⁴³ von grosser praktischer Bedeutung. Weitere privatrechtliche Normen regeln die Veräusserungsverträge, wobei oftmals Verfügungsbeschränkungen und Vorkaufsrechte¹⁴⁴ bestehen.¹⁴⁵ Im Interesse des öffentlichen Rechts sind vor allem das Realteilungs- und Zerstückelungsverbot¹⁴⁶, sowie die Bewilligungspflicht für den Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken¹⁴⁷. Die Bestimmungen des BGBB haben eine grosse rechtliche Tragweite und wirken sich auf viele Bereiche des Landwirtschaftsrechts aus.¹⁴⁸

c. LPG

Wie auch das BGBB setzt sich das LPG aus verschiedenen Vorläufererlassen zusammen. Insbesondere Bestimmungen des OR, des EGG und des Pachtzinsgesetzes bildeten die Basis für die Schaffung des LPG, welches am 20. Oktober 1986 in Kraft getreten ist.¹⁴⁹ Gemäss Art. 276a Abs. 1 OR gilt das LPG, soweit es besondere Regelungen enthält. Das Rechtsinstitut der Pacht hat in der Landwirtschaft grosse Bedeutung.¹⁵⁰ Aus der Erhöhung der Nachfrage nach Pachtland folgte das Bedürfnis nach vermehrtem Schutz des Pächters.¹⁵¹ Der Zweck der Normen des LPG ergibt sich aus den allgemeinen Zielsetzungen der schweizerischen Landwirtschaft. So stehen auch beim LPG die Sicherung der Nahrungsmittelproduktion und –Versorgung, sowie der Schutz und die Pflege der Landschaft und der Umwelt im Zentrum.¹⁵² Insbesondere für den Erhalt der bürgerlichen Familienbetriebe beinhaltet das LPG grundlegende Bestimmungen. So können die Kantone nach Art. 5 Abs. 1 LPG für die Nachkommen des Verpächters eines landwirtschaftlichen

¹⁴¹ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 759; RICHLI, Wirtschaftsverfassungsrecht, Rz. 873.

¹⁴² Art. 25-27 BGBB.

¹⁴³ Art. 28-35 BGBB.

¹⁴⁴ U.a. der Verwandten und des Pächters.

¹⁴⁵ Art. 40-57 BGBB.

¹⁴⁶ Art. 58-60 BGBB.

¹⁴⁷ Art. 61-69 BGBB.

¹⁴⁸ Auf weitere Ausführungen zum BGBB muss aus Platzgründen verzichtet werden.

¹⁴⁹ BIAGGINI/LIENHARD/RICHLI/UHLMANN, S. 212 f.; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 797.

¹⁵⁰ STUDER, B-Komm OR, Nr. 1 zu Art. 276a.

¹⁵¹ Botschaft LPG, S. 289 f.; RICHLI SBVR XIII, Rz. 797.

¹⁵² STUDER, B-Komm OR, Nr. 2 zu Art. 276a.

Gewerbes ein Vorpachtrecht vorsehen, vorausgesetzt der Nachkomme will dieses selber bewirtschaften und ist dafür geeignet.¹⁵³ Die Pächter werden durch die gesetzliche Mindestdauer der Pacht¹⁵⁴, durch wirksamen Kündigungsschutz¹⁵⁵ und durch die Begrenzung der Pachtzinshöhe¹⁵⁶ geschützt.¹⁵⁷

3. Umweltschutz

In Art. 74 Abs. 1 BV legt die Verfassung die Grundsätze des Umweltschutzes fest. Im Zentrum steht der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor lästigen und schädlichen Einwirkungen. Im Zusammenhang mit dem Landwirtschaftsrecht weist die Gesetzgebung des Umweltschutzes hauptsächlich in den Bereichen Berührungspunkte auf, in denen das Umweltschutzgesetz¹⁵⁸ den Bodenschutz sowie umweltgefährdende Organismen regelt. Im Zusammenhang mit dem Bodenschutz kann der Bund gemäss Art. 29 USG Vorschriften über Stoffe erlassen, welche aufgrund ihrer Eigenschaften, Verwendungsarten oder Gebrauchsmengen die Umwelt und mittelbar die Menschen gefährden können.¹⁵⁹ Der langfristigen Bodenfruchtbarkeit nach Art. 34 USG ist ebenfalls Aufmerksamkeit zu schenken.¹⁶⁰ Es steht gemäss Art. 35 USG im Ermessen des Bundesrates, für die Bewertung der Bodenfruchtbarkeit Richtwerte zu erlassen. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 10a USG hat jeweils bei der Planung, Errichtung oder Änderung von einer Anlage zu erfolgen.

Die gesetzlichen Regelungen im Zusammenhang mit den umweltgefährdenden Stoffen befinden sich in Art. 26 ff. USG und speziell für die gentechnischen Organismen im Gentechnikgesetz¹⁶¹. Sie regeln allgemein den Umgang mit solchen Organismen.¹⁶² Im Bereich des Landwirtschaftsrechts befinden sich in den Art. 158-165 LwG Normen über die landwirtschaftlichen Produktionsmittel,

¹⁵³ Das Kriterium der Selbstbewirtschaftung wird in Art. 9 BGG definiert.

¹⁵⁴ Art. 7 ff. LPG, so dauert u.a. die erstmalige Pacht eines landwirtschaftlichen Gewerbes mindestens neun, die eines landwirtschaftlichen Grundstücks sechs Jahre (Art. 7 Abs. 1 LPG).

¹⁵⁵ Art. 16 ff. LPG, so beträgt u.a. die Kündigungsfrist ein Jahr (Art. 16 Abs. 2 LPG).

¹⁵⁶ Art. 35a ff. LPG, so muss die Höhe des Pachtzinses durch die kantonale Behörde genehmigt werden (Art. 36 Abs. 1 LPG).

¹⁵⁷ STUDER, B-Komm OR, Nr. 3 zu Art. 276a.

¹⁵⁸ SR 814.01.

¹⁵⁹ Ausführlich dazu WAGNER PFEIFER, Umweltrecht II, S. 60 ff.

¹⁶⁰ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 833; WAGNER PFEIFER, Umweltschutzrecht II, S. 81.

¹⁶¹ SR 814.91.

¹⁶² RICHLI, SBVR XIII, Rz. 835 ff.; WAGNER PFEIFER, Umweltrecht II, S. 57 ff.

unter welche Dünger, Pflanzenschutzmittel, Futtermittel und pflanzliches Vermehrungsmaterial fallen.¹⁶³

4. RPG

Auch das Raumplanungsrecht weist eine sehr enge Verbindung mit dem Landwirtschaftsrecht auf. Gemäss Art. 75 Abs. 1 BV legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung, welche kantonale umzusetzen sind. Dies zeigt bereits die enge Verbindung zum Landwirtschaftsartikel, wo gemäss Art. 104 Abs. 1 lit. c BV der Bund einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet.¹⁶⁴ Aus dem Raumplanungsartikel in der BV geht eine Trennung zwischen Bau- und Landwirtschaftszonen hervor.¹⁶⁵ Art. 16 RPG definiert die Landwirtschaftszone und weist in Abs. 1 direkt auf die Multifunktionalität der Landwirtschaft hin.¹⁶⁶ Laut der Definition dient die Landwirtschaftszone der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraumes oder dem ökologischen Ausgleich. Zudem soll die Landwirtschaftszone entsprechend der verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden.¹⁶⁷ Von grosser Bedeutung im Bereich der Direktzahlungen ist die Unterteilung der Landwirtschaftszone in Tal-, Hügel- und die Bergzonen I-IV.

Im Bereich der Landwirtschaft ist besonders die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone gemäss Art. 16a RPG bedeutsam. Im diesem Zusammenhang mit konkretisieren die Art. 34-48 RPV¹⁶⁸ die Zonenkonformität weiter.¹⁶⁹ Im Regelfall liegt die Zonenkonformität einer Baute in der Landwirtschaftszone nur vor, wenn eine Baute oder Anlage hinsichtlich eines landwirtschaftlichen oder gartenbauähnlichen Verwendungszwecks errichtet wird¹⁷⁰, sie der bodenabhängigen Bewirtschaftung oder der inneren Aufstockung dient¹⁷¹ und die Baute oder Anlage nötig ist, ihr keine überwiegenden Interessen gegenüberstehen und der Betrieb voraussichtlich längerfristig¹⁷² bestehen kann.¹⁷³ Die Art. 24, 24a-24d und 37a RPG regeln in

¹⁶³ Siehe oben, Teil C. II./1./c./vi.; WAGNER PFEIFER, Umweltrecht II, S. 73 ff.

¹⁶⁴ Siehe oben, Teil B. III./1.

¹⁶⁵ KUTTLER, BIAR 1995, S. 12 f.; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 807.

¹⁶⁶ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 812; WALDMANN/HÄNNI, SHK, Nr. 2 zu Art. 16.

¹⁶⁷ Art. 16 RPG.

¹⁶⁸ SR 700.1.

¹⁶⁹ HÄNNI, S. 175; WALDMANN/HÄNNI, SHK, Nr. 1 f. zu Art. 16a.

¹⁷⁰ Art. 16a Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 34 Abs. 1 lit. a und b RPV und Art. 34 Abs. 2 und 3 RPV.

¹⁷¹ Art. 16a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 RPG und Art. 34 Abs. 1 RPV.

¹⁷² Art. 34 Abs. 1 i.V.m. Art. 34 Abs. 4 lit. a-c RPV.

grundsätzlicher Weise, wann für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen vom Prinzip der Zonenkonformität abgewichen werden darf.

Die Raumplanung spielt somit vor allem aufgrund der Definition der Landwirtschaftszone und der Unterteilung in die verschiedenen Hügel- und Bergzonen eine grosse Rolle. Zudem haben auch die Normen zum zonenkonformen Bau in der Landwirtschaftszone praktische Bedeutung.¹⁷⁴

5. Natur- und Heimatschutz

Im Zusammenhang mit dem Umweltrecht und dem Raumplanungsrecht ist auch das Natur- und Heimatschutzrecht von Bedeutung. Das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)¹⁷⁵ beinhaltet sowohl raumplanungs- als auch umweltrelevante Aspekte. Das Landwirtschaftsgesetz sieht in Art. 76 Abs. 3 LwG die Entrichtung von Ökobeiträgen für die Förderung der natürlichen Artenvielfalt gemäss dem NHG vor. Grundsätzlich ergänzen und verstärken die Bestimmungen des NHG den im LwG vorgesehenen Schutz.¹⁷⁶

6. Tierschutz

Das schweizerische Tierschutzgesetz zählt allgemein zu den besten und fortschrittlichsten der Welt.¹⁷⁷ Es zeichnet sich u.a. dadurch aus, dass es nicht nur die Nutztiere, sondern auch die Haustiere und demnach neben den landwirtschaftlichen auch sämtliche Tierhalter betrifft. Grundsätzlich sind nach Art. 2 Abs. 1 TSchG Tiere so zu behandeln, dass ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung getragen wird. Wer mit Tieren umgeht, hat für deren Wohlbefinden zu sorgen. Niemand darf einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen oder es in Angst versetzen.¹⁷⁸ Im Hinblick auf die Entrichtung von allgemeinen Direktzahlungen nach Art. 70 Abs. 2 lit. a LwG und Art. 5 DZV wird die Erfüllung der Tierschutzvorschriften vorausgesetzt.¹⁷⁹ Die Einführung der Ethobeiträge nach Art. 76a LwG fördert besonders tierfreundliche Produktionsformen und deren Ausdehnung.¹⁸⁰

¹⁷³ HÄNNI S. 175 ff.; RICHLI, SBVR XIII, Rz. 818 ff.; WALDMANN/HÄNNI, SHK, Nr. 7 zu Art. 16a.

¹⁷⁴ So muss in jedem Fall, wo in der Landwirtschaftszone eine Baute errichtet oder geändert wird, eine Prüfung der spezifischen Zonenkonformität durchgeführt werden.

¹⁷⁵ SR 451.

¹⁷⁶ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 825 ff.; STULZ, BIAR 1993, S. 95 ff.

¹⁷⁷ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 855.

¹⁷⁸ Art. 2 Abs. 2 und Abs. 3 TSchG.

¹⁷⁹ GEHRIG, S. 56 ff.

¹⁸⁰ Siehe oben, Teil C. II./1./c./ii.

7. Weitere Erlasse im Bereich des Landwirtschaftsrechts

Das Landwirtschaftsrecht weist zu weiteren Rechtsgebieten starke Bezüge auf. Eine vertiefte Hingabe zu jedem einzelnen Gebiet würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Zu erwähnen sind jedenfalls die Berührungspunkte zum Lebensmittelrecht¹⁸¹, zum Betäubungsmittelrecht¹⁸² und zum Markenrecht¹⁸³. Im Bereich der Wirtschaft spielt das Gesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft¹⁸⁴ eine wichtige Rolle. Grundsätzlich haben diese Zulagen das Ziel das Einkommen von landwirtschaftlich tätigen Familien zu erhöhen.¹⁸⁵

III. Erlasse im Bereich der Direktzahlungen

1. DZV

a. Einleitung

Die Entrichtung der Direktzahlungen und mit diesen direkt zusammenhängende Probleme bilden den Hauptteil dieser Masterarbeit. Die Entrichtung von Direktzahlungen in der Landwirtschaft hat sich an die in Art. 104 Abs. 3 lit. a BV festgelegten Zielen zu halten. So ist das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen derart zu erhöhen, dass es einem für die erbrachten Leistungen angemessenen Entgelt entspricht. Voraussetzung ist dabei stets der ökologische Leistungsnachweis. Basierend auf den Art. 70 ff. LwG gilt die Direktzahlungsverordnung als wegweisender Erlass. Um das komplexe und sich stets wandelnde Gebilde der Direktzahlungen überhaupt verstehen zu können, ist es notwendig einen Überblick über den Aufbau und den Inhalt dieses grundlegenden Erlasses zu haben.

b. Grundlage der DZV

Die Direktzahlungsverordnung besteht aus fünf Titeln und einem Anhang. Neben den allgemeinen Bestimmungen im ersten Teil, werden die allgemeinen und die ökologischen Direktzahlungen in je einem Bereich behandelt. Das Verfahren und die Schlussbestimmungen bilden die letzten beiden Titel. Von Bedeutung ist zudem der Anhang über den ökologischen Leistungsnachweis.

¹⁸¹ U.a. Vorschriften über die Warendeklaration.

¹⁸² Vor allem bei Fragen zum Hanfanbau.

¹⁸³ Gemäss HOTZ ist das Marken- und nicht das Milchrecht im Falle einer geschützten Marke für die Frage, ob der Milchproduzent die Milchabnahmestelle wechseln kann (HOTZ, BIAR 2002, S. 3 ff.).

¹⁸⁴ SR 836.1.

¹⁸⁵ RICHLI, SBVR XIII, Rz. 873.

c. Anspruchsberechtigung

Der Kreis der Anspruchsberechtigten wird in Art. 2 Abs. 1 DZV festgelegt.¹⁸⁶ Demzufolge wird vorausgesetzt, dass der Bewirtschafter erstens einen Betrieb führt, zweitens seinen zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz hat und drittens über eine berufliche Grundausbildung gemäss den Vorgaben von Art. 2 Abs. 1 lit. c und Art. Abs. 1^{bis} DZV verfügt. Grundsätzlich keinen Anspruch auf Direktzahlungen haben nach Art. 2 Abs. 2 lit. a DZV juristische Personen.¹⁸⁷ Die Berechtigung umfasst nicht nur einen Kreis von Personen, sondern macht auch hinsichtlich der Flächen Einschränkungen. Art. 4 DZV definiert unter dem Begriff der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) die für die Direktzahlungen beitragsberechtigten Flächen.

Als Voraussetzung für sämtliche Direktzahlungen müssen die Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises erfüllt sein. Der ökologische Leistungsnachweis besteht aus dem Nachweis der ökologischen Leistungen (Art. 5-16 DZV). Das Kriterium des ökologischen Leistungsnachweises verlangt von den Landwirten in verschiedenen Bereichen die Erfüllung der an sie gestellten Vorgaben.¹⁸⁸ Einen Anspruch auf Direktzahlungen besteht zudem erst dann, wenn gewisse Werte erreicht werden. So muss ein Landwirtschaftsbetrieb gemäss Art. 18 DZV einen Arbeitsbedarf von mindestens 0.25 SAK¹⁸⁹ aufweisen. Begrenzungen bestehen zudem hinsichtlich des Alters (Art. 19 DZV), der Anzahl Fläche und Tiere (Art. 20 DZV), der Anzahl SAK (Art. 21 DZV) und des massgeblichen Vermögens und Einkommens des Berechtigten (Art. 22 und 23 DZV). Insb. die Aspekte des Alters, des Einkommens und des Vermögens stellen klar, dass die Direktzahlungen nicht für diejenigen Betriebe gedacht sind, welche zwar aufgrund der Grösse

¹⁸⁶ Die Weisungen und Erläuterungen 2011 des BLW zur DZV behandelt die Thematik der Anspruchsberechtigung auf den S. 2-6 ausführlich.

¹⁸⁷ Die DZV schreibt in Art. 2 Abs. 3 vor, wann natürliche Personen oder Personengesellschaften, die den Betrieb einer AG oder GmbH bewirtschaften, beitragsberechtigt sind.

¹⁸⁸ Werden die Anforderungen nicht oder nicht mehr erfüllt, so hat dies Konsequenzen für die Landwirte, insbesondere können bereits entrichtete Beiträge zurückgefordert werden oder bereits verfügte Beiträge werden widerrufen.

