

Fairness im Vollzug

DIREKTZAHLUNGEN werden nach dem Prinzip «Leistung-Gegenleistung» ausgerichtet und dienen der Einkommenssicherung der Landwirte. Diese existentielle Bedeutung der Direktzahlungen darf beim Vollzug nicht aus den Augen verloren werden.



Pius
Koller

Direktzahlungen sind für viele hauptberuflich tätige Landwirte zu einer wichtigen und für eine nicht unbedeutende Zahl von Landwirten zur wichtigsten Einnahmequelle geworden. Die Liquiditätsplanung, welche besonders in Zeiten von tiefen Produktpreisen (aktuell Milch, Schweine, Getreide) zu einer grossen Herausforderung wird, ist hauptsächlich auf die zwei jährlichen Auszahlungstermine ausgerichtet.

Auch das Bundesgericht hat dies erkannt und im Bundesgerichtsentscheid (BGE) 134 II 287 festgehalten: «Die landwirtschaftlichen Direktzahlungen dienen aber nicht nur der ökologischen Landwirtschaft, sondern entschädigen die Landwirte allgemein für ihre gemeinwirtschaftlichen Leistungen (...), womit sie auch der Einkommenssicherung der Landwirte dienen. Ohne Direktzahlungen könnten viele Betriebe nicht überleben. Deren Zwecksetzung kann daher nicht ausschliesslich auf die Erbringung der naturnahen Leistungen reduziert werden, sondern es kommt ihnen eine weiterreichende Tragweite zu.»

Fall Gampel

Mit Entscheid vom 13. November 2009 (B-3133/2009) hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass Art. 16 Abs. 2 Bst. b der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung des Bundes (LBV) über keine genügende gesetzliche Grundlage zum Ausschluss der Flächenbeiträge verfüge und somit nicht anwendbar sei. In der Sache hatte das Bundesverwaltungsgericht darüber zu entscheiden, ob das Landwirtschaftsland, welches für das Openair Gampel zur Verfügung gestellt wird, als landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) gilt und somit zum Bezug von Direktzahlungen berechtigt. Der für nicht anwendbar erklärte Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV besagt, dass jene Flächen nicht als LN gelten, welche einen höheren nichtlandwirtschaftlichen als landwirtschaftlichen Ertrag abwerfen.

Ausfall Der teilweise oder gar gänzliche Ausfall von Direktzahlungen kann daher zur Existenzgefährdung der Bauernfamilie führen. Die Existenz wird spätestens in Frage gestellt, wenn die Direktzahlungen infolge einer ungeklärten Frage nicht nur im Kontrolljahr, sondern auch in den Folgejahren zurückbehalten werden und in einem Beschwerdeverfahren zusätzlich Gerichtskosten und Anwaltskosten anfallen, die bis zum Entscheid vorzuschüssen sind.

Selbst wenn nach einem mehrjährigen Verfahren die Direktzahlungen teilweise oder ganz zugesprochen werden, erhält der Landwirt in den meisten Fällen keinen Zins, da gemäss wiederholter Rechtsprechung ein Verzugszins nur bei so genannt trölerischem Verhalten der Vollzugsbehörde zugesprochen wird. Der kritische Landwirt fragt sich spätestens jetzt, ob da alles mit rechten Dingen zu und her geht.

Anspruch Die Direktzahlungen unterstehen dem Prinzip der Leistungsabgeltung, indem sie als leistungsorientierte Zahlungen grundsätzlich nach dem Prinzip «Leistung-Gegenleistung» ausgerichtet werden.

Rechtlich stellen sie Finanzhilfen im Sinne des Subventionsgesetzes des Bundes dar. Sie werden als geldwerte Vorteile Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Insofern werden im heutigen Direktzahlungssystem alle Zahlungen an leistungsbezogene Kriterien geknüpft. Eine zentrale Voraussetzung ist die Erbringung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN).



