

Abgeltungen, in: Bundesblatt 1987 I 415). Akontozahlungen sind per definitionem Leistungen, welche ohne vorgängige Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen erbracht werden. Deshalb kann zum vorderein kein schützenswertes Vertrauen gegeben sein, dass die Beiträge auch nach Prüfung und daraus folgender Verneinung der Anspruchsvoraussetzungen der staatlichen Rückforderung entzogen sind.

(...)

**109 Sanktionsschema (Richtlinien "Verwaltungsmassnahmen, Kürzung der Direktzahlungen bei nicht vollständiger Erfüllung der Beitragsvoraussetzungen" vom 1. Juli bzw. 1. November 1999).**

- **Funktion und Bindungswirkung (Erw. 2.3.3.1. - 2.2.3.3.2).**
- **Zulässigkeit einer Toleranz von 10 Punkten (Erw. 2.3.3.2.5.1.)**

Aus einem Entscheid der Landwirtschaftlichen Rekurskommission vom 19. Dezember 2000 in Sachen U. S. gegen Finanzdepartement (Abteilung Landwirtschaft).

*Aus den Erwägungen*

...2.3.3.1. Art. 70 Abs. 1 DZV räumt den rechtsanwendenden Behörden ein grosses Ermessen hinsichtlich der auszufällenden Sanktion ein. Damit soll aber nicht der Willkür Tür und Tor geöffnet werden. Deshalb müssen die Behörden bei der Ausübung des pflichtgemässen Ermessens insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip, den Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung und die Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen beachten (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1998, 3. Auflage, N. 357).

2.3.3.2.1. Um kantonale Unterschiede bei der Handhabung des Ermessens zu vermeiden, hiess die interkantonale Landwirtschaftsdirektorenkonferenz an der Sitzung vom 1. Juli 1999 die vom Bundesamt für Landwirtschaft ausgearbeiteten Richtlinien "Verwaltungs-

massnahmen, Kürzung der Direktzahlungen bei nicht vollständiger Erfüllung der Beitragsvoraussetzungen" (nachfolgend: Sanktionsschema) grundsätzlich gut und empfahl sie den Kantonen zur Anwendung. Der Regierungsrat des Kantons Aargau erklärte dieses Sanktionsschema - einschliesslich der mit Schreiben des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 1. November 1999 präzisierenden Änderungen betreffend den biologischen Landbau - als für den Vollzug verbindlich und ermächtigte die Abteilung Landwirtschaft, die Richtlinien auf einzelne, nicht geregelte Fälle zu interpretieren (RRB vom 15. März 2000, Art. Nr. 2000-000484).

2.3.3.2.2. Die Landwirtschaftliche Rekurskommission ist als Spezialverwaltungsgericht an Gesetz und Recht gebunden; Erlasse des Regierungsrates sind soweit verbindlich, als sie Verfassung und Gesetz entsprechen (§ 2 VRPG; Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich 1998, N. 23 zu § 53 VRPG, FN. 40).

Das erwähnte Sanktionsschema dient, wie erwähnt (Erw. 2.3.3.2.1.), bloss (aber immerhin) der Schaffung einer einheitlichen Verwaltungspraxis. Es stellt damit eine sog. Verwaltungsverordnung dar, welche den Bürger nicht direkt bindet. Da sie nicht vom verfassungsmässigen Gesetzgeber stammt, sondern von der Verwaltungsbehörde, kann sie keine von der gesetzlichen Ordnung abweichenden Bestimmungen vorsehen. Sie stellt lediglich eine Meinungsäusserung über die Gesetzesanwendung dar. Das Gericht soll eine Verwaltungsverordnung bei seiner Entscheidungsfindung mitberücksichtigen, aber nur falls sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt (BGE 122 V 25, 121 II 478 ff., je mit weiteren Hinweisen; LKE DZ.99.50006 vom 27. April 2000 i. S. E. R., Erw. 2.3.3.4.4.). Die im Sanktionsschema vorgenommene Auslegung des LwG-CH und der DZV unterliegt also der richterlichen Nachprüfung, d.h. hier der Nachprüfung durch die Landwirtschaftliche Rekurskommission.

Die Landwirtschaftliche Rekurskommission hat sich an das Sanktionsschema zu halten, soweit es den richtig verstandenen Sinn des Gesetzes wiedergibt.

(....)

2.3.3.2.5.1. Gemäss Sanktionsschema ist bei Verfehlungen im Zusammenhang mit dem ÖLN eine Toleranz von 10 Punkten zu gewähren (Sanktionsschema II.1, S. 5). Der Wortlaut von Art. 70 Abs. 1 DZV lässt keinen Freiraum für eine Toleranz: Die Kantone kürzen oder verweigern die Beiträge, wenn eine der aufgelisteten Verfehlungen gegeben ist. Dagegen wurde Art. 170 LwG-CH, welcher die Grundlage für Art. 70 Abs. 1 DZV bildet, als Kann-Vorschrift ausgestaltet: Die Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller das LwG-CH oder die Ausführungsbestimmungen verletzt. Eine Sanktion ist somit nicht in jedem Fall zwingend (Botschaft zur Agrarpolitik 2002, BBl 1996 IV 278 [Ziff. 282, Erläuterungen zum Gesetzesentwurf Art. 167, entspricht heutigem Art. 170 LwG-CH]). Da das höherrangige LwG-CH also einen Spielraum gewährt, ob überhaupt eine Sanktion auszufallen ist, gilt dies auch für Art. 70 Abs. 1 DZV als tiefertrangige Verordnung. In diesem Sinne liegt das Absehen von einer Beitragskürzung trotz festgestellter Verfehlung im pflichtgemässen Ermessen der Behörde (vgl. vorne Erw. 2.3.3.1.). Der Gesetzgeber räumt der rechtsanwendenden Instanz regelmässig Ermessen ein, damit diese die Möglichkeit erhält, Entscheide zu fällen, die den konkreten Umständen des einzelnen Falles gerecht werden (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., N. 344). Problematisch erscheint daher, dass das Sanktionsschema ganz generell eine Toleranz von 10 Punkten hinsichtlich von Verfehlungen im Zusammenhang mit dem ÖLN vorsieht. Auf die Beiträge umgerechnet (betriffts Umrechnungsmechanismus siehe Sanktionsschema II.1, S. 5) ergibt das eine Toleranz im Umfang von 10% der allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen, womit sich die Frage stellt, ob so die ÖLN-Vorschriften nicht in gewissem Sinne aufgeweicht werden. Andererseits dient die generelle Regel der 10-

Punkte-Toleranz dem Rechtsgleichheitsprinzip, da jedem Gesuchstellern die gleiche Spanne eingeräumt wird, bis zu welcher Verfehlungen folgenlos bleiben. Zusammenfassend ergibt sich daher, dass die 10-Punkte-Toleranz als nicht gegen das LwG-CH verstossend zu bezeichnen und daher zu berücksichtigen ist (Erw. 2.3.3.2.2.).

(...)