¹⁸⁹ Der Begriff der Standardarbeitskraft (SAK) wird in Art. 3 Abs. 2 LBV definiert und hat in der Praxis grosse Relevanz. Die Anzahl SAK ist oftmals Voraussetzung für den Erhalt von Beiträgen im Bereich der Landwirtschaft, so auch in Art. 21 DZV.

grundsätzlich Anspruch hätten, aber wegen der finanziellen Lage nicht auf Direktzahlungen angewiesen sind.¹⁹⁰

d. Allgemeine Direktzahlungen

Die Grundsätze der allgemeinen Direktzahlungen werden in den Art. 72-75 LwG festgelegt.¹⁹¹ Art. 27-39 DZV enthalten weitere Ausführungen dazu. Bei den allgemeinen Direktzahlungen geht es um die Entrichtung von Beiträgen für eine bestimmte Anzahl an Fläche oder Tieren. Dabei wird pro Hektare und Jahr ein Beitrag von Fr. 1'040.00 bezahlt. Gemäss den Weisungen und Erläuterungen des BLW besteht ein Anspruch auf Flächenbeiträge nur, wenn diese erstens einem Betrieb zugeordnet sind, zweitens pflanzenbaulich genutzt werden und drittens dem Bewirtschafter über das ganze Jahr zur Verfügung stehen.¹⁹² Neben den Flächenbeiträgen werden Beiträge für die Anzahl Raufutter verzehrender Nutztiere (RGVE) ausgerichtet. Die Anzahl RGVE bestimmt sich gemäss Art. 29 Abs. 1 lit. a DZV anhand der Tiere, die zwischen dem 1. Mai des Vorjahres und dem 30. April des Beitragsjahres auf dem Betrieb gehalten wurden.¹⁹³ Die Beiträge erfahren eine Begrenzung hinsichtlich der Anzahl Tiere pro Hektare.¹⁹⁴ Die Definierung der RGVE-Beiträge erfolgt in Art. 32 DZV. Gemäss den Art. 33 und 34 DZV werden zudem Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen entrichtet. Auf Hangbeiträge im Sinne von Art. 35-39 DZV besteht dann Anspruch, wenn eine - je nach Zone unterschiedliche - Hangneigung vorliegt. Eine derartige Hangneigung verlangt von den Landwirten grossen Aufwand, was zusätzliche Beiträge rechtfertigt.

¹⁹⁰ Ab einem massgebenden Vermögen von Fr. 1'000'000.00 werden die Direktzahlungen gemäss Art. 23 Abs. 2 DZV vollständig gekürzt, was oftmals bei Landwirten mit Bauland der Fall sein wird.

¹⁹¹ Siehe oben, Teil C. II./1./c./ii.

¹⁹² Weisungen und Erläuterung des BLW zur DZV, S. 17 f.

¹⁹³ Die Beitragsberechtigung hängt somit sowohl bei den Flächenbeiträgen als auch bei den RGVE-Beiträgen stark von der Dauer ab, was in der Praxis durchaus zu Problemen führen kann. Der massgebende Flächen- und Tierbestand wird anlässlich eines vom BLW bestimmten Stichtages berechnet. Grundsätzlich kann nur Beiträge beanspruchen, wer am Stichtag Bewirtschafter eines Betriebes ist, was insbesondere bei Hofübergaben zu Problemen führt (Weisungen und Erläuterungen des BLW zur DZV, S. 38 f.).

¹⁹⁴ Gemäss Art. 30 Abs. 1 DZV sind je nach Zone nur zwischen 0.8 und 2.0 RGVE anspruchsberechtigt. Diese Begrenzung hat in der Praxis ebenfalls eine grundlegende Bedeutung. So ist der beitragsbeanspruchende Landwirt darauf angewiesen, dass er im Verhältnis zu den Anzahl Tieren genügend Grünfläche zur Verfügung hat.

e. Ökobeiträge

Anders als bei den allgemeinen Beiträgen steht bei den Ökobeiträgen die Förderung der Ökologie durch bestimmte Tätigkeiten und Massnahmen im Vordergrund. Die Ausrichtung von Ökobeiträgen ist mit klaren Vorgaben verbunden. So werden gemäss Art. 42 lit. a und lit. c DZV keine Beiträge ausgerichtet, wenn die einzelnen Flächen mit einer hohen Anzahl an Unkraut befallen sind oder die Fläche unsachgemäss bewirtschaftet wird.¹⁹⁵ Die Entrichtung von Ökobeiträge erfolgt nur, wenn die Voraussetzungen für extensiv genutzte oder wenig intensiv genutzte Wiesen, Streuflächen, Hecken, Feld- und Ufergehölze (Art. 44 ff. DZV), Bunt- und Rotationsbrachen, Ackerschonstreifen und Säume auf Ackerflächen (Art. 50 ff. DZV) und Hochstamm-Feldobstbäume (Art. 54 DZV) erfüllt sind. Für den biologischen Landbau werden ebenfalls Beiträge gewährt, die Einzelheiten dazu regelt die Bio-Verordnung. Die in den Art. 59 ff. DZV aufgeführten Ethobeiträge werden für besonders tierfreundliche Stallungen und den regelmässigen Auslauf im Freien entrichtet.¹⁹⁶

f. Verfahren

Für die Behandlung der nachfolgenden Einzelprobleme, die sich im Rahmen der Berechtigung und der Entrichtung von Direktzahlungen stellen, ist das Verfahren von zentraler Bedeutung.

Wer Direktzahlungen beanspruchen will, hat gemäss Art. 63 DZV dazu stets ein Gesuch einzureichen. Der Kanton bestimmt die Einzelheiten bezüglich der Form und kann zudem die zuständige Behörde bestimmen.¹⁹⁷ Nach Art. 65 Abs. 1 DZV sind die Gesuche für Direktzahlungen zwischen dem 15. April und dem 15. Mai einzureichen. Die Gesuche im Bereich der Ökologie¹⁹⁸ sind bis zum 31. August des dem Beitragsjahr vorausgehenden Jahr einzureichen. Eine verspätete Einreichung führt grundsätzlich zu einer Kürzung oder einem Ausschluss der Beiträge.¹⁹⁹ Die Kantone haben gemäss Art. 66 Abs. 1 DZV für eine sachgemässe und unabhängige Kontrolle zu sorgen.

¹⁹⁵ Die Weisungen und Erläuterungen des BLW zur DZV legen auf S. 27 fest, ab wann von einem zu hohen Problempflanzen-Befall auszugehen ist. Der Beitragsausschluss gemäss Art. 42 DZV macht deutlich, dass Ökobeiträge effektiv auch nur dort eingesetzt werden sollen, wo die Ökologie gefördert wird.

¹⁹⁶ Siehe oben, Teil C. II./1./c./v.

¹⁹⁷ Weisungen und Erläuterungen des BLW zur DZV, S. 36.

¹⁹⁸ Aufzählung in Art. 65 Abs. 3 DZV.

¹⁹⁹ Weisungen und Erläuterungen des BLW zur DZV, S. 37.

Direktzahlungsrelevante Inspektionen haben laut Art. 66 Abs. 1^{bis} DZV bis zum 30. September zu erfolgen, damit für die Berechnung und das Ausrichten der Direktzahlungen genügend Zeit verbleibt.²⁰⁰

Gemäss Art. 67 Abs. 1 DZV erfolgen die Feststellung der Beitragsberechtigung und die Festsetzung der Beiträge durch den Kanton aufgrund der Verhältnisse am Stichtag. Nach Art. 67 Abs. 2 DZV fällt der Stichtag auf das Erhebungsdatum nach der Landwirtschaftlichen Datenverordnung²⁰¹. Diese delegiert die Festlegung des Stichtages in Art. 5 Abs. 1 landwirtschaftliche Datenverordnung an das BLW.²⁰² Für die Überweisung der Direktzahlungen ist das BLW zuständig. Von besonderer Bedeutung ist die Bestimmung von Art. 70 DZV über die Kürzung und Verweigerung der Beiträge. Im Zentrum steht dabei die Rückerstattung von zu Unrecht ausgerichteten Beiträgen gemäss Art. 171 LwG.

g. Schlussbestimmungen

Die Schlussbestimmungen regeln den Vollzug, welcher gemäss Art. 72 DZV insoweit dem BLW zusteht, als nicht die Kantone damit beauftragt worden sind.

h. Anhang Ökologischer Leistungsnachweis: Technische Regeln

Als Grundsatzvoraussetzung für den Anspruch auf Direktzahlungen müssen die Vorgaben des ökologischen Leistungsnachweises erfüllt sein. Der Anhang der DZV legt die technischen Regeln dazu fest. Hier findet man detaillierte Ausführungen bezüglich der Düngerbilanz, dem angemessenen Anteil an ökologischer Ausgleichsfläche, der geregelten Fruchtfolge, dem geeigneten Bodenschutz und der Auswahl und Anwendung von Pflanzenschutzmitteln.

2. Landwirtschaftliche Begriffsverordnung (LBV)

Die landwirtschaftliche Begriffsverordnung ist deshalb von Bedeutung, da sie im Bereich des LwG und den darauf basierenden Verordnungen für eine einheitliche Umschreibung der geltenden Begriffe sorgt.²⁰³ Die LBV hat zum Zweck, die in den verschiedenen Erlassen des Landwirtschaftsrechts

²⁰⁰ Weisungen und Erläuterungen des BLW zur DZV, S. 38.

²⁰¹ SR 919.117.71.

²⁰² Die Stichtage wurden vom BLW auf den 3. Mai 2011, 2. Mai 2012 und 2. Mai 2013 festgesetzt (Weisungen und Erläuterungen des BLW zur DZV, S. 39).

²⁰³ Art. 1 Abs. 1 LBV; Vgl. dazu Urteil des BVGer B-3133/2009 vom 13. November 2009, E. 4.4.

wiederkehrenden Begriffe materiell-rechtlich so zu definieren, dass über eine Rechtsfrage in einzelnen Fällen nicht unterschiedlich entschieden wird.²⁰⁴

3. Sömmerungsbeitragsverordnung (SöBV)

Die Sömmerungsbeiträge sind vor allem für die Beweidung der Alpen und des Juras von grosser Bedeutung, da dadurch Anreize für die Nutzung dieser Gebiete durch die Landwirtschaft geschaffen werden. Dies wiederum sorgt für eine nachhaltige und flächendeckende Bewirtschaftung dieser Gegenden.

Näherer Betrachtung bedarf die Unterscheidung zwischen Sömmerungsfläche und landwirtschaftliche Nutzfläche nach Art. 4 Abs. 1 DZV. Das Bundesgericht hat im Entscheid 2C_394/2010 E. 2.4 vom 4. November 2010 festgehalten, dass eine Sömmerungsfläche gemäss Art. 24 Abs. 1 LBV nicht zwingend im Sömmerungsgebiet liegen muss. In diesem Urteil hat das Bundesgericht in grundlegender Weise entschieden, dass die Sömmerungsfläche nicht unter die landwirtschaftliche Nutzfläche gemäss Art. 14 Abs. 1 LBV fällt, da die landwirtschaftliche Nutzfläche dem Bewirtschafter grundsätzlich ganzjährig zur Verfügung stehen muss. Ebenso setzt die Definition des landwirtschaftlichen Betriebes nach Art. 6 LBV eine ganzjährige Bewirtschaftung voraus.²⁰⁵ Nach der im besagten Urteil wiederholten Praxis gelten Flächen mit einer Höchstdistanz von 15 Km zum Betriebszentrum, noch zu den ganzjährig bewirtschaftenden Flächen und sind somit bis zu diesem Abstand noch als landwirtschaftliche Nutzfläche zu betrachten.²⁰⁶

D. Einzelne Fragestellungen im Bereich der Direktzahlungen

I. Einführung

Wie aus dem ersten Teil dieser Arbeit ersichtlich wird, handelt es sich beim Landwirtschaftsrecht und insb. im Gebiet der Direktzahlungen um eine äusserst komplexe Materie. In der Praxis bestehen in einzelnen Bereichen zahlreiche Unklarheiten. Der nachfolgende Teil verfolgt das Ziel, in den ausgewählten Gebieten für mehr Klarheit zu sorgen. Von grundlegender Bedeutung ist die Qualifikation der Direktzahlungen als solche und eine allfällige Subsumtion

²⁰⁴ Vgl. Urteil des BVGer B-3133/2009 vom 13. November 2009, E. 4.4.

²⁰⁵ Urteil des BGer 2C_394/2010 vom 4. November 2010, E. 3.1.

²⁰⁶ Urteil des BGer 2C_394/2010 vom 4. November 2010, E. 3.1 und E. 3.2.

unter den Begriff der Subventionen. Besonderes Augenmerk wird zudem dem Widerruf im öffentlichen Recht im Allgemeinen und von Direktzahlungen im Besonderen geschenkt, ebenso werden die Verjährung und die näher betrachtet.

II. Direktzahlungen als Subventionen?

1. Der Begriff der Subvention

a. Definition

Es ist bis heute nicht gelungen, eine einheitliche Definition des Subventionsbegriffs festzulegen.²⁰⁷ Gemäss der Diss. von Rhinow sind die „essentialia negotii“ einer Subvention in der staatlichen Vergünstigung und in der durch diese bewirkte Verhaltensbindung des Empfängers zu sehen.²⁰⁸ Grundsätzlich handelt es sich bei Subventionen somit um Geldleistungen oder geldwerte Leistungen eines Gemeinwesens an ein anderes Gemeinwesen oder an eine Privatperson, deren Ausrichtung von der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe abhängig gemacht wird. Dadurch wird das Verhalten des Empfängers gesteuert und bezweckt das Auslösen oder die Unterstützung von im öffentlichen Interesse stehenden Tätigkeiten.²⁰⁹

b. Subventionsbegriff auf Bundesebene

Der Begriff der Subventionen auf Bundesebene kann den Materialien zum Subventionsgesetz und dem Subventionsgesetz²¹⁰ selbst entnommen werden. Die Definition der Subventionen erfolgt in Art. 3 SuG. Dabei wird der Begriff nicht mehr verwendet, sondern von Anfang an zwischen Abgeltungen und Finanzhilfen unterschieden.²¹¹ Die Subventionen verfolgen das Ziel, das Verhalten privater Wirtschaftssubjekte zu steuern und dadurch einen bestimmten Zweck zu erreichen oder zumindest zu fördern.²¹² Sie bedürfen nach heutiger vorherrschender Auffassung einer gesetzlichen Grundlage, an

²⁰⁷ GIACOMINI, S. 5; HORLACHER, S. 71 ff.; MÖLLER, S. 20 ; RHINOW, Subvention, S. 7; STÖRI, S. 1 ff.

²⁰⁸ RHINOW, Subvention, S. 282.

²⁰⁹ RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 297 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 432.

²¹⁰ SR 616.1.

²¹¹ Art. 1 Abs. 1 SuG.

²¹² Botschaft SuG, S. 381 ff.; HUBER, BIAR 2003, S. 26 ff.; MÖLLER, S. 24 f.; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 297 ff.; SCHAEERER, S. 38 ff.; TRAUFFER, S. 25.

die jedoch je nach Wichtigkeit und konkreter Ausgestaltung unterschiedlich strenge Anforderungen gestellt werden.²¹³

Art. 3 SuG sieht vor, unter welchen Bedingungen Finanzhilfen (Abs. 1) und Abgeltungen (Abs. 2) zu entrichten sind. Als Finanzhilfen kommen Geld-, Sach- oder Dienstleistungen infrage, welche dem ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Empfänger als Anreiz zu einer freiwilligen Tätigkeit dienen soll.²¹⁴ Finanzhilfen sind somit stets an einen Zweck oder an ein Verhalten gebunden und dienen der Förderung oder Erhaltung einer vom Subventionsempfänger selbst gewählten Aufgabe. Durch Abgeltungen sollen dagegen finanzielle Lasten gemildert oder ausgeglichen werden, welche aus der Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe entstanden sind. Diese Lasten ergeben sich entweder aus bundesrechtlich vorgeschriebenen (Abs. 2 lit. a) oder aus öffentlich-rechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind (Abs. 2 lit. b).

Unterschieden wird weiter hinsichtlich des Handlungsspielraums der Behörde und des Zeitpunkts der Ausrichtung. Bei den sog. Anspruchssubventionen räumt ein Spezialgesetz dem Empfänger jeweils einen Anspruch auf die Entrichtung von Subventionen ein. Sind diese Anforderungen erfüllt, hat die Behörde die Subventionen zu entrichten.²¹⁵ Im Gegensatz dazu steht die Entrichtung von Ermessenssubventionen auch bei Vorliegen der gesetzlichen Anforderungen stets im Entschliessungsermessen der Behörde.²¹⁶ In zeitlicher Hinsicht wird zwischen Förderungs- und Erhaltungssubventionen unterschieden. Während die Förderungssubventionen ex ante gesprochen werden und dafür da sind, dass eine Tätigkeit überhaupt in Angriff genommen wird, sorgen die ex post gesprochenen Erhaltungssubventionen für die weitere Gewährleistung der Aufgabe.²¹⁷

c. Voraussetzungen für den Erhalt von Subventionen

Finanzhilfen setzen gemäss Art. 3 Abs. 1 SuG eine geldwerte Leistung, eine freiwillige Tätigkeit des Empfängers, eine Zweck- oder Verhaltensbindung und einen Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung voraus.²¹⁸ Nach Art. 3

²¹³ RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 298; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 436 ff.