Geht im Vollzug alles mit rechten Dingen zu, fragt sich mancher kritische Landwirt. Die Schrauben werden auf den verschiedensten Ebenen angezogen: Auf Gesetzes- und Verordnungsebene, im Vollzug, bei den Kontrollen, Aufzeichnungen, Labels und sogar bei der Arbeitsorganisation.

ÖLN Gemäss Art. 70 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) richtet der Bund Bewirtschaftern von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) allgemeine Direktzahlungen, Ökobeiträge und Ethobeiträge aus. Der ÖLN umfasst eine tiergerechte Haltung der Nutztiere, eine ausgeglichene Düngebilanz, einen angemessenen Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen, eine geregelte Fruchtfolge, einen geeigneten Bodenschutz sowie eine Auswahl und gezielte Anwendung der Pflanzenbehandlungsmittel (Art. 70 Abs. 2 LwG). Wie der ÖLN zu erbringen ist, ist in Art. 16 der Direktzahlungsverordnung (DZV) geregelt. Danach müssen die Bewirtschaftler, welche Direktzahlungen beantragen, der kantonalen Behörde den Nachweis erbringen, dass sie den gesamten Betrieb nach den Anforderungen des ÖLN bewirtschaften. Die Bestätigung einer akkreditierten Kontrollstelle gilt als Nachweis (Art. 16 Abs. 2 DZV).

ÖLN-Kontrolle Die ÖLN-Kontrolle hat somit im Direktzahlungssystem eine herausragende Bedeutung. Die Kontrollstelle hält die Ergebnisse der Be-

triebskontrolle in einem Bericht fest, welcher nach Art. 16 Abs. 2 DZV als Bestätigung für den ÖLN gilt.

Somit – könnte man meinen – dürfen die Landwirte nach einer erfolgreichen Kontrolle «aufschnaufen» und die Direktzahlungen bis zur nächsten Kontrolle als gesichert erachten. Dieses Verständnis ergab sich zumindest bis am 31. Dezember 2011 aus der Inspektionskoordinationsverordnung des Bundes (VKIL). Nach Art. 3 Abs. 2 dieser Verordnung waren die Inspektionsresultate einer Inspektionsstelle für alle für den Vollzug zuständigen Behörden verbindlich. Die VKIL wurde jedoch Ende 2011 total revidiert und heisst neu Kontrollkoordinationsverordnung (VKKL).

Die revidierte Verordnung tritt am 1. Januar 2012 in Kraft. Der für den ÖLN bedeutende Art. 3 Abs. 2 wurde bei der Revision neu gefasst und die Verbindlichkeit der Kontrollresultate ersatzlos aus der Verordnung gestrichen. Diese für den Vollzug der Direktzahlungen wesentliche Änderung war in der Medienmitteilung des Bundesamts für Landwirtschaft keinen Satz wert. Es macht den Anschein, als hätte sich die Verwaltung klammheimlich dieser für sie unbequemen Bestimmung entledigen wollen.

Da eine Verordnungsanpassung durch den Bundesrat erfolgt, konnte die Verwaltung quasi im Alleingang über die Streichung dieser Bestimmung entscheiden.

Kontrollbericht Der Kontrollbericht der Kontrollstelle wird auch nach der Revision der Kontrollkoordinationsverordnung eine grosse Bedeutung beim Vollzug der Direktzahlungen haben. Dieser ist durch den Landwirt vor der Unterzeichnung genau zu prüfen. Vor Unterzeichnung sind offene Fragen zu klären und allfällige Bemerkungen kritisch zu hinterfragen. Die Durchschlagskopie des Berichts ist aufzubewahren.

Bereits wiederholt ist es vorgekommen, dass die Kontrollstelle nach erfolgreicher Kontrolle den Bericht einseitig abändert und den Landwirt darüber nicht informiert hat. Dieser erfuhr erst mit der Direktzahlungsabrechnung von den angeblichen Verfehlungen. Ein solches Vorgehen verletzt die Verfahrensvor-

schriften, ist wider Treu und Glauben und steht im Widerspruch zu Art. 16 Abs. 2 DZV, wonach die Bestätigung einer akkreditierten Inspektionsstelle als Nachweis gilt. In jedem Fall ist gegen eine nachträgliche Abänderung des Kontrollberichts sofort eingeschrieben zu protestieren und innerhalb der drei folgenden Werktage eine Nachkontrolle zu verlangen (Art. 66 Abs. 5 DZV).