²¹⁴ RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 298.

²¹⁵ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 433 f.

²¹⁶ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 434.

²¹⁷ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 435.

²¹⁸ Botschaft SuG, S. 382 ff. und 422 ff.; HUBER, BIAR 2003, S. 27 ff.; MÖLLER, S. 25 ff.; SCHAERER, S. 38 ff.

Abs. 2 SuG verlangen die Abgeltungen das Vorliegen eines ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Empfängers und die Milderung oder den Ausgleich von finanziellen Lasten, welche sich aus der Erfüllung bundesrechtlich vorgeschriebener Aufgaben oder öffentlich-rechtlichen Aufgaben, die der Bund überträgt, ergeben.²¹⁹

2. Qualifikation der Direktzahlungen

a. Einführung

Grundsätzlich müssen die verschiedenen Direktzahlungen unterschiedlich betrachtet werden. Durch die allgemeinen Direktzahlungen werden gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft abgegolten.²²⁰ Als gemeinwirtschaftliche Leistungen werden die sichere Versorgung der Bevölkerung, die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage, die Pflege der Kulturlandschaft und die dezentrale Besiedlung des Landes verstanden.²²¹ Neben den allgemeinen Direktzahlungen bedürfen auch die ökologischen Direktzahlungen der näheren Ansicht.

b. Allgemeine Direktzahlungen

i. Grundsätzliches

Die bereits erläuterte Unterscheidung der allgemeinen Direktzahlungen in Flächenbeiträge, Beiträge für die Haltung RVGE, Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Bedingungen und Hangbeiträge, erfordert es auch hinsichtlich der Abgeltungen und Finanzhilfen einer Differenzierung.

ii. Die Leistung der Subventionsempfänger

Für die Unterscheidung zwischen Finanzhilfe und Abgeltung ist die Qualifikation der erbrachten oder zu erbringender Leistung von zentraler Bedeutung. Anhand des Beispiels der Flächenbeiträge wird im Weiteren die Leistung der Subventionsempfänger näher behandelt.

Gemäss Art. 72 LwG gelten Flächenbeiträge als Entgelt für gemeinwirtschaftliche Leistungen. Nach Art. 3 Abs. 2 SuG müsste für das Vorliegen einer Abgeltung eine Tätigkeit vom Bund bundesrechtlich vorgeschrieben worden sein oder es müsste sich um eine vom Bund dem

²¹⁹ Botschaft SuG, S. 382 ff. und 422 ff.; HUBER, BIAR 2003, S. 27 ff.; SCHAERER, S. 38 ff.

²²⁰ HUBER, BIAR 2003, S. 30 f.

²²¹ Botschaft 7. Landwirtschaftsbericht, S. 464 ff.; HUBER, BIAR 2003, S. 30 f.

Empfänger übertragene öffentlich-rechtliche Aufgabe handeln. Die Einführung der Flächenbeiträge war die Folge der Abkehr vom Grundsatz der kostendeckenden Preise.²²² Die Einführung der Direktzahlung hat dafür gesorgt, dass derjenige finanzielle Bereich, welcher zuvor direkt durch den Preis ausgeglichen wurde, durch die Direktzahlungen abgegolten wird.²²³

Der Bund hat zwar gemäss dem Verfassungsauftrag dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Das Erbringen der gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemäss Art. 104 Abs. 1 BV ist jedoch nicht als Aufgabe zu verstehen, welche der Bund selbst zu erfüllen hat.²²⁴ Es handelt sich nicht um eine Aufgabe, welche an die Landwirtschaft oder den einzelnen Landwirten übertragen wird. Sondern um Tätigkeiten, die von den Landwirten freiwillig übernommen werden. Deshalb ist den Ansichten von FRAOUA und HUBER zu folgen, welche erwähnen, dass die Landwirte seit jeher als freie Unternehmer gelten, welche ohne Zwang auf eigene Kosten und Gefahr ihre Tätigkeit ausführen.

iii. Qualifizierung der allgemeinen Direktzahlungen

Anders als bei der Abgeltung steht bei der Finanzhilfe das Merkmal der selbstgewählten Tätigkeit im Zentrum. Wie gerade festgestellt, handelt es sich bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Flächenbeiträge um die Abgeltung freiwilliger Tätigkeiten. Somit sind die Flächenbeiträge nicht als Abgeltungen, sondern als Finanzhilfen zu qualifizieren. Zu prüfen sind die weiteren Voraussetzungen der Finanzhilfen, welche jedoch unproblematisch erscheinen. Insgesamt stellen Flächenbeiträge als gemeinwirtschaftliche Leistungen Tätigkeiten im öffentlichen Interesse dar, welche freiwillig erbracht werden.

Auch hier kann den Ausführungen von HUBER und MÖLLER gefolgt werden, welche zum Schluss kommen, dass Flächenbeiträge als Finanzhilfe zu

²²² Botschaft Änderung LWG, S. 11.

²²³ FRAOUA, BIAR 1994, S. 73 f.; HUBER, BIAR 2003, S. 32 f.

²²⁴ Siehe oben, Teil B. IV.; HUBER, BIAR 2003, S. 33 f.; MÖLLER, S. 29 ff.

betrachten sind.²²⁵ Ebenfalls folgt die Rechtsprechung dieser Interpretation und qualifiziert die Flächenbeiträge als Finanzhilfen.²²⁶

Die gemachten Ausführungen lassen sich ohne Zweifel auch auf die anderen allgemeinen Direktzahlungen anwenden. Da jeweils die Gewährung einer Geldleistung für eine vom Empfänger freiwillig gewählten im öffentlich-rechtlichen Interesse stehenden Leistung im Zentrum steht. Somit ist festzuhalten, dass es sich bei den allgemeinen Direktzahlungen um Finanzhilfen im Sinne des SuG handelt.

c. Ökologische Direktzahlungen

Zu den ökologischen Direktzahlungen gelten wie bereits erläutert die Ökobeiträge (Art. 76 LwG), die Ethobeiträge (Art. 76a LwG) und die Sömmerungsbeiträge (Art. 77 LwG). Bei diesen Beiträgen kommt noch deutlicher zum Ausdruck, dass es sich um Tätigkeiten handelt, welche vom Empfänger der Beiträge selbst gewählt wurden, da diese Beiträge für besondere, freiwillig erbrachte Leistungen ausbezahlt werden.²²⁷ Insofern kann auf die Ausführungen zu den allgemeinen Direktzahlungen verwiesen werden, weshalb es sich auch bei den ökologischen Direktzahlungen um Finanzhilfen im Sinne des SuG handeln dürfte.²²⁸

3. Fazit

Somit lässt sich festhalten, dass es sich bei den Direktzahlungen grundsätzlich um Finanzhilfen im Sinne des SuG handelt. Es stellt sich weiter die Frage nach der Anwendbarkeit der Bestimmungen des SuG, des LwG und der DZV. Gemäss Art. 2 Abs. 2 SuG ist das dritte Kapitel des SuG immer dann anwendbar, wenn andere Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse keine Abweichungen vorsehen. Dies hat zur Folge, dass auf die Direktzahlungen stets das SuG anzuwenden ist, sofern das LwG und die DZV keine abweichenden Normen vorsehen. Wie oben²²⁹ erläutert, sehen das LwG und die DZV explizite Bestimmungen über die Rückerstattung

²²⁵ HUBER, BIAR 2003, S. 33 ff.; MÖLLER, S. 29 ff. Zur Qualifikation der Direktzahlungen als Subventionen siehe auch DONZALLAZ, Tome 1, Rz. 647 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 432 ff., welche die Direktzahlungen als Subventionen qualifizieren.

²²⁶ BGE 134 II 287, E. 3.5; Urteil des BGer 2A.48/1997 vom 7. Juli 1997; Urteil des BVGer B-3133/2009 vom 13. November 2009, E. 4.3.3; Beschwerdeentscheid der Rekurskommission des EVD vom 2. Februar 2006 Geschäfts-Nr. JG/2004-40, E. 8.1; HUBER, BIAR 2003, S. 35.

²²⁷ MÖLLER, S. 31.

²²⁸ HUBER, BIAR 2003, S. 36; MÖLLER, S. 31.

²²⁹ Siehe oben, Teil C. II./1./c./vii.

(Art. 171 LwG) und über die Kürzung und Verweigerung von Beiträgen (Art. 170 LwG, Art. 70 DZV) vor. Diese Bestimmungen fanden deshalb den Weg in diese Erlasse, da der Gesetzgeber der Ansicht war, dass die jeweiligen Bestimmungen des SuG den Anforderungen der Direktzahlungen nicht genügen.²³⁰ Art. 176 LwG schliesst weiter die Bestimmungen im SuG über Vergehen, Erschleichung eines Vorteils und über die Strafverfolgung explizit aus.

Gemäss den gemachten Ausführungen können somit sämtliche Formen der Direktzahlungen unter den Begriff der Finanzhilfen im Sinne des SuG subsumiert werden. Dies hat zur Folge, dass für jene Bereiche, in denen spezifischen Normen in Bezug auf die Direktzahlungen vorliegen, die Bestimmungen des 3. Kapitels des SuG zur Anwendung gelangen.

III. Rechtsnatur und Rechtsform

1. Rechtsnatur der Subventionen

Die herrschende Lehre und das Bundesgericht wenden zur Bestimmung der Rechtsnatur einen Methodenpluralismus aus Subordinations-, Interessen-, Funktionstheorie und der modalen Theorie an, wobei konkret die am besten passende Theorie den Ausschlag gibt.²³¹ Im Zusammenhang mit den Subventionen steht vor allem die Funktionstheorie im Vordergrund. Demnach ist ein Rechtsinstitut öffentlich-rechtlich, wenn die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe oder die Ausübung einer öffentlichen Tätigkeit im Vordergrund steht.²³² Die Subventionen werden grundsätzlich dann entrichtet, wenn ein Privater eine Aufgabe erfüllt, die im öffentlichen Interesse liegt.²³³ Die Subventionen sind somit nach der herrschenden Lehre²³⁴ und der Rechtsprechung²³⁵ dem öffentlichen Recht zuzuordnen.

²³⁰ Botschaft AP 2002, S. 278.

²³¹ U.a. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 247 ff.

²³² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 259 f.

²³³ Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 SuG.

²³⁴ GIACOMINI, S. 88 ff.; KISTLER, S. 40; MÖLLER, S. 49 f.; RHINOW, Subvention, S. 143 ff.; STÖRI, S. 48.

²³⁵ Urteil des BGer 2A.501/2001 vom 27. Mai 2001, E. 3.2; BGE 126 II 443, E. 6. B); BGE 111 Ib 150, E. 1. c).

2. Rechtsform

a. Rechtsform der Subventionen

Die Zuerkennung von Subventionen kann grundsätzlich entweder durch Verfügung oder verwaltungsrechtlichen Vertrag erfolgen. Bei beiden Formen müssen die wesentlichen Punkte des Subventionsverhältnisses geregelt sein.²³⁶ Zu den wesentlichen Elementen zählen insb. der Zweck der Subvention, die Art und Höhe der vom Gemeinwesen zu erbringenden Leistung und eine allfällige zeitliche Befristung. Zu beachten sind jeweils die spezialgesetzlichen Anforderungen, welche konkret weitere oder andere Voraussetzungen verlangen können.

Im Allgemeinen erfolgt die Begründung eines Subventionsverhältnisses gemäss Art. 16 Abs. 1 SuG durch Verfügung. Der verwaltungsrechtliche Vertrag kommt nach Art. 16 Abs. 2 SuG vor allem dann zur Anwendung, wenn die zuständige Behörde über einen grossen Ermessensspielraum verfügt (lit. a) oder wenn bei Finanzhilfen ausgeschlossen werden soll, dass der Empfänger einseitig auf die Erfüllung der Aufgabe verzichtet (lit. b).²³⁷ Der verwaltungsrechtliche Vertrag kommt dann zur Anwendung, wenn er nach dem Sinn und Zweck des Gesetzes geeigneter erscheint.²³⁸ Die Vertragsform ist nur möglich, wenn die Subventionierung vor der Inangriffnahme der zu fördernden Aufgabe erfolgt und nicht, wenn die Aufgabe bereits erfüllt wurde.²³⁹

Von Bedeutung ist die Unterscheidung zwischen verwaltungsrechtlichem Vertrag und Verfügung insbesondere in Bezug auf die Rechtsfolge bei einer Nicht- oder nicht gehörigen Erfüllung. Bei der Begründung durch Verfügung kann die korrekte Aufgabenerfüllung rechtlich nicht durchgesetzt werden. Als Sanktion stehen gemäss Art. 28 SuG einzig die ganze oder teilweise Rückforderung oder die Kürzung der Finanzhilfe zur Verfügung.²⁴⁰ Hingegen kann der Empfänger beim verwaltungsrechtlichen Vertrag zur Erfüllung angehalten werden, ansonsten sämtliche Folgen zu tragen sind, welche aus der Nicht- oder nicht gehörigen Erfüllung entstehen.²⁴¹ Ein verwaltungsrechtlicher

²³⁶ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1095ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 438.

²³⁷ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 438 f.

²³⁸ Botschaft SuG, S. 408.

²³⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1099.

²⁴⁰ Botschaft SuG, S. 408.

²⁴¹ Botschaft SuG, S. 408.

Vertrag wird insb. dann abgeschlossen, wenn der Empfänger durch die Vertragsbindung zur Erfüllung seiner Aufgabe verpflichtet werden soll.²⁴²

b. Rechtsform der Direktzahlungen

Hinsichtlich der Rechtsform der Direktzahlungen kann in Bezug auf die Unterscheidung zwischen Verfügung und verwaltungsrechtlichem Vertrag auf das bereits zu der Rechtsform der Subventionen festgestellte verwiesen werden. Der Landwirt stellt gemäss Art. 63 Abs. 1 DZV ein Gesuch für die Ausrichtung von Direktzahlungen bei der zuständigen kantonalen Behörde. Nach Art. 67 Abs. 1 DZV prüft die zuständige Behörde das Gesuch und setzt die Beiträge aufgrund der Verhältnisse am Stichtag fest. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass es sich bei der Festsetzung von Direktzahlungen um eine Verfügung der Behörde und nicht um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag zwischen Behörde und Landwirt handelt. Laut Art. 71 DZV ist eine Beitragsverfügung nur auf Verlangen zuzustellen, was vor allem dann der Fall sein dürfte, wenn der Landwirt einen negativen Entscheid der Behörde erhalten hat.

IV. Widerruf und Rückforderung

1. Einführung

Nach den Grundsätzen des Verwaltungsrechts sind fehlerhafte Verfügungen anfechtbar, nichtig oder widerrufbar.²⁴³ Im Kontext der Subventionen und der Direktzahlungen kommt dem Widerruf einer Verfügung spezielle Bedeutung zu. Neben dem Widerruf einer Verfügung, spielt im Bereich des LwG auch die Kürzung, Verweigerung oder Rückforderung von Beiträgen eine wichtige Rolle.

Nach den Art. 170 und 171 LwG und Art. 70 DZV werden Beiträge, gekürzt, verweigert, zurückverlangt oder verrechnet. Nach dem Subventionsgesetz können Finanzhilfe- oder Abgeltungsverfügungen grundsätzlich widerrufen werden. Ebenso sind nach den Voraussetzungen von Art. 28 SuG Finanzhilfen zurückzufordern. Der nachfolgende Teil befasst sich mit den Bestimmungen und den Bedingungen des Widerrufs und der Rückforderung.

²⁴² Botschaft SuG, S. 408.

²⁴³ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 949; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 285 ff.

2. Widerruf von Verfügungen im Allgemeinen

a. Begriff des Widerrufs

Eine Verfügung wird dann widerrufen, wenn die verfügende oder eine übergeordnete Behörde eine formell rechtskräftige, jedoch fehlerhafte Verfügung ändert.²⁴⁴ Formell rechtskräftig ist eine Verfügung dann, wenn entweder die Rechtsmittelfrist unbenutzt abgelaufen ist, von vornerein kein Rechtsmittel zur Verfügung stand, bei ausdrücklichem Verzicht oder bei einem Rückzug des ordentlichen Rechtsmittels.²⁴⁵ Eine Änderung einer solchen formell rechtskräftigen Verfügung erfolgt von Amtes wegen oder auf ein eingereichtes Wiedererwägungsgesuch hin. Im Zentrum steht somit die Fehlerhaftigkeit der Verfügung. Unterschieden wird zwischen den ursprünglich fehlerhaften und den ursprünglich fehlerfreien Verfügungen, wobei diese Unterscheidung für die Zulässigkeit des Widerrufs irrelevant bleibt.²⁴⁶ Teilweise spricht man im Fall einer ursprünglich fehlerhaften Verfügung von einer Rücknahme und beim Widerruf einer ursprünglich fehlerfreien Verfügung von Anpassung.²⁴⁷

b. Voraussetzungen für einen Widerruf

Die Widerrufbarkeit einer Verfügung wurde vom Bundesgericht damit begründet, dass es der Eigenart des öffentlichen Rechts und der Natur der öffentlichen Interessen entspricht, dass ein Verwaltungsakt, welcher dem Gesetz nicht oder nicht mehr entspricht, nicht unabänderlich sein soll.²⁴⁸ Daraus lässt sich schliessen, dass Verfügungen grundsätzlich nicht in materielle Rechtskraft erwachsen.²⁴⁹ Eine Änderung einer Verfügung kann sowohl vor als auch nach Eintritt der formellen Rechtskraft erfolgen. Bei bereits formell

²⁴⁴ GUCKELBERGER, der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht, S. 296 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1033; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 287.

²⁴⁵ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 283.

²⁴⁶ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1034.

²⁴⁷ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1035.

²⁴⁸ BGE 94 I 336, E. 4.; BGE 100 Ib 299, E. 2; BURCKHARDT, S. 72 ff.; GUCKELBERGER, der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht, S. 298 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 994.

²⁴⁹ Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 994; andere Ansicht u.a. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 284, welche der Meinung sind, dass nur Entscheide von Beschwerdebehörden in materielle Rechtskraft erwachsen können, nicht jedoch erstinstanzliche Verfügungen. Ein weiterer Teil der Lehre hält die Verwendung des Begriffs der materiellen Rechtskraft im Verwaltungsrecht für unangebracht.

rechtskräftigen Verfügungen werden aufgrund des Gebots der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutzprinzip strengere Voraussetzungen verlangt.²⁵⁰

Was die konkreten Voraussetzungen des Widerrufs einer Verfügung betrifft, kommt es in einem ersten Teil darauf an, ob ein Gesetz die Voraussetzungen des Widerrufs ausdrücklich regelt. Liegt keine gesetzliche Regelung vor, so ist eine Interessenabwägung zwischen dem Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts und dem Interesse an der Rechtssicherheit bzw. dem Vertrauensschutz vorzunehmen.²⁵¹ Problematisch ist der Widerruf hauptsächlich wenn er zu Lasten der Betroffenen erfolgt, ein Widerruf zu Gunsten des Betroffenen ist dagegen eher unproblematisch.

c. Nicht widerrufbare Verfügungen

In der Praxis kommen regelmässig Verfügungen vor, welche aufgrund des starken Interesses am Vertrauensschutz und der Rechtssicherheit nicht mehr widerrufen werden können.²⁵² Nachfolgend soll zwischen einzelnen Fallgruppen von Verfügungen unterscheiden werden, bei denen jeweils die Rechtssicherheitsinteressen überwiegen. In ersterer geht es um diejenigen Verfügungen, welche wegen einer gesetzlichen Norm nicht widerrufen werden dürfen.²⁵³ In einer zweiten Gruppe handelt es sich um Verfügungen, durch welche ein subjektives Recht eingeräumt wird. Im Zentrum stehen dabei Zusicherungen oder wohlerworbene Rechte, es liegt also ein besonderes Vertrauen vor.²⁵⁴ Darunter fallen gemäss Lehre auch Subventionsentscheide, weshalb ein Widerruf von solchen Entscheiden nur gestützt auf eine gesetzliche Grundlage möglich ist.²⁵⁵ Verfügungen, welche auf einem eingehenden Ermittlungs- und Einspracheverfahren beruhen, können ebenso wenig widerrufen werden. Dabei geht es um diejenigen Verfahren, bei denen bereits eine Interessenabwägung stattgefunden hat.²⁵⁶ Von grosser Bedeutung sind Verfügungen, welche eine Befugnis einräumen von welcher der Berechtigte

²⁵⁰ BGE 121 II 273, E. 1a. aa); BVGE 2007/29, E. 4.4 und 8 ff.

²⁵¹ GUCKELBERGER, der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht, S. 298 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 997 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 287 ff.

²⁵² GUCKELBERGER, der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht, S. 300 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1002; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 296 f.

²⁵³ Bspw. Art. 41 des Bürgerrechtsgesetzes (SR 251), wonach der Widerruf ausgeschlossen ist.

²⁵⁴ GUCKELBERGER, der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht, S. 300 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1008; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 296 f.

²⁵⁵ Urteil des BGer 2P.67/1995 vom 30. Mai 1995 in ZBL 1996 S. 91-94, E. 4a./aa); TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 296.

²⁵⁶ Bspw. BGE 94 I 336, E. 4b.

bereits Gebrauch gemacht hat.²⁵⁷ Solche Verfügungen spielen dann eine Rolle, wenn ein einmaliges Recht eingeräumt wird.²⁵⁸ Weiter sind auch Verfügungen, über die ein Gericht materiell entschieden hat, nicht widerrufbar.²⁵⁹

d. Weitere Beendigungsmöglichkeiten

Analog den Grundsätzen des Privatrechts enden Verträge im öffentlichen Recht entweder durch Erfüllung, durch Zeitablauf oder infolge eines Grundes, der zum Erlöschen führt. Sieht ein Gesetz oder der verwaltungsrechtliche Vertrag selbst die Möglichkeit der Kündigung vor, so kann das Vertragsverhältnis durch einseitige Willenserklärung aufgelöst werden.²⁶⁰ Bei ursprünglich fehlerhaften Verträgen ist Nichtigkeit dann anzunehmen, wenn die Vertragsparteien in bewusstem Zusammenwirken einen rechtswidrigen Erfolg herbeiführen wollen.²⁶¹ Bei der nachträglichen Fehlerhaftigkeit von Verträgen ist zu untersuchen, ob ein Vertrag allenfalls den neuen Verhältnissen angepasst werden kann oder ob Nichtigkeit vorliegt.²⁶²

3. Widerruf gemäss Subventionsgesetz

a. Anwendungsbereich des SuG

Das Subventionsgesetz sieht im 3. Abschnitt Bestimmungen bezüglich der Zahlung und Rückforderung von Finanzhilfen und Abgeltungen vor. Neben allgemeinen Normen, welche die Art, die Höhe und den Zeitpunkt der Auszahlung, den Verzugszins, die Überprüfung der Aufgabenerfüllung, den Baubeginn und die Anschaffungen, sowie die Projektänderungen betreffen, stehen die Nichtauszahlung, die Rückforderung, die Kürzung und der Widerruf, resp. der Rücktritt vom Vertrag im Vordergrund.

Art. 28 und 29 SuG regeln die Nichtauszahlung, die Rückforderung und die Kürzung von Finanzhilfebeiträgen. Diese Beiträge werden nicht ausbezahlt, zurückgefordert oder gekürzt, wenn die Aufgaben trotz Mahnung nicht oder nur mangelhaft erfüllt werden. Ebenso erfolgt eine Rückforderung der Finanzhilfe, wenn ein Objekt seinem Zweck entfremdet oder veräussert wird.

²⁵⁷ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1015 ff.

²⁵⁸ Insbesondere bei Baubewilligung von grosser Bedeutung.

²⁵⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1025.

²⁶⁰ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1132 f.

²⁶¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1111.

²⁶² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1122, wo nach eine Anpassung nur ausnahmsweise unter besonderen Voraussetzungen gegen den Willen einer Partei vorgenommen werden darf.

Der Widerruf von Subventionen ist in Art. 30 SuG geregelt. Bevor den einzelnen Formen des Widerrufs Beachtung geschenkt wird, muss in grundsätzlicher Weise zwischen Subventionszusicherungs- und Subventionswiderrufsverfahren unterschieden werden. Beim Widerrufungsverfahren geht es immer um bereits gewährte Subventionen, hingegen muss beim Zusicherungsverfahren noch kein Subventionsverhältnis bestehen.²⁶³ Der Widerruf von Subventionen erfolgt nach Art. 30 Abs. 1 SuG vollständig oder auch nur teilweise.²⁶⁴

b. Unterscheidung zu den Rückforderungen

Im Zeitpunkt, indem zwischen der verfügenden Behörde und dem Subventionsempfänger eine Verfügung ergangen ist, besteht ein Subventionsverhältnis. Es kann sich dabei sowohl um eine gutheissende, als auch um eine abweisende Verfügung handeln. Sowohl die Rückforderung, als auch der Widerruf sind eine Reaktion auf die Fehlerhaftigkeit einer Verfügung.²⁶⁵ Eine Finanzhilfe kann zurückgefordert werden, wenn der Empfänger trotz Mahnung seine Aufgabe nicht oder nur mangelhaft erfüllt²⁶⁶ oder ein Objekt zweckentfremdet oder veräussert wird.²⁶⁷ Im Gegensatz dazu, kann eine Subvention widerrufen werden, wenn die Leistung aufgrund einer Verletzung von Rechtsvorschriften oder eines unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalts zu Unrecht gewährt wurde.²⁶⁸ Im Grunde genommen liegt der Unterschied zwischen Widerruf und Rückforderung also darin, dass beim Widerruf die Verfügung bereits im Zeitpunkt des Erlasses fehlerbehaftet war, wo hingegen die Rückforderung auf einer Nicht- oder Schlechterfüllung basiert.²⁶⁹ Sowohl auf die Rückforderung als auch auf den Widerruf kann bei Vorliegen gewisser Tatbestände verzichtet werden.²⁷⁰ Zu beachten ist zudem, dass auch beim Widerruf eine Rückforderung der geleisteten Beiträge stattfindet.²⁷¹

c. Widerrufsgründe gemäss SuG

Das SuG sieht in Art. 30 Abs. 1 konkret vor, wann die Fehlerhaftigkeit einer Verfügung vorliegt und diese deshalb zu widerrufen ist. Demzufolge widerruft

²⁶³ Was insbesondere bei einem Gesuch für die Entrichtung von Subventionen der Fall ist, so in MÖLLER, S. 170.

²⁶⁴ Entscheid des Bundesrates vom 9. Dezember 2002, VPB 67 (2003) Nr. 55, S. 474.

²⁶⁵ MÖLLER, S. 171.

²⁶⁶ Art. 28 Abs. 1 und Abs. 2 SuG.

²⁶⁷ Art. 29 Abs. 1 SuG.

²⁶⁸ Art. 30 Abs. 1 SuG.

²⁶⁹ MÖLLER, S. 171.

²⁷⁰ Vgl. Art. 28 Abs. 3 SuG, Art. 29 Abs. 2 SuG und Art. 30 Abs. 2 SuG.

²⁷¹ Art. 30 Abs. 3 SuG.

die zuständige Behörde eine Finanzhilfe- oder Abgeltungsverfügung, wenn die Gewährung der Leistung unter Verletzung von Rechtsvorschriften oder aufgrund eines unrichtigen bzw. unvollständigen Sachverhalts erfolgte. Gemäss Art. 30 Abs. 2 SuG kann jedoch auf den Widerruf verzichtet werden, wenn der Empfänger bereits Massnahmen getroffen hat, die nicht ohne unzumutbare finanzielle Einbussen rückgängig gemacht werden können (lit. a), die Rechtsverletzung für ihn nicht leicht erkennbar war (lit. b) und eine allfällig unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts nicht auf schuldhaftes Verhalten des Empfängers zurückzuführen ist (lit. c). Das Bundesgericht schützt den Verfügungsadressaten jeweils, wenn er bereits von der Verfügung Gebrauch gemacht hat. Das Rechtssicherheitsinteresse verbietet in solchen Fällen den Widerruf, es sei denn, der Empfänger konnte die Verletzung leicht erkennen oder handelte schuldhaft.²⁷² Auf den Widerruf wird weiter verzichtet, wenn die Verfügung nach einem eingehenden Ermittlungs- und Eispracheverfahren ergangen ist.²⁷³

Die Bestimmungen von Art. 30 Abs. 1 und Abs. 2 SuG verdeutlichen, dass der Gesetzgeber sowohl das Interesse an einer korrekten Rechtsdurchsetzung (Abs. 1), als auch das Interesse des Verfügungsadressaten in Bezug auf die Beständigkeit der Verfügung berücksichtigt.²⁷⁴ Im konkreten Fall ist somit abzuwägen, ob nicht auf den Widerruf der Verfügung zu verzichten ist, insb. bei überwiegenden Parteiinteressen.

d. Rückforderung bei Finanzhilfen

Anders als beim Widerruf, bei dem die Verfügung mit einem Fehler behaftet war, betrifft die Rückforderung gemäss den Art. 28 und 29 SuG nur die Leistung, die Verfügung ist nach wie vor fehlerfrei.²⁷⁵ Erfüllt somit ein Empfänger die an ihn gestellten Aufgaben nicht oder nur mangelhaft, so hat die zuständige Behörde die Beiträge nicht auszuzahlen, zurückzufordern oder zu kürzen.²⁷⁶ Das Gleiche gilt auch für die Zweckentfremdung oder Veräusserung eines beitragsberechtigten Objektes.²⁷⁷ Im Falle einer Pflichtverletzung des Beitragsempfängers oder des Beitragsberechtigten hat die zuständige Behörde

²⁷² BGE 109 Ib 246, E. 4b.; BGE 101 Ib 318, E. 2.; BGE 94 I 336, E. 4.

²⁷³ Siehe oben, Teil D. IV./2./c.; MÖLLER, S. 177 f.

²⁷⁴ Botschaft SuG, S. 414 f.

²⁷⁵ MÖLLER, S. 175.

²⁷⁶ Art. 28 Abs. 1 und 2 SuG.

²⁷⁷ Art. 29 Abs. 1 SuG.

somit einzig die Möglichkeit, die Beiträge zurückzufordern, zu kürzen oder nicht auszuzahlen. Von einer zwangsweisen Durchsetzung der Leistungserfüllung sah der Gesetzgeber im SuG ab.²⁷⁸ Verlangt das öffentliche Interesse eine zwangsweise Durchsetzung der Leistungen, so kann durch ein vertragliches Subventionsverhältnis eine derart starke Vertragsbindung erreicht werden, dass eine zwangsweise Durchsetzung ermöglicht wird.²⁷⁹

4. Widerruf und Rückforderung von Direktzahlungen

a. Anwendbares Recht

Wie festgestellt, lassen sich die Direktzahlungen unter den Begriff der Finanzhilfen im Sinne des Subventionsgesetzes subsumieren.²⁸⁰ In der DZV wird in Art. 70 Abs. 1 festgehalten, unter welchen Umständen die Beiträge gekürzt oder verweigert werden können. Von Bedeutung sind die Bestimmungen über die Abgabe von falschen Angaben, die Erschwerung von Kontrollen, verspätete Anmeldung, Nichteinhaltung von Auflagen, Nichteinhaltung von Vorschriften des Gewässer-, Umwelt-, Natur- und Heimatschutzgesetzes und die nicht vorschriftsgemässe Führung der Tierverkehrsdatenbank²⁸¹. Dabei müssen die Voraussetzungen des ökologischen Leistungsnachweises stets erfüllt sein, da sonst prinzipiell kein Anspruch auf Direktzahlungen besteht. Kürzungen können weiter erfolgen, wenn die Voraussetzungen hinsichtlich der berechtigten Fläche (Art. 20 Abs. 1 DZV), des Einkommens und Vermögens (Art. 22 und 23 DZV) ganz oder teilweise nicht mehr erfüllt werden.

Es gilt festzuhalten, dass weder im Bereich der Direktzahlungsverordnung noch im Bereich des Landwirtschaftsgesetzes spezifische Regelungen in Bezug auf den Widerruf einer Verfügung getroffen. Deshalb gelangen nach Art. 2 Abs. 2 SuG die Regelungen des Subventionsgesetzes zur Anwendung.²⁸²

²⁷⁸ Botschaft SuG, S. 414.

²⁷⁹ Botschaft SuG, S. 414.

²⁸⁰ Siehe oben, Teil D. II./3.

²⁸¹ Gemäss der TVD-Verordnung (SR 916.404).

²⁸² Urteil des BVGer B-4195/2009 vom 18. Oktober 2010, E. 10.1.

b. Anwendungsbereich im Wesen der Direktzahlungen

i. Einleitung

Nachfolgend gilt es einzelne Bereiche im Direktzahlungswesen näher zu betrachten, bei denen der Widerruf von Beiträgen besonders wichtig erscheint.

ii. Ausschluss von den Direktzahlungen

Sind die Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen erfüllt, so besteht grundsätzlich ein Anspruch auf den Erhalt von Beiträgen. Wie oben²⁸³ bereits festgestellt, können die Direktzahlungen nach Art. 70 DZV gekürzt oder verweigert werden. Art. 70 LwG regelt die Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen in grundsätzlicher Weise. Einen Ausschluss von den Direktzahlungen sieht Art. 2 Abs. 2 DZV vor, indem juristische Personen (lit. a), Bund, Kantone und Gemeinden (lit. b) und Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen, deren Tierbestände die Grenzen der HBV überschreiten (lit. c) vom Anwendungsbereich nicht erfasst werden.²⁸⁴ In der Praxis kommt insb. dem Nachweis des ökologischen Leistungsausweises nach Art. 70 Abs. 2 LwG grosse Bedeutung zu. Werden die Anforderungen an die Ökologie nicht erbracht, so erfolgt ein Ausschluss von den Direktzahlungen.

Art. 70 Abs. 2 LwG verlangt für die Erbringung des ökologischen Leistungsnachweis insbesondere eine tiergerechte Haltung (lit. a), eine ausgeglichene Düngerbilanz (lit. b), einen angemessenen Anteil an ökologischer Ausgleichsfläche (lit. c), eine geregelte Fruchtfolge (lit. d), einen geeigneten Bodenschutz (lit. e) und eine Auswahl und eine gezielte Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (lit. f). Werden die Leistungen hinsichtlich eines dieser Bereiche nicht erbracht, so erfolgt ein teilweiser oder gänzlicher Ausschluss von den Beiträgen.

iii. Überschreitung des Höchstbestandes

Die Höchstbestandesverordnung legt fest, ab welcher Bestandesgrösse die Anforderungen an den ökologischen Leistungsnachweis noch erfüllt sind. Im Zentrum stehen dabei Betriebe, welche sich auf die Mast von Tieren oder auf die Haltung von Legehennen spezialisiert haben. Die Anforderungen einer ausgeglichenen Düngerbilanz erfordern im Bereich der Tierhaltung der in Art. 1 HBV genannten Arten besondere Regelungen. Diese Betriebe können

²⁸³ Siehe oben, Teil C. III./1./e.