Revisionsbedarf Die Direktzahlungen haben sich zu einem kaum mehr überschaubaren System von Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen, Weisungen, Merkblättern, Berechnungsprogrammen und dergleichen entwickelt. Dies mit der Folge, dass die Anforderungen an die Kontrolle von Jahr zu Jahr steigen.

Bleibt eine Frage ungeklärt und kommt es infolgedessen zu einem Beschwerdeverfahren, ist dieses aufgrund der Komplexität der Materie in den meisten Fällen zeit- und kostspielig. Oft muss sich der Landwirt mit seinen Anliegen gegen das kantonale Landwirtschaftsamt und das Bundesamt für Landwirtschaft durchsetzen, welche von der eingenommenen Haltung nicht abrücken und ihre Position unkritisch verteidigen. Der Landwirt muss erst ein Gericht finden, das ihm Recht gibt.

Wie eingangs erwähnt, sollte die Funktion der Einkommenssicherung der Direktzahlungen nicht aus den Augen verloren werden. Die Existenz einer Bauernfamilie darf aufgrund einer ungeklärten Frage nicht gefährdet werden. Deshalb müsste entweder die Vollzugspraxis so geändert werden, dass bei einer unklaren Sach- oder Rechtslage die Direktzahlungen unter Widerrufsvorbehalt ganz oder zumindest zum grössten Teil ausgerichtet werden oder es müsste eine Änderung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe erfolgen, die den verfassungsmässigen Anspruch auf Einkommenssicherung gewährleistet. Schliesslich wäre auch Klarheit und Rechtsgleichheit bezüglich der Verzinsung von zu Unrecht zurückbehaltenen oder zu Unrecht ausbezahlten Direktzahlungen zu schaffen. Mit Fairness beim Vollzug kann der primären Funktion der Direktzahlungen als Einkommenssicherung gebührend Rechnung getragen werden. ■

Fall Kanton Schwyz

Das Bundesgericht hatte im Jahr 2008 (BGE 134 II 287) in einem Fall aus dem Kanton Schwyz darüber zu entscheiden, ob ein Pächter, der nach Ablauf der Pacht unrechtmässig auf dem Pachtbetrieb verblieb, Anspruch auf Direktzahlungen hat. Gemäss Bundesgericht sind die Verhältnisse am Stichtag massgebend. Anspruch auf Direktzahlungen besteht nur, wenn die Bewirtschaftung aufgrund eines zivilrechtlich hinreichend abgestützten Nutzungsrechts erfolgt. Die Bewirtschaftung durch den Landwirt muss rechtmässig sein, denn der Staat soll nicht zivilrechtliche Verstösse mit der Ausrichtung von Direktzahlungen belohnen. Solange zivilrechtlich die Frage der Rechtmässigkeit der Bewirtschaftung nicht geklärt ist, sind die Direktzahlungen jedoch nach den vorläufigen Verhältnissen an den tatsächlichen Bewirtschafter auszurichten. Die Direktzahlungsbehörden dürfen nicht vorfrageweise über die zivilrechtliche Berechtigung der Bewirtschaftung entscheiden.

Heute ist das pünktliche Eintreffen der Direktzahlungen für viele Betriebe in Bezug auf die Liquidität überlebenswichtig. Gibt es Probleme mit der Auszahlung, den Kontrollen oder den Amtsstellen und entschliesst sich ein Landwirt, den Rechtsweg zu beschreiten, braucht er neben der täglichen Arbeit in Feld und Stall einen langen Atem.



Autor Pius Koller ist Rechtsanwalt und Agronom bei Studer Anwälte und Notare, Bahnhofstrasse 77, 4313 Möhlin
www.studer-law.com

INFOBOX

www.ufarevue.ch 3 · 12