²⁸⁴ Vgl. dazu auch das Urteil des BVGer B-4195/2009 vom 18. Oktober 2010, E. 9.

aufgrund des anfallenden Hofdüngers den ökologischen Ausgleich oft nur erfüllen, wenn sie diesen an andere Betriebe abgeben können. Die HBV unterscheidet sodann auch zwischen den Betrieben, die ihren Hofdünger abgeben und solchen, welche den ökologischen Leistungsnachweis auch ohne Abgabe des Hofdüngers erbringen können. Im ersten Fall schreibt die HBV konkrete Bestände vor, welche nicht überschritten werden dürfen.²⁸⁵ Im zweiten Fall gilt der ökologische Leistungsnachweis als Obergrenze.²⁸⁶

Die Rechtsprechung hatte sich in der Vergangenheit mit zahlreichen Fällen zu befassen, wo die Höchstbestände überschritten wurden. Dies führte letztendlich stets zu einer Kürzung, Verweigerung, Rückforderung oder Verrechnung der Beiträge.²⁸⁷ Die Rechtsprechung hatte sich in den Fällen des Höchstbestandes oftmals mit den Problemen des Zeitpunkts der Bemessung des Bestandes und der Verjährung der Rückforderung auseinanderzusetzen. Nachfolgend wird auf den Zeitpunkt der Bemessung des Bestandes eingegangen, die Verjährungsproblematik wird in einem separaten Abschnitt erörtert.

iv. Zeitpunkt der Bewertung des Bestandes, Relevanz des Stichtages

Gemäss Art. 67 Abs. 1 DZV werden die Beiträge gemäss den Verhältnissen am Stichtag festgelegt. Die Verhältnisse am Stichtag entscheiden somit sowohl über den Bestand der Fläche, als auch über die Anzahl gehaltener Tiere. Diesbezüglich hat der Landwirt zwei Aspekte zu beachten. Erstens ist die Anzahl Fläche und Tiere entscheidend für die Flächen- und RVGE-Beiträge. Zweitens jedoch muss der ökologische Leistungsnachweis erbracht werden, welcher eine ausgeglichene Nährstoffbilanz und einen angemessenen Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen verlangt.²⁸⁸ Diesbezüglich ist festzuhalten, dass eine hohe Anzahl an Tieren unter Umständen dazu führt, dass die Anforderungen an die Nährstoffbilanz und den angemessenen Anteil an ökologischer Ausgleichsfläche nicht mehr erfüllt werden.²⁸⁹ Neben den

²⁸⁵ Art. 2-6 HBV.

²⁸⁶ Art. 7 Abs. 1 HBV, ist dieser Bestand grösser als in den Art. 2-6 HBV, muss gemäss Art. 7 Abs. 2 HBV ein Gesuch um Registrierung eingereicht werden.

²⁸⁷ U.a. in Urteil des BGer 2C_663/2008 vom 23. November 2009; Urteil des BVGer B-5828/2009 vom 1. April 2011; Urteil des BVGer B-4195/2009 vom 18. Oktober 2010; Urteil des BVGer B-4684/2009 vom 28. Oktober 2010; Urteil des BVGer B-5092/2007 vom 21. Juli 2009.

²⁸⁸ Im Urteil des BVGer B-5182/2010 vom 26. April 2011 ging es darum, dass im Zeitpunkt des Stichtages der ökologische Leistungsnachweis nicht erfüllt war.

²⁸⁹ Zudem sind bezüglich der Anzahl Tiere die Regelungen der bereits erläuterten HBV zu beachten.

tatsächlichen Flächen- und Tierbeständen zum Zeitpunkt des Stichtages wird vorausgesetzt, dass der Beitragsempfänger zum Zeitpunkt des Stichtages überhaupt Bewirtschafter des beitragsberechtigten Betriebes war. Das Bundesgericht hatte sich erst kürzlich mit einem Fall zu befassen, in dem das Pachtverhältnis des Betriebes bereits im März des Jahres endete, anschliessend jedoch kurz über den Stichtag hinaus verlängert wurde. Das BGer kam zum Schluss, dass diese Verlängerung nicht nur aufgrund des Erhalts von Direktzahlungsbeiträgen erfolgte, sondern im grundsätzlichen Interesse des Landwirtschaftsbetriebes lag.²⁹⁰

Insgesamt gilt es festzuhalten, dass die Verhältnisse am Stichtag für die Entrichtung von Beiträgen von zentraler Bedeutung sind. In der Praxis ist der Stichtag immer dann wichtig, wenn es deshalb zu Beitragsabzügen, -Kürzungen oder –Verweigerungen kommt.²⁹¹

5. Fazit

Da es sich bei den Direktzahlungen um Subventionen im Sinne des Subventionsgesetzes handelt, sind in Bezug auf den Widerruf von Verfügungen und die Rückforderung von Beiträgen immer dann die Normen des Subventionsgesetzes anzuwenden, wenn keine spezialgesetzliche Regelungen einschlägig sind.²⁹² Im Bereich der Direktzahlungen macht die Direktzahlungsverordnung Ausführungen zur Rückforderung, Kürzung und Verweigerung von Beiträgen. Dabei geht es um die Voraussetzungen, wann es zu einer Rückforderung oder Verweigerung kommen kann. Von grosser Bedeutung sind die Regelungen über den Ausschluss von den Direktzahlungen, über die Höchstbestandsgrenze und über die Verhältnisse am Stichtag. Die Verhältnisse am Stichtag spielen deshalb eine grosse Rolle, da einerseits anhand der Bestände die einzelnen Beiträge berechnet werden, andererseits sämtliche Aspekte in Bezug auf den ökologischen Leistungsnachweis erbracht sein müssen.

Neben den Direktzahlungen auf Bundesebene müssen auch Subventionen, die gestützt auf kantonale Vorschriften erlassen werden, beachtet werden. Das

²⁹⁰ Urteil des BGer 2C.588/2010 vom 24. Februar 2011, die Vorinstanzen sahen den Zweck der Verlängerung des Pachtverhältnisses einzig aufgrund des Erhalts der Beiträge, da die Nachfolgerin, so nahm die Vorinstanz an, als juristische Person nicht beitragsberechtigt gewesen wäre.

²⁹¹ Siehe oben, Teil C. III./1./e.

²⁹² Art. 2 Abs. 2 SuG.

Hauptaugenmerk liegt dabei auf der gesetzlichen Grundlage. Als Beispiel dazu dienen die Subventionen für landwirtschaftliche Hochbauten im Kanton Zürich. Gemäss § 123 Abs. 1 LG²⁹³ kann der Staat zur Verbesserung der Betriebsverhältnisse landwirtschaftliche Hochbauten subventionieren. Gestützt auf den § 123 ff. LG hat die Volkswirtschaftsdirektion des Kt. ZH eine Richtlinie²⁹⁴ für die Subventionierung landwirtschaftlicher Hochbauten erlassen. Diese beinhaltet mit Ziff. 7 eine weitere Delegationsnorm. So legt das Amt für Landwirtschaft die betrieblichen Minimalanforderungen fest, die vom jeweiligen Departementsvorsteher zu genehmigen sind. Probleme ergeben sich dann, wenn das Amt für Landwirtschaft diese betrieblichen Minimalanforderungen ohne Genehmigung des Departements ändert und gestützt darauf die Entrichtung von Subventionen verweigert. Einem solchen Entscheid fehlt offensichtlich die gesetzliche Grundlage.²⁹⁵

V. Verjährung und Verwirkung

1. Verjährung

a. Im Privatrecht

i. Begriff

Unter dem Begriff der Verjährung wird im Allgemeinen die Entkräftung einer Forderung durch Zeitablauf verstanden.²⁹⁶ Die Entkräftung einer Forderung bedeutet, dass sie nicht mehr durchsetzbar ist und somit in eine Naturalobligation umgewandelt wird.²⁹⁷ Somit bleibt jede Forderung trotz Zeitablauf bestehen und kann daher auch erfüllt werden.²⁹⁸ Im Prozess ist die Verjährung einredeweise geltend zu machen, sie wirkt somit als Leistungsverweigerungsrecht.²⁹⁹ Eine verjährte Forderung bleibt grundsätzlich bestehen, weshalb sie gemäss Art. 120 Abs. 3 OR zur Verrechnung gebracht

²⁹³ Landwirtschaftsgesetz des Kantons Zürich (Ordnungsnummer 910.1).

²⁹⁴ Richtlinie für die Subventionierung landw. Hochbauten vom 1. März 2004 (http://www.aln.zh.ch/internet/baudirektion/aln/de/ala/investitionshilfen/formulare_merkblaetter.html), zuletzt besucht am 25. Juni 2011).

²⁹⁵ Dieses Beispiel aus der Praxis soll verdeutlichen, dass die Subventionen auf kantonaler Ebene hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage durchaus einer genaueren Betrachtung bedürfen.

²⁹⁶ KOLLER, S. 1088; KRAMER, Rz. 514; SCHWENZER, Rz. 83.01.

²⁹⁷ KOLLER, S. 1088.

²⁹⁸ Gemäss Art. 63 Abs. 2 OR ist die Rückforderung eine verjährte Schuld. Laut Art. 120 Abs. 3 OR kann eine verjährte Schuld mit einer Forderung verrechnet werden, wenn sie zurzeit, wo sie mit der andern Forderung verrechnet werden konnte, noch nicht verjährt war.

²⁹⁹ KOLLER, S. 1088 f.

werden kann, wenn sie im Zeitpunkt, indem sie mit der anderen Forderung verrechnet werden konnte, noch nicht verjährt war.

ii. Zweck

Hinter der Verjährung steht der Gedanke, dass der Schuldner nach einer bestimmten Zeit nicht mehr mit der Geltendmachung einer Forderung zu rechnen hat. Insofern bezweckt die Verjährung die Erhaltung der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens.³⁰⁰ Im Zentrum steht der Gedanke des Schuldnerschutzes. Der Gläubigerschutz findet jedoch ebenfalls Berücksichtigung, indem die Verjährungsfristen unterschiedlich lange ausgestaltet werden.

iii. Wirkung

Das Gesetz sieht in den Art. 127 -142 OR Bestimmungen zur Verjährung vor. Grundsätzlich wird zwischen absoluten und relativen Verjährungsfristen unterschieden. Die kürzeren relativen Fristen beginnen mit der Kenntnisnahme des Gläubigers zu laufen.³⁰¹ Die absoluten sind unabhängig von der Kenntnisnahme und laufen ab Eintritt des objektiven anspruchsauslösenden Ereignisses.³⁰² Bei Forderungen beginnt die absolute Verjährungsfrist grundsätzlich im Zeitpunkt der Fälligkeit zu laufen.³⁰³ Die allgemeine absolute Verjährungsfrist beträgt gemäss Art. 127 OR zehn Jahre, Art. 128 OR sieht für die dort aufgeführten Fälle eine Verjährungsfrist von fünf Jahren vor. Wie bereits oben³⁰⁴ erwähnt, muss die Verjährung einredeweise geltend gemacht werden, nach Art. 142 OR darf der Richter die Verjährung nicht von Amtes wegen berücksichtigen.

iv. Hemmung, Stillstand und Unterbrechung der Verjährung

Art. 134 OR betrifft die Hemmung und den Stillstand der Verjährung. In Abs. 1 Ziff. 1-6 werden die Hemmungsgründe aufgezählt. Der Stillstand bedeutet, dass ein bestimmter Zeitraum nicht in die Verjährungsfrist eingerechnet wird.³⁰⁵ Im Gegensatz dazu hat die Unterbrechung der Verjährung zur Folge, dass die

³⁰⁰ GUCKELBERGER, die Verjährung im öffentlichen Recht, S. 72 ff.; HOLZER, S. 19 ff.; IMBODEN/RHINOW, Nr. 34, S. 199; KOLLER, S. 1090 f.; KRAMER, Rz. 514; RHINOW/KRÄHENMANN, Nr. 34, S. 96; SCHWENZER, Rz. 83.06 f.

³⁰¹ Vgl. Art. 60 Abs. 1 OR oder Art. 67 Abs. 1 OR.

³⁰² KRAMER, Rz. 519.

³⁰³ Art. 103 Abs. 1 OR.

³⁰⁴ Siehe Teil D. V./1.

³⁰⁵ KRAMER, Rz. 527; SCHWENZER, Rz. 54.22.

bisher abgelaufene Verjährungsfrist bedeutungslos wird und eine neue Verjährungsfrist von gleicher Dauer zu laufen beginnt.³⁰⁶

Während sich Art. 135 OR mit den Unterbrechungsgründen befasst, behandeln die Art. 136-138 OR die Wirkungen der Unterbrechung. Nach Art. 135 OR wird die Verjährung durch die Forderungsanerkennung des Schuldners (Ziff. 1) oder durch Schuldbetreibung, durch Schlichtungsgesuch, durch Klage oder Einrede vor einem staatlichen Gericht oder einem Schiedsgericht sowie durch Eingabe im Konkurs (Ziff. 2) unterbrochen. Betrachtet man Art. 138 Abs. 1 und Abs. 2 OR näher, fällt auf, dass auch diese Bestimmungen Aussagen zu den Unterbrechungsgründen machen.³⁰⁷ So beginnt die Verjährung von neuem zu laufen, wenn ein Rechtsstreit vor der befassen Instanz abgeschlossen ist (Abs. 1), ebenfalls beginnt die Verjährung mit jedem Betreibungsakt von vorne (Abs. 2).

v. Rechtswirkungen der Verjährung

Die privatrechtliche Verjährung führt nicht zum Erlöschen der Forderung, vielmehr bleibt die Forderung bestehen, kann jedoch nicht mehr durchgesetzt werden. Dem Schuldner steht somit das Recht zu, die Leistung zu verweigern, dazu hat er die Einrede der Verjährung geltend zu machen.³⁰⁸ Ausnahmsweise kann die Erhebung der Verjährungseinrede nach Art. 2 Abs. 2 ZGB rechtsmissbräuchlich sein, nämlich dann, wenn der Schuldner im Rahmen der Verhandlung das Vertrauen erweckt hat, auf die Verjährungseinrede zu verzichten.³⁰⁹

b. Im öffentlichen Recht

i. Einführung

Anders als im Privatrecht, wo die Verjährung systematisch im Gesetz geregelt ist, fehlt in Bezug auf die Verjährung im öffentlichen Recht eine gesetzliche Lösung. So müssen die privatrechtlichen Regelungen analog angewendet werden, da die Rechtsgründe der Verjährung im Privatrecht und im öffentlichen Recht auf den gleichen Prinzipien basieren.³¹⁰ Im Gegensatz zum Privatrecht, steht jedoch im öffentlichen Recht neben dem Schutz der Privaten auch der

³⁰⁶ KOLLER, S. 1117; KRAMER, Rz. 526; SCHWENZER, Rz. 84.26.

³⁰⁷ KOLLER, S. 1112.

³⁰⁸ SCHWENZER, Rz. 85.01 f.

³⁰⁹ BGE 131 III 430, E. 2.

³¹⁰ GADOLA, S. 47 f.; HOLZER, S. 11.

Schutz der Justizbehörden vor der Durchsetzung von zu lange zurückliegenden Ansprüchen im Vordergrund.

ii. Grundlage

Wie bereits erläutert, fehlt der Verjährung im öffentlichen Recht eine systematische gesetzliche Regelung. Gemäss der herrschenden Lehre und der Rechtsprechung gilt die Verjährung als allgemeiner Rechtsgrundsatz des schweizerischen Verwaltungsrechts, weshalb auch beim Fehlen einer ausdrücklichen gesetzlichen Norm die Verjährung auf öffentlich-rechtliche Ansprüche anwendbar ist.³¹¹ Fehlt eine Verjährungsvorschrift, so muss nach dem Prinzip der Lückenfüllung eine Lösung durch Richterrecht geschaffen werden.³¹² Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind im Rahmen der Lückenfüllung diejenigen Regeln heranzuziehen, die der anwendbare Erlass für vergleichbare Ansprüche selbst aufstellt.³¹³ Somit kann festgehalten werden, dass im Falle, in dem ein Erlass keine konkreten, auf den zu beurteilenden Sachverhalt anwendbaren Vorschriften enthält, für ähnliche Ansprüche zuerst die Fristen des gleichen Gesetzes angewendet werden sollen. Enthält dieser Erlass keine Regelungen, sind solche von verwandten Erlassen heranzuziehen.³¹⁴

iii. Geltendmachung und unverjährbare Ansprüche

Im Zusammenhang mit der Geltendmachung der Verjährung, stellt sich im öffentlichen Recht die Frage, ob der Richter analog Art. 142 OR die Verjährung nicht von Amtes wegen berücksichtigen darf. Die herrschende Lehre und die Rechtsprechung differenzieren in solchen Fällen zwischen Forderungen des Staates und Forderungen von Privaten.³¹⁵ Bei Forderungen, bei denen der Staat als Gläubiger auftritt, muss die Verjährung grundsätzlich von Amtes wegen beachtet werden.³¹⁶ Diese Regelung dient dem Schutz der Privaten gegenüber einer Verwaltungsbehörde, welche ihre Forderung nicht rechtzeitig

³¹¹ BGE 108 Ib 150, E. 4a; BGE 98 Ib 30, E. 2; Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz vom 23. Februar 1993, VPB 58 (1994) Nr. 48, E. 3; GADOLA, S. 48; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 778; KNAPP, Nr. 743 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 107.

³¹² BGE 113 Ia 12, E. 3d; BGE 112 Ia 260, E. 5; GADOLA, S. 49.

³¹³ BGE 112 Ia 260, E. 5; BGE 108 Ib 150, E. 4a.

³¹⁴ GADOLA, S. 49.

³¹⁵ BGE 111 Ib 269, E. 3a/3bb; BGE 106 Ia 364, E. 3a; BGE 101 Ib 348; BINDER, S. 299 f.; GADOLA, S. 50; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 786 ff.; IMBODEN/RHINOW, Nr. 34, S. 202; RHINOW/KRÄHENMANN, Nr. 34, S. 96; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 108.

³¹⁶ BVGE 2009/12, E. 6.3.1; Entscheid der Rekurskommission des EVD vom 30. Juni 1995, VPB 60 (1996) Nr. 54, S. 469 f.

geltend gemacht hat. Die Nichtbeachtung der Verjährung durch das Gericht führt grundsätzlich nicht zur Nichtigkeit der entsprechenden Verfügung, sondern lediglich zu deren Anfechtbarkeit.³¹⁷ Tritt der Private als Gläubiger auf, so ist die Verjährung nur auf Einrede des Staates hin zu beachten.³¹⁸ Auch hier wird wiederum der Private geschützt.³¹⁹

Im Zentrum der Verjährung im öffentlichen Recht stehen die vermögensrechtlichen Ansprüche, daneben können aber auch nicht vermögensrechtliche Ansprüche verjähren.³²⁰ In bestimmten Bereichen des öffentlichen Rechts ist die Verjährung grundsätzlich ausgeschlossen, insbesondere im Bereich der Polizeigüter.³²¹

iv. Beginn der Verjährung und Verjährungsfristen

Grundsätzlich kann der Beginn der Verjährung in einem Gesetz ausdrücklich umschrieben sein, ist dies nicht der Fall, so hat die rechtsanwendende Behörde durch das Heranziehen von vergleichbaren Tatbeständen den Beginn und die Fristen zu bestimmen.³²² In der Praxis herrscht im Bereich, in dem keine gesetzlichen Normen vorliegen, eine uneinheitliche und nicht einfach zu durchschauende Rechtslage.³²³

Hinsichtlich der Dauer der Verjährungsfristen wurden Grundsätze aufgestellt. Demzufolge verjähren einmalige Leistungen nach zehn Jahren³²⁴ und periodische Leistungen³²⁵ nach fünf Jahren. Im Zusammenhang mit der Beseitigung andauernder Rechtsverletzungen und der Beseitigung von widerrechtlich erstellten Bauten³²⁶ gilt analog zu Art. 662 ZGB eine Frist von dreissig Jahren. Für die Rückforderung von Staatsbeiträgen hat das

³¹⁷ BGE 133 II 366, E. 3.4.

³¹⁸ Insbesondere BGE 101 Ib 348.

³¹⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 787.

³²⁰ In BGE 105 Ib 265 anerkannte das Bundesgericht die Verjährung einer Wiederaufforstungsverfügung, ebenso sieht Art. 22 Abs. 2 VG eine Regelung zur Verjährung von der disziplinarischen Verantwortlichkeit von Beamten vor (Vgl. BGE 105 Ib 69).

³²¹ BGE 105 Ib 265, E. 3b; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 783.

³²² GADOLA, S. 51.

³²³ GADOLA, S. 52.

³²⁴ BGE 110 V 145, E. 4a; Entscheid der Rekurskommission des eidgenössischen Militärverwaltungs vom 8. Februar 1974, VPB 74 (1977) Nr. 71, E. 2; Entscheid des Aargauischen Verwaltungsgerichts vom 15. März 1979, AGVE 1979 Nr. 15 S. 176-180, E. 2a.

³²⁵ U.a. Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons LU vom 14. Oktober 1982, LGVE 1982 II Nr. 2, E. 7b.

³²⁶ BGE 113 Ia 146, E. 3d, 107 Ia 121, E. 1b; Entscheid des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 2. Juni 1992, LGVE 1992 III Nr. 15, E. 3.

Bundesgericht entschieden, dass bei fehlender gesetzlicher Grundlage eine Kombination einer kürzeren Frist mit gleitendem Beginn und einer längeren Frist mit einem fixen Beginn zur Anwendung kommt.³²⁷

v. Unterbrechung und Hemmung

Anders als im Privatrecht wird im öffentlichen Recht eine Verjährungsfrist durch jede Handlung unterbrochen, mit welcher der Anspruch in geeigneter Form geltend gemacht wird.³²⁸ Somit wirken die bloße Mitteilung einer Forderung oder die Zusendung einer formellen Mahnung³²⁹, die Zustellung eines Steuerformulars³³⁰ und auch jede behördliche Einforderungshandlung³³¹ grundsätzlich verjährungsunterbrechend.³³² Die Verjährungsfrist wird in dem Zeitpunkt unterbrochen, in dem ein Unterbrechungsgrund konkret vorliegt. Dies hat zur Folge, dass die Frist am Tag der Unterbrechung neu zu laufen beginnt.³³³

Im Gegensatz dazu kommt es zur Hemmung der Verjährungsfrist, wenn der Gläubiger in verschiedenen Situationen faktisch nicht in der Lage ist, seine Rechte geltend zu machen.³³⁴ Bei Vorliegen eines Hemmungsgrundes beginnt die Verjährungsfrist deshalb nicht zu laufen oder steht still, falls die Frist schon zu laufen begonnen hat.

vi. Wirkungen

Wie auch im Privatrecht führt die Verjährung im öffentlichen Recht zur Entkräftung des Anspruchs. Unbestrittenerweise bleibt eine verjährte Forderung im Privatrecht als Naturalobligation bestehen.³³⁵ Im öffentlichen Recht ist dagegen strittig, ob eine verjährte Forderung als Naturalobligation bestehen bleibt oder ob die Verjährung einer öffentlich-rechtlichen Forderung den Untergang dieser Forderung zur Folge hat. Das BGer hat im Urteil BGE 100 V 154, E. 2a festgehalten, dass keine Naturalobligation bestehen

³²⁷ BGE 113 Ia 146, E. 3d; BGE 111 Ib 269, E. 3a/aa; Bis zum BGE 108 Ib 152 wurde für derartige Sachverhalte eine einheitliche fünfjährige Frist angewendet.

³²⁸ Statt vieler BGE 133 V 579, E. 4.3.1; GADOLA, S. 54; GYGI, S. 300; HONAUER/ZOLLINGER, S. 732.

³²⁹ BGE 87 I 411, E. 2.

³³⁰ BGE 112 Ib 88, E. 2b.

³³¹ BGE 97 I 167, E. 5b.

³³² BINDER, S. 46 und S. 284; GADOLA, S. 54.

³³³ HOLZER, S. 31.

³³⁴ GADOLA, S. 54; HOLZER, S. 31; So ist es etwa dem Ehegatten nicht zu zumuten, während der Ehe eine Betreibung gegen seinen eigenen Ehepartner einzuleiten.

³³⁵ Siehe oben, Teil D. V./1./a./v.

bleibt. Diese Ansicht vertreten auch BINDER³³⁶, GADOLA³³⁷ und IMBODEN/RHINOW³³⁸. Zuletzt hat jedoch das Bundesgericht im Entscheid BGE 133 II 366, E. 3.3 an ihrer seit längerer Zeit verfolgten Rechtsprechung festgehalten, wonach die Forderung als Naturalobligation weiter existiert. Die höchstrichterliche Rechtsprechung folgt somit den Ansichten von GUCKELBERGER³³⁹, GRISEL³⁴⁰ und MOOR³⁴¹. GUCKELBERGER sieht den Grund für den Wandel der heutigen Lehre und Rechtsprechung in der Lückenschliessung durch das Heranziehen der zivilrechtlichen Regelungen. Doch auch sie hält fest, dass weder in der Lehre noch in der Rechtsprechung nähere Ausführungen zu diesem Theorienwandel gemacht wurden.³⁴² Es soll daran erinnert werden, dass diese Thematik nur dann von Relevanz ist, wenn im konkreten Fall keine gesetzliche Regelung vorliegt.

Folgt man somit der Ansicht des Bundesgerichts und der heute herrschenden Lehre, so bleibt analog zum Zivilrecht eine Naturalobligation bestehen, welche grundsätzlich freiwillig erfüllt oder unter Umständen zur Verrechnung gebracht werden kann. Würde die öffentlich-rechtliche Forderung gemäss einem Teil der Lehre erlöschen, so könnte sie weder freiwillig erfüllt, noch verrechnet werden. Darin besteht der grundlegende Unterschied der Theorien. Das Institut der öffentlich-rechtlichen Verjährung orientiert sich stark an den privatrechtlichen Regelungen. Insbesondere auch deshalb, da im Privatrecht die Verjährung in grundsätzlicher Weise im Gesetz geregelt ist. Weshalb es legitim ist, die privatrechtlichen Grundsätze dann im Bereich des öffentlichen Rechts anzuwenden, wenn dort keine Regelung vorliegt. Eine Unterscheidung zwischen Privat- und öffentlichem Recht macht diesbezüglich wenig Sinn.³⁴³

2. Verwirkung

a. Begriff der Verwirkung

Im Gegensatz zu der Verjährung kennt das schweizerische Privatrecht keine allgemeinen Regelungen über die Verwirkung. Bei der Verwirkungsfrist handelt

³³⁶ BINDER, S. 2 und 300 f.

³³⁷ GADOLA, S. 55.

³³⁸ IMBODEN/RHINOW, Nr. 34, S. 205; RHINOW/KRÄHENMANN, Nr. 34, S. 99.

³³⁹ GUCKELBERGER, die Verjährung im öffentlichen Recht, S. 423 f.

³⁴⁰ GRISEL, S. 663.

³⁴¹ MOOR, S. 82 f.

³⁴² GUCKELBERGER, die Verjährung im öffentlichen Recht, S. 423.

³⁴³ Zudem muss beachtet werden, dass die beschriebene Problematik in der Praxis von äusserst geringer Relevanz ist.

es sich um einen Begriff, unter welchen sowohl die herrschende Lehre als auch die Rechtsprechung alle Fristen subsumieren, auf welche die Art. 127-142 OR nicht angewendet werden können.³⁴⁴ Oftmals kann nicht ohne weiteres zwischen Verjährung und Verwirkung unterschieden werden. So kann es sich um eine Verwirkungsfrist handeln, obwohl der Gesetzgeber von einer Verjährungsfrist spricht und umgekehrt.³⁴⁵

b. Zweck

Obwohl eine allgemeine Festlegung des Begriffs der Verwirkung fehlt, müssen Gründe vorliegen, welche die Einführung der Verwirkung notwendig gemacht haben. Grundsätzlich verwirkt ein Recht dann, wenn die Zeit zwischen der Möglichkeit und der effektiven Geltendmachung derart lang ist, dass dies gegen das Prinzip von Treu und Glauben verstossen würde.³⁴⁶ Die Verwirkung ist also die Folge einer unzumutbar verspäteten Geltendmachung.

Von besonderem Interesse ist die Verwirkung, da es darum geht, die berechtigten Interessen von Dritten und des Rechtsverkehrs zu schützen. Dabei steht der Eintritt einer möglichst raschen und endgültigen Klärung der Situation im Vordergrund.³⁴⁷ Ebenso dient die Verwirkung dem Schutz vor dem Missbrauch eines Rechts. Ein solcher liegt grundsätzlich dann vor, wenn ein Recht für einen anderen als den ursprünglich gedachten Zweck gebraucht wird. Je grösser der zeitliche Abstand des Eintritts und der Geltendmachung eines Rechts ist, desto grösser scheint die diesbezügliche Gefahr, dass das Recht für einen anderen als den gedachten Zweck genützt wird.³⁴⁸

c. Wirkung

Von zentraler Bedeutung ist die Folge der Verwirkung. Im Gegensatz zu der Verjährung führt der Ablauf einer Verwirkungsfrist zum Erlöschen der Forderung und zum Untergang des Klagerechts.³⁴⁹ Daraus folgt, dass Verwirkungsfristen

³⁴⁴ HOLZER, S. 34.

³⁴⁵ GADOLA, S. 57.

³⁴⁶ GUCKELBERGER, die Verjährung im öffentlichen Recht, S. 498.

³⁴⁷ Die spielt u.a. im Gesellschaftsrecht eine Rolle, so können Gesellschaftsbeschlüsse nur innert einer kurzen Verwirkungsfrist angefochten werden (Art. 706a OR).

³⁴⁸ HOLZER, S. 35.

³⁴⁹ Dazu u.a. BGE 114 V 123, E. 3a.; BGE 113 V 66, E. 1b; BINDER, S. 321; GADOLA, S. 56 f.; HOLZER, S. 38.

grundsätzlich weder gehemmt noch unterbrochen werden können.³⁵⁰ Zudem ist die Verwirkung von Amtes wegen zu berücksichtigen.³⁵¹

Die Folgen der Verwirkung und der daraus folgende Untergang des Klagerechts haben für den Gläubiger weitreichende Folgen. In Fällen, in denen den Gläubiger am Ablauf der Verwirkungsfrist keine Schuld trifft, werden die Fristen wiederhergestellt. Das Instrument der Wiederherstellung von Verwirkungsfristen gilt seit längerem als allgemeiner Rechtsgrundsatz.³⁵² In der Praxis wird zwischen objektiven und subjektiven Hinderungsgründen unterschieden. Bei den objektiven Gründen handelt es sich um Aspekte wie Krankheit, Unfall, Militärdienst, bei den subjektiven Gründen stehen die unrichtige Rechtsmittelbelehrung oder eine uneinheitliche Praxis im Zentrum.³⁵³

3. Unterschied zwischen Verjährung und Verwirkung

Wie bereits festgestellt, unterscheiden sich Verjährung und Verwirkung in ihren Wirkungen. Während Verjährungsfristen gehemmt und unterbrochen werden können, werden Verwirkungsfristen lediglich im Falle unverschuldeter Hinderungsgründe wiederhergestellt. Ist ein Recht verwirkt, so geht es unter, im Gegensatz dazu bleibt ein verjährtes Recht als Naturalobligation bestehen. Weiter zu unterscheiden ist die Wirkung in Bezug auf die Geltendmachung. So sind die Verwirkungsfristen grundsätzlich von Amtes wegen zu berücksichtigen, was bei den Verjährungsfristen nur bei öffentlich-rechtlichen Forderungen von Privaten gegenüber dem Staat der Fall ist.

Wesentlich mehr Schwierigkeiten beinhaltet die Unterscheidung zwischen Verjährung und Verwirkung im Einzelfall. Ob es sich konkret um eine Verjährungs- oder eine Verwirkungsfrist handelt, muss durch Analyse und Auslegung des massgebenden Erlasses festgestellt werden.³⁵⁴ Insb. kann nicht auf die jeweilige Bezeichnung vertraut werden. So kann in einem Erlass von Verwirkungsfristen die Rede sein, gemeint sind jedoch Verjährungsfristen.³⁵⁵

³⁵⁰ BGE 116 V 218, E. 6a; BGE 114 V 123, E. 3b; BGE 113 V 66, E. 1c; BINDER, S. 321, GADOLA, S. 56; GYGI, S. 301; HOLZER, S. 39 f.

³⁵¹ BGE 113 V 180, E. 2; 112 V 6, E. 4c; BINDER, S. 321; GADOLA, S. 56; GYGI, S. 301; HOLZER, S. 39.

³⁵² Dazu BGE 136 II 187 E. 6; BGE 108 V 109, E. 2c; BEERLI-BONORAND, S. 227; GADOLA, S. 57; HOLZER, S. 42 f.

³⁵³ BEERLI-BONORAND, S. 228 ff; GADOLA, S. 57; HOLZER, S. 42.

³⁵⁴ GADOLA, S. 56; HOLZER, S. 44.

³⁵⁵ So etwa in BGE 111 V 89, E. 5b; BGE 98 Ib 351, E. 2b; BINDER, S. 2; GADOLA, S. 57; GYGI, S. 302.

Verwirkungsfristen dürften dann vorliegen, wenn eine Frist weder gehemmt noch unterbrochen werden kann und das Gericht die Frist grundsätzlich von Amtes wegen beachtet. Im Gegensatz dazu wird es sich dann um eine Verjährungsfrist handeln, wenn eine Hemmung oder Unterbrechung möglich ist und die Frist einredeweise geltend gemacht werden muss.

Das Bundesgericht hat zuletzt im Entscheid BGE 136 II 187, E. 6 f. festgehalten, dass selbst die Rechtsprechung die Terminologie der Verjährung und der Verwirkung nicht einheitlich anwendet. Abschliessend ist somit festzuhalten, dass im Einzelfall eine Analyse der konkret im Zentrum stehenden Frist vorgenommen werden muss und nicht auf die jeweilige Bezeichnung der Frist vertraut werden kann.

4. Im Bereich der Direktzahlungen

a. Einleitung

Der nachfolgende Teil soll einerseits Aufschluss darüber geben, welche Rechtsnormen im Bereich der Direktzahlungen Anwendung finden, andererseits soll anhand von Beispielen aufgezeigt werden, wie im Einzelfall eine Frist unterbrochen werden kann.

b. Relevanz

Wie im Verlaufe dieser Arbeit festgestellt wurde, wird das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen ergänzt.³⁵⁶ Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a und Art. 70 Abs. 1 LwG werden unter den Voraussetzungen des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen, Ökobeiträge und Ethobeiträge entrichtet. Nach den Art. 170 und 171 LwG und Art. 70 DZV können Beiträge, die gestützt auf das LwG ergangen sind, gekürzt, verweigert, zurückverlangt oder verrechnet werden.

In der Praxis werden regelmässig die Voraussetzungen oder Auflagen an die Ausrichtung von Direktzahlungen verletzt, weshalb Beiträge verweigert oder bereits ausbezahlte Beiträge zurückgefordert werden. Im Zentrum stehen dabei u.a. Verstösse gegen die HBV und gegen die Tierschutzverordnung. Auch die Nichterfüllung von mit der Ausrichtung der Direktzahlungen in Verbindung stehenden Auflagen, welche der Bundesrat gemäss Art. 70 Abs. 6 lit. b LwG erlassen kann, führt zur Verweigerung oder zur Rückforderung von Beiträgen.

³⁵⁶ Dazu insb. Art. 104 Abs. 3 lit. a BV.

c. Anwendbares Recht

Die DZV selbst sieht, wie auch das LwG, keine Regelung betreffend die Verjährung vor. In Art. 70 Abs. 1 DZV werden lediglich die Voraussetzungen für die Kürzung und Verweigerung der Beiträge festgehalten. Aus einer Kürzung oder einer Verweigerung folgt die Nichtausrichtung oder die Rückforderung von Beiträgen, welche verjähren, resp. verwirken³⁵⁷ können. Auf der Stufe des LwG ordnet Art. 170 die Kürzung oder die Verweigerung von Beiträgen an und Art. 171 LwG legt die Rückerstattung von bereits gewährten Beiträgen fest, so sind zu Unrecht bezogene Beiträge zurückzuerstatten oder zu verrechnen. Wie die DZV beinhaltet auch das LwG keine konkreten Bestimmungen zur Verjährung oder Verwirkung von Forderungen und Ansprüchen.

Wie bereits festgestellt, handelt es sich bei den Direktzahlungen um Subventionen im Sinne des SuG.³⁵⁸ Das SuG behandelt die Kürzung, die Verweigerung und die Rückforderung von Beiträgen in Art. 30. Der vierte Abschnitt des dritten Kapitels des SuG steht unter dem Titel „Verjährung von Ansprüchen und Rechtspflege“.³⁵⁹ Da es sich bei den Direktzahlungen um Subventionen handelt, kommen folglich in Bezug auf die Verjährung oder Verwirkung die Regelungen des SuG zur Anwendung.³⁶⁰

d. Normen im SuG

Art. 32 SuG steht unter dem Titel Verjährung von Ansprüchen und Rechtspflege. Wie bereits festgestellt, lässt sich aus der Bezeichnung einer Frist nicht ableiten, ob es sich effektiv um eine Verjährungs- oder Verwirkungsfrist handelt.³⁶¹ So geht es prinzipiell dann um Verwirkungsfristen, wenn eine Frist nicht unterbrochen, gehemmt oder erstreckt werden kann.³⁶²

Gemäss Art. 32 Abs. 1 SuG verjähren Forderungen aus Finanzhilfe- und Abgeltungsverhältnissen nach fünf Jahren. Ansprüche auf Rückerstattung von Finanzhilfen oder Abgeltungen verjähren gemäss Art. 32 Abs. 2 SuG innert einem Jahr, nach dem die verfügende oder den Vertrag abschliessende Behörde vom Rechtsgrund des Anspruchs Kenntnis erhalten hat, in jedem Falle

³⁵⁷ Was nachfolgend zu klären sein wird.

³⁵⁸ Siehe oben, Teil D. II./3.

³⁵⁹ Art. 32-36 SuG.

³⁶⁰ So festgehalten u.a. in Urteil des BVGer B-5624/2007 vom 20. Juni 2008, E. 3; Urteil des BVGer B-5894/2007 vom 26. Februar 2008, E. 5.

³⁶¹ Siehe oben, Teil D. V./2.

³⁶² GADOLA, S. 57.

aber zehn Jahre nach der Entstehung des Anspruches. Art. 33 SuG bestimmt die Voraussetzungen der Unterbrechung der Verjährung. Demzufolge wird die Verjährung durch jede schriftliche Zahlungsaufforderung unterbrochen.

e. Verjährung oder Verwirkung

Es gilt nunmehr zu untersuchen, ob es sich bei den Verjährungsnormen des SuG um Verjährungs- oder Verwirkungsfristen handelt. Das Gesetz selbst spricht eindeutig von Verjährungsfristen, jedoch hat u.a. das Bundesverwaltungsgericht die Bestimmungen des Art. 32 Abs. 2 SuG als Verwirkung bezeichnet.³⁶³

Wird die Unterbrechung der jeweiligen Frist explizit oder implizit ausgeschlossen, handelt es sich grundsätzlich um eine Verwirkungsfrist.³⁶⁴ Im Zentrum der Beantwortung der Frage, ob es sich um eine Verjährungs- oder eine Verwirkungsfrist handelt, steht Art. 33 SuG. Demzufolge kann die Verjährung mit jeder schriftlichen Einforderung unterbrochen werden. Somit dürfte es sich bei Art. 32 SuG eindeutig um eine Verjährungsfrist handeln. Dieser Ansicht folgt auch die Rechtsprechung.³⁶⁵ Gemäss der Botschaft zum SuG³⁶⁶ und der Rechtsprechung³⁶⁷ orientieren sich die Normen zu den Verjährungsregeln des SuG an den privatrechtlichen Normen des Bereicherungsrechts (Art. 67 OR).³⁶⁸

f. Beginn der relativen Verjährungsfrist von Art. 32 Abs. 2 SuG

Gemäss Art. 32 Abs. 2 SuG verjähren Rückforderungsansprüche innerhalb eines Jahres ab Kenntnis. Der von der Lehre und der Rechtsprechung festgelegte Zeitpunkt der Kenntnis beginnt dann, wenn die entsprechende Behörde unter Berücksichtigung der zumutbaren Aufmerksamkeit hätte erkennen können, dass die Voraussetzungen für eine Rückerstattung

³⁶³ Urteil des BVGer B-4195/2009 vom 18. Oktober 2010, E. 10.2.

³⁶⁴ GRISEL, S. 663.

³⁶⁵ Urteil des BGer 2C_650/2010 vom 22. Februar 2010, E. 2.2.1; Urteil des BGer 2A.553/2002 vom 22. August 2003, E. 4.3; Urteil des BVGer B-4684/2009 vom 28. Oktober 2010, E. 5.4; Urteil des BVGer C-2961/2007 vom 15. Februar 2010, E. 6.1; Urteil des BVGer B-5894/2007 vom 26. Februar 2008, E. 5.4; Entscheid der landwirtschaftlichen Rekurskommission des Kantons Aargau 5-BE.2009.1 vom 28. Oktober 2009, AGVE 2009 Nr. 74 S. 333-347, E. 8.2. So dürfte es sich bei der Bezeichnung als Verwirkungsfrist im Urteil des BVGer B-4195/2009 vom 18. Oktober 2010, E. 10.2 um ein Versehen handeln.

³⁶⁶ Botschaft SuG.

³⁶⁷ Siehe Urteile FN 365.

³⁶⁸ Botschaft SuG, S. 415 f.

vorliegen.³⁶⁹ Dabei genügt es nicht, wenn der Gläubiger unter Beachtung der nach den Umständen gebotenen Aufmerksamkeit hätte erkennen können, dass ein Anspruch auf Rückerstattung entstanden ist.³⁷⁰ Vielmehr wird verlangt, dass die Gläubiger ihre Ansprüche in grundsätzlicher Weise und den Umständen entsprechend sicher kennen und diese auch erfolgreich geltend machen können.³⁷¹ Insgesamt wird somit ein sicheres Kennen des Anspruches verlangt. Für eine solch strenge Anforderung an die Kenntnisnahme spricht auch die kurze relative Verjährungsfrist von einem Jahr. Es darf nicht ohne weiteres angenommen werden, dass der Gläubiger über die Kenntnis seines Anspruches verfügt.

g. Handlungen mit verjährungsunterbrechender Wirkung

i. Allgemein und Beginn der Unterbruchs

Gemäss Art. 33 SuG wird die Verjährung durch jede schriftliche Zahlungsaufforderung unterbrochen. Anders als im Privatrecht³⁷² braucht es somit für die Unterbrechung der Verjährung im öffentlichen Recht keine qualifizierte Rechtshandlung. Im allgemeinen Verwaltungsrecht genügt jede im Einzelfall geeignete Form.³⁷³ Die Rechtsprechung hat in zahlreichen Entscheiden festgehalten, was unter den Begriff einer verjährungsunterbrechenden Handlung fallen soll. So gilt bereits die blosser Mitteilung einer Forderung oder die Zusendung einer formellen Mahnung³⁷⁴, die Zustellung eines Steuerformulars³⁷⁵ und sowieso jede behördliche Einforderungshandlung³⁷⁶ als geeignete Handlung mit verjährungsunterbrechender Wirkung.

Hinsichtlich des SuG schreibt Art. 33 lediglich vor, dass die Verjährung durch eine schriftliche Zahlungsaufforderung unterbrochen wird. Auch die Botschaft zum SuG macht dazu keine weiteren Ausführungen.³⁷⁷ Es dürften sämtliche

³⁶⁹ Dazu u.a. Urteil des BGer 2A.553/2002 vom 22. August 2003, E. 4.3; Urteil des BGer 2A.29/2000 vom 12. Mai 2000, E. 3a; Urteil des BVGer B-5894/2007 vom 26. Februar 2008, E. 5.4; GADOLA, S. 53; RHINOW/KRÄHENMANN, Nr. 34, S. 98.

³⁷⁰ Insb. BGE 111 II 55, E. 3a.

³⁷¹ BGE 111 II 55, E. 3a; Urteil des BGer 2A.29/2000 vom 12. Mai 2000, E. 3a; Urteil des BVGer B-5894/2007 vom 26. Februar 2008, E. 5.4.

³⁷² Art. 135 OR.

³⁷³ GADOLA, S. 54; IMBODEN/RHINOW, Nr. 34, S. 204; RHINOW/KRÄHENMANN, Nr. 34, S. 99.

³⁷⁴ BGE 87 I 411, E. 2; BGE 85 I 180, E. 3.

³⁷⁵ BGE 112 Ib 88, E. 2b.

³⁷⁶ BGE 97 I 167, E. 5b.

³⁷⁷ Botschaft SuG, S. 415 f.

Handlungen darunter fallen, welche im Geringsten etwas mit einer Zahlungsaufforderung zu tun haben. Mit Blick auf die Regeln des allgemeinen Verwaltungsrechts sollten an die Anforderungen der Unterbrechungshandlung gemäss SuG keine strengen Anforderungen gestellt werden.³⁷⁸

ii. Verrechnungserklärung

aa. *Einführung*

Im Bereich der Direktzahlungen erhalten die einzelnen Landwirte jährliche Zahlungen, welche nach den Betriebsverhältnissen während eines Jahres bemessen werden. Erfüllt ein Landwirt die Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen nicht oder nicht mehr, so können diese Beiträge, wie bereits gesehen, gekürzt, verweigert oder zurückgefordert werden.³⁷⁹ Besteht folglich ein Rückforderungsanspruch auf Seiten der verfügenden Behörde, so ist es naheliegend, derartige Ansprüche zu verrechnen.³⁸⁰ Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob einerseits die Verrechnung solcher Ansprüche überhaupt möglich ist und andererseits die Verrechnungserklärung die Verjährung unterbricht. Die Frage der Unterbrechungshandlung stellt sich v.a. in denjenigen Fällen, in denen gegen die Verrechnung ein Rechtsmittel erhoben worden ist.

ba. *Verrechnung im Privatrecht und im öffentlichen Recht*

Grundsätzlich existiert die Verrechnung im Privatrecht. Ausgenommen sind die Fälle, in denen das Gesetz die Verrechnung explizit ausschliesst. Nach Art. 120 Abs. 1 OR können Forderungen dann verrechnet werden, wenn sie in ihrer Art gleichartig sind, die Forderung und Gegenforderung zwischen den gleichen Personen besteht und beide Forderungen fällig sind. Entgegen den Vorschriften des Privatrechts hat die Verrechnung im öffentlichen Recht keine explizite Grundlage im Gesetz. Ihre Legitimation findet sie in ihrer Geltung als allgemeiner Rechtsgrundsatz.³⁸¹

³⁷⁸ Dies ergeht einerseits aus der Botschaft zum SuG (S. 415 f.) und kann andererseits aus dem Sinn der kurzen Verjährungsfrist abgeleitet werden. Dazu Urteil des BGer 2A.553/2002 vom 22. August 2003, E. 4.7; Urteil des BGer 2A.301/1991 vom 26. November 1992, E. 4a/d; Urteil des BVGer B-5894/2007 vom 26. Februar 2008, E. 5.4.

³⁷⁹ Siehe oben, Teil C. III./1.; Art. 28 und Art. 29 SuG; Art. 170 und Art 171 LwG.

³⁸⁰ So werden in der Praxis die Direktzahlungsbeiträge für das gegenwärtige Jahr oftmals mit dem Rückforderungsanspruch verrechnet.

³⁸¹ IMBODEN/RHINOW, Nr. 33, S. 195; RHINOW/KRÄHENMANN, Nr. 34, S. 94 f.

Dass die Verrechnung nicht von Amtes wegen, sondern durch eine Verrechnungserklärung geltend gemacht werden muss, ist unbestritten.³⁸² Es müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens müssen Forderung und Gegenforderung zwischen den gleichen Parteien bestehen, zweitens müssen die Forderungen gleichartig sein³⁸³ und drittens hat die Forderung des Verrechnenden fällig und diejenige der anderen Partei erfüllbar zu sein.³⁸⁴

ca. Verrechnung im Bereich der Direktzahlungen

Der Verrechnung von Direktzahlungsbeiträgen kommt deshalb Bedeutung zu, da es sich bei den Direktzahlungen um jährliche Beiträge handelt und nicht um einmalige Zahlungen. Wird ein Grund für die Kürzung oder die Rückforderung von Beiträgen festgestellt, so zieht die Behörde in der Praxis den Betrag von dem, dem Landwirt zustehenden, Betrag des Folgejahres ab. Gemäss dem BVGer liegt eine Verrechnung dann vor, wenn in dem Jahr gekürzt oder nicht ausgezahlt wird, welches dem Jahr folgt, in welchem gegen Auflagen oder Bestimmungen verstossen wurde.³⁸⁵

Es muss jedoch genau geprüft werden, ob in einem solchen Fall die Voraussetzungen für eine Verrechnung gegeben sind. Bei den Anspruchsparteien handelt es sich sowohl bei der Forderung als auch bei der Gegenforderung um die gleichen sich entgegenstehenden Rechtsträger. Denn einerseits hat die Behörde Anspruch auf eine Rückforderung oder eine Kürzung der Beiträge gegenüber dem Landwirt, andererseits hat der Landwirt für das Folgejahr Anspruch auf die Entrichtung von Beiträgen gegenüber der Behörde. Unproblematisch ist auch die Art der Forderungen, da es sich dabei stets um Geldforderungen handelt.

Zu prüfen ist weiter, ob die Forderung des Verrechnenden fällig und diejenige der andern Partei erfüllbar war. Der Zeitpunkt der Fälligkeit tritt gemäss Lehre und Rechtsprechung dann ein, wenn der Gläubiger seine Forderung geltend machen kann und der Schuldner zu erfüllen hat.³⁸⁶ Dies ist gemäss Rechtsprechung dann der Fall, wenn die entsprechende Beitragsverfügung in

³⁸² Dazu insb. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 799.

³⁸³ Vorliegend kommt hauptsächlich die Verrechnung von Geldforderungen in Betracht.

³⁸⁴ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 801; KNAPP, Nr. 738.

³⁸⁵ Urteil des BVGer B-4492/2008 vom 11. November 2008, E. 4.

³⁸⁶ Am besten verdeutlicht in BGE 129 III 535, E. 3.2.1.

Rechtskraft erwachsen ist.³⁸⁷ Bei der allfälligen Beitrags- oder Rückforderungsverfügung handelt es sich um die zu verrechnende Forderung, welche erst dann fällig wird, wenn sie in Rechtskraft erwächst. Somit dürfte eine am Gericht anhängige Verfügung nicht verrechnet werden. Im Urteil des BVGer B-4195/2009 vom 18. Oktober 2010 ging es um eine Rückforderung und um die Verweigerung von Direktzahlungen, wobei der Rückforderungsbetrag strittig war. Das BVGer erwog im besagten Urteil in Erwägung 10.3, dass sowohl der Rückforderungsbetrag als auch die Direktzahlungen vom kommenden Jahr fällig gewesen waren und deshalb verrechnet werden konnten. In diesem Fall verkannte das BVGer, dass der Rückforderungsbeitrag noch nicht rechtskräftig und deshalb nicht fällig war, was die Verrechenbarkeit in diesem Fall verhindert.³⁸⁸

da. Verrechnung als verjährungsunterbrechende Handlung

Im Hinblick auf die Verjährung von Beiträgen sieht, wie bereits erläutert, Art. 32 SuG für Forderungen eine fünfjährige und für Rückerstattungsansprüche eine relative einjährige und absolute zehnjährige Verjährungsfrist vor. Bezüglich der rechtlichen Qualifizierung hat die Rechtsprechung in einem wegweisenden Urteil entschieden, dass es sich bei der Verrechnungserklärung nicht um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG³⁸⁹ handelt, sondern um eine Parteierklärung, mit welcher die Partei ihre Ansprüche geltend macht.³⁹⁰

Gemäss Art. 171 Abs. 2 LwG sind zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile zurückzuerstatten oder zu verrechnen. Eine bestimmte Form wird dabei nicht vorgeschrieben. An die Verrechnungserklärung sind somit keine Formerfordernisse gestellt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob durch die Verrechnungserklärung die Verjährung unterbrochen wird. Wie mehrfach erwähnt, wird die Verjährung gemäss Art. 33 SuG durch jede schriftliche Zahlungsaufforderung unterbrochen. Vorliegend müsste eine Verrechnungserklärung unter den Begriff der schriftlichen Zahlungsaufforderung subsumiert werden können.

³⁸⁷ Dazu insbesondere Urteil des BVGer B-2225/2006 vom 14. August 2007, E. 9.

³⁸⁸ Zudem ist festzuhalten, dass diese Voraussetzungen der Fälligkeit nicht nur in Bezug auf die Fälligkeit von Direktzahlungsforderungen gelten, sondern grundsätzlich im ganzen allgemeinen Verwaltungsrecht Geltung haben.

³⁸⁹ SR 172.021.

³⁹⁰ BGE 107 III 139, E. 1; dazu auch das Urteil des BVGer B-4195/2009 vom 18. Oktober 2010, E. 10.3; RHINOW/KRÄHENMANN, Nr. 34, S. 95.

Es entspricht dem Sinn der Verrechnung, eine Forderung mit einer anderen Forderung zu verrechnen, statt beide Forderungen separat geltend zu machen. Gäbe es das Institut der Verrechnung nicht, so müsste die Behörde einerseits den zu Unrecht geleisteten Betrag zurückfordern und andererseits die berechtigten Beiträge auszahlen. Wird nun die Verrechnung geltend gemacht, was notwendigerweise stets schriftlich erfolgt, so entspricht dies im eigentlichen Sinne der Einforderung der zu Unrecht erfolgten Leistung, was eine schriftliche Zahlungsaufforderung nach Art. 33 SuG darstellt. Somit dürfte die Verrechnungserklärung unter den Begriff der schriftlichen Zahlungsaufforderung fallen und zur Unterbrechung der Verjährung von Direktzahlungsansprüchen führen.

iii. Akontozahlung

Eine weitere, in der Praxis oft vorkommende, Art der Ausrichtung von Beiträgen sind sog. Akontozahlungen. Zu beachten ist dabei, dass weder das LWG, noch die DZV und das SuG Bestimmungen zur Rückforderung von Akontozahlungen enthalten.³⁹¹ Eine Definition des Begriffs der Akontozahlung lässt sich nur aus dem Privatrecht herleiten. Darunter versteht die Rechtsprechung versteht Zahlungen, welche bereits vor der Abrechnung des effektiven Anspruchs entrichtet werden.³⁹² Es handelt sich um eine vorläufige Zahlung, bei der der definitive Umfang erst in einem späteren Zeitpunkt bestimmt wird. Bei diesen vorläufigen Zahlungen kann der Empfänger nach Treu und Glauben grundsätzlich davon ausgehen, dass die Differenz zwischen den geleisteten Akontozahlungen und dem im Nachhinein effektiv festgestellten Anspruch später ausgeglichen wird.³⁹³ Ins Blickfeld der Verjährung geraten derartige Akontozahlungen hauptsächlich dann, wenn die bereits geleistete Zahlung den später errechneten Anspruch übersteigt und die Differenz zurückgefordert werden muss.

Im Bereich der Direktzahlungen werden in einem ersten Schritt Akontozahlungen geleistet. In einem zweiten Schritt wird von der verfügenden Behörde überprüft, ob die Voraussetzungen für die Bezahlung der an die Akontozahlungen geknüpften Direktzahlungen weiterhin erfüllt sind. Ist dies

³⁹¹ Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD VPB 68 (2004) vom 15. Januar 2004, Nr. 108, E. 7.2.1.

³⁹² BGE 134 III 591, E. 5.2.3; BGE 126 III 119, E. 2b.

³⁹³ Urteil des BVGer B-4195/2009 vom 18. Oktober 2010, E. 10.1; Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD VPB 68 (2004) vom 15. Januar 2004, Nr. 108, E. 7.2.1.

nicht der Fall, so werden die bereits geleisteten Beiträge zurückgefordert. Bei der Akontozahlung handelt es sich somit nicht um den effektiven Direktzahlungsbetrag, auf den der jeweilige Landwirt Anspruch hat, sondern um eine vorgängige Zahlung, die regelmässig etwa im Rahmen des effektiven Betrages sein sollte. Somit ist festzustellen, dass es sich bei der Verfügung einer Akontozahlung nicht um eine Subventionsverfügung im Sinne des SuG handelt. Die Subventionsverfügung erfolgt erst, wenn die einzelnen Beiträge bestimmt werden können. Zu diesem Zeitpunkt ist auch zu entscheiden, ob allenfalls ein Teil oder die ganze Akontozahlung zurückzufordern ist. Weshalb den Ausführungen der Rekurskommission EVD zu folgen sein dürfte, wonach eine Akontozahlung stets unter dem Vorbehalt der definitiven Endabrechnung steht und keine Subventionsverfügung darstellt.³⁹⁴

In Bezug auf die Verjährung lässt sich daraus schliessen, dass die für den Beginn der Verjährungsfrist relevante Verfügung erst im Zeitpunkt der definitiven Endabrechnung erfüllt wird und nicht bereits im Zeitpunkt der Akontozahlung.

h. Verzugszins

i. Einführung

Im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Direktzahlungsbeiträgen stellt sich die Frage, ab welchem Zeitpunkt ein Anspruch auf Verzugszinse besteht. Von Interesse ist die Beantwortung dieser Frage vor allem dann, wenn einem Landwirt nach jahrelangem Rechtsstreit ein Anspruch auf Beiträge zugesprochen wird.³⁹⁵

ii. Aktuelle Lehre und Rechtsprechung

Wie bereits bei der Verjährung enthalten weder das LwG noch die DZV Bestimmungen zum Verzugszins. Art. 68 Abs. 3 DZV hält einzig fest, dass die Beiträge grundsätzlich bis zum 31. Dezember des Beitragsjahres ausbezahlen sind. In Art. 24 SuG wird festgelegt, dass Verzugszinse in der Höhe von 5% pro Jahr ab dem 61. Tag seit der Fälligkeit eines Beitrages geschuldet werden. Im Geltungsbereich des SuG ist somit, wie auch bei der Verjährung, der Zeitpunkt der Fälligkeit massgebend. Es stellt sich allenfalls die Frage, ob

³⁹⁴ Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD VPB 68 (2004) vom 15. Januar 2004, Nr. 108, E. 7.2.2.

³⁹⁵ So entschied das BVGer im Urteil B-4195/2009 erst am 18. Oktober über den Bestand von Direktzahlungsbeiträgen des Jahres 2001.

Art. 68 Abs. 3 DZV so interpretiert werden kann, dass Direktzahlungsbeiträge bereits am 31. Dezember des Beitragsjahres fällig werden. Gemäss den Weisungen und Erläuterungen des BLW zur DZV wird für die Anwendung von Art. 68 Abs. 3 DZV jedoch festgehalten, dass Art. 24 SuG für die Entrichtung von Verzugszinsen Anwendung findet, weshalb die Fälligkeit von Auszahlungen und Rückforderungen erst im Zeitpunkt der Rechtskraft des Entscheides vorliegt.³⁹⁶ Das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil B-3704/2009 vom 3. Februar 2010 an seiner Rechtsprechung und der Rechtsprechung der Rekurskommission des EVD festgehalten. Demnach entsteht der Anspruch auf Verzugszinse erst, wenn der konkrete Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist. Daraus folgt, dass selbst für Direktzahlungsbeiträge aus dem Jahr 2001, über welche beispielsweise erst im Jahr 2010 entschieden wird, für die Dauer bis zum rechtskräftigen Entscheid keine Verzugszinse geschuldet sind, da die Forderung aufgrund fehlender Rechtskraft nicht fällig war.³⁹⁷

Ein Anspruch auf Verzugszinse für die Dauer bis zu einem rechtskräftigen Entscheid besteht gemäss Rechtsprechung nur in Ausnahmefällen. Dies wenn sich der Entscheid aufgrund von widerrechtlichem oder trölerischem Verhalten der Verwaltung verzögert hat.³⁹⁸ Ein solches Verhalten dürfte jedoch nur dann vorliegen, wenn die Verwaltung den Direktzahlungsentscheid aus einem Grund verzögert, welcher mit dem konkreten Direktzahlungsbeitrag in keinem Zusammenhang steht.

iii. Fazit

Es kann somit festgehalten werden, dass aufgrund der heutigen Rechtsprechung Verzugszinse im Bereich der Direktzahlungsbeiträge erst dann geschuldet werden, wenn der konkrete Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist. Dies hat zur Folge, dass in Fällen, in denen über eine Beitragsverfügung ein jahrelanger Rechtsstreit herrscht, für die Dauer des Rechtsstreits keine Schuldzinsen geschuldet sind.

Im Urteil B-4195/2009 vom 18. Oktober 2010 hatte das BVGer über Direktzahlungsbeiträge des Jahres 2001 zu entscheiden. Wäre das BVGer in

³⁹⁶ Weisungen und Erläuterung des BLW zur DZV, S. 39.

³⁹⁷ Urteil des BVGer B-3704/2009 vom 3. Februar 2010, E. 4.2 ff.; Urteil des BVGer B-2225/2006 vom 14. August 2007, E. 9.

³⁹⁸ Urteil des BVGer B-3704/2009 vom 3. Februar 2010, E. 4.1; Urteil des BVGer B-2225/2006 vom 14. August 2007, E. 9.

diesem Falle zum Schluss gekommen, dass ein Anspruch auf Direktzahlungsbeiträge bestanden hätte, wären für die insgesamt über neun Jahre der Dauer der Streitigkeit folglich keine Verzugszinse geschuldet gewesen.³⁹⁹ Im Urteil 2C_58/2010 vom 24. Februar 2011 entschied das Bundesgericht im Gegensatz zu den Vorinstanzen, dass ein Anspruch auf Beiträge im Jahr 2008 vorlag.⁴⁰⁰ Das Bundesgericht wies das Landwirtschaftsamt an, die Beiträge aufgrund der konkreten Zahlen des Jahres 2008 zu berechnen. Auch hier waren keine Verzugszinsen geschuldet.

Diese Konstruktion erscheint durchaus problematisch. Bei den Direktzahlungsbeiträgen handelt es sich, wie bereits festgestellt, um Beiträge für die Sicherung des bäuerlichen Einkommens.⁴⁰¹ Die Verweigerung oder die Rückforderung von Direktzahlungsbeiträgen hat für den jeweiligen Landwirtschaftsbetrieb grosse finanzielle Auswirkungen. Kommt nun die letzte angerufene Instanz zum Schluss, dass ein Anspruch auf Direktzahlungsbeiträge besteht, so sollte für diese Dauer des Rechtsverfahrens zumindest ein Anspruch auf angemessene Kapitalzinse bestehen. In Anbetracht dieser Feststellung wäre zu fordern, dass in die DZV eine Norm integriert würde, welche die Verzinsung von im Nachhinein durch ein Gericht zugesprochenen Beiträgen regelt.⁴⁰²

Gegen diese Feststellungen und für die momentane Rechtsprechung spricht der Fakt, dass der betroffene Landwirtschaftsbetrieb trotz im Nachhinein zugesprochenen Beiträgen überleben konnte. Also hinsichtlich seines Einkommens nicht auf die strittigen Direktzahlungsbeiträge angewiesen war, was eigentlich gerade dem Sinn und Zweck dieser Beiträge entspricht.

³⁹⁹ Das BVGer verneinte in casu die Beitragsberechtigung, weshalb sich die Frage der Verzugszinse nicht stellte.

⁴⁰⁰ Urteil des BGer 2C_58/2010 vom 24. Februar 2011, E. 5.1 ff.

⁴⁰¹ Siehe oben, Teil B. III./1.

⁴⁰² Der Zins sollte etwa die Höhe des durchschnittlichen Kapitalzinses auf dem Finanzmarkt betragen.

E. Schlusswort

Das Landwirtschaftsrecht in der Schweiz gilt als äusserst komplexe und umfangreiche Materie. Betrachtet man die Erlasse auf Verordnungs-, Gesetzes- und Verfassungsstufe genauer, so fällt auf, dass der sehr detaillierte Verfassungsartikel in Art. 104 BV dem Gesetzgeber grossen Handlungsspielraum einräumt. Der Verfassungsartikel verdeutlicht die Vielseitigkeit der Landwirtschaft in der Schweiz. Im Zentrum steht die Multifunktionalität der Landwirtschaft. In Art. 104 Abs. 3 BV wird die Grundlage für die Entrichtung von Direktzahlungen geschaffen. Im Weiteren verdeutlicht die vorliegende Arbeit die Wichtigkeit des Landwirtschaftsgesetzes. Das LwG gilt als Grunderlass und beinhaltet sämtliche im Landwirtschaftsartikel festgelegten Ziele. Die Art. 70 ff. LwG gelten als Grundlage für die Direktzahlungsverordnung, welche für die Entrichtung von Direktzahlungen verantwortlich ist. Zudem dürfen auch die zahlreichen Weisungen und Erläuterungen zu den jeweiligen Verordnungen nicht ausser Acht gelassen werden. Im Bereich der Direktzahlungen spielen insb. die Weisungen und Erläuterungen des BLW zur DZV eine wichtige Rolle, da sie für die mit dem Vollzug beauftragten Instanzen wichtige Grundsätze festhält.

Neben grundlegenden Feststellungen im Bereich der Gesetzgebung des Landwirtschaftsrechts macht die vorliegende Arbeit Aussagen zu ausgewählten Einzelfragen. Gemäss den vorliegenden Ausführungen lassen sich die Direktzahlungen unter die Bestimmungen über die Finanzhilfen im Subventionsgesetz subsumieren. Nach Art. 2 Abs. 2 SuG finden die Normen des 3. Kapitels des SuG grundsätzlich dann Anwendung, wenn keine spezialgesetzlichen Regelungen für die konkrete Finanzhilfe vorhanden sind. In Bezug auf die Direktzahlungen kann daraus der Schluss gezogen werden, dass für sämtliche Fälle, wo das Landwirtschaftsgesetz oder die Direktzahlungsverordnung keine Bestimmungen enthalten, die Normen des 3. Kapitels des SuG angewendet werden.

Gemäss den Art. 170 und 171 LwG und Art. 70 Abs. 1 DZV können Beiträge gekürzt, verweigert, zurückverlangt oder verrechnet werden. Erfüllt somit ein Landwirt die Voraussetzungen oder die Auflagen für den Erhalt der Beiträge nicht oder nicht mehr, so kann die Beitragsverfügung widerrufen oder die Beiträge zurückgefordert werden. Der Unterschied zwischen Widerruf und

Rückforderung besteht darin, dass Verfügungen dann widerrufen werden, wenn sie von Anfang an fehlerhaft waren. Zur Rückforderung von Direktzahlungsbeiträgen kommt es, wenn die Voraussetzungen oder Auflagen im Nachhinein nicht mehr erfüllt werden.

Sowohl das Landwirtschaftsgesetz als auch die Direktzahlungsverordnung enthalten keine Regelungen betreffend die Verjährung, deshalb kommen die allgemeinen Normen des Subventionsgesetzes zur Anwendung. Wie in der vorliegenden Arbeit festgestellt, handelt es sich bei den Normen des SuG um Verjährungs- und nicht um Verwirkungsfristen. Diese Fristen können gemäss Art. 33 SuG durch jede schriftliche Zahlungsaufforderung unterbrochen werden. Darunter sollte auch die Verrechnungserklärung fallen.

Die Definition der Fälligkeit ist hinsichtlich der Verrechnung und des Anspruches auf Verzugszins von grosser Bedeutung. Öffentlich-rechtliche Forderungen können dann verrechnet werden, wenn sie fällig sind und die ihr gegenüberstehende Forderung erfüllbar ist. Weiter besteht nach Art. 24 SuG ab dem 61. Tag seit der Fälligkeit einer Forderung Anspruch auf Verzugszins. Der Zeitpunkt der Fälligkeit definiert sich grundsätzlich nach der Rechtskraft der entsprechenden Verfügung. Daraus folgt, dass beispielsweise für Direktzahlungsbeiträge des Jahres 2001, welche nach jahrelangem Verfahren erst im Jahr 2009 in Rechtskraft erwachsen, für die Dauer des Verfahrens kein Anspruch auf Verzugszinse besteht. Was nur schwer mit dem Sinn der Direktzahlungen als Sicherung des bäuerlichen Einkommens vereinbart werden kann. Wird im Nachhinein ein Anspruch auf Direktzahlungen festgestellt, so müsste für die Dauer des Verfahrens zumindest ein Anspruch auf einen marktüblichen Kapitalzins bestehen.

Ich bezeuge mit meiner Unterschrift, dass meine Angaben über die bei der Abfassung meiner Arbeit benützten Hilfsmittel sowie über die mir zuteil gewordene Hilfe in jeder Hinsicht der Wahrheit entsprechen und vollständig sind. Ich habe § 27 der MLawO gelesen und bin mir der Konsequenzen eines solchen Handelns bewusst.

Ort: _____ Datum: _____

Unterschrift: _____