

IX. Landwirtschaftsrecht

31 Art. 84 ff. DZV und § 37 VRPG

- Zielsetzung der Übergangsbeiträge: Sicherstellung eines sozialverträglichen Übergangs vom alten zum neuen Direktzahlungssystem durch temporären Ausgleich der Beitragsdifferenzen (Erw. 1.1).
- Berechnung der Übergangsbeiträge anhand des Basiswerts (Erw. 1.2–1.4)
- Im von der Landwirtschaft Aargau verwendeten Programm AGRICOLA waren die Grundlagen für die Bestimmung des Basiswerts falsch hinterlegt, woraus zu hohe Übergangsbeiträge resultierten (Erw. 1.5 und 1.6).
- Eine formell rechtskräftige Verfügung, worin zuhanden des Adressaten ein fehlerhaft ermittelter Basiswert festgelegt wurde, kann nach den Voraussetzungen von § 37 Abs. 1 VRPG widerrufen bzw. abgeändert werden (Erw. 3.1).
- Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an der Korrektur des Basiswerts, der zu einer überhöhten Beitragszahlung zu Lasten anderer Beitragsberechtigten führen würde (Erw. 3.2).
- Mangels nachteiliger Dispositionen genießt der Beschwerdeführer keinen Vertrauensschutz, der einer Abänderung der Basiswertfeststellungsverfügung entgegenstünde (Erw. 3.3).
- Der Rechtssicherheit ist in der vorliegenden Konstellation kein wesentliches Gewicht beizumessen (Erw. 3.4).

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 1. Kammer, vom 20. August 2015 in Sachen A. gegen das Departement Finanzen und Ressourcen, Landwirtschaft Aargau (WBE.2015.22).

Aus den Erwägungen

II.

1.

1.1.

Am 1. Januar 2014 trat im Zusammenhang mit der Agrarpolitik 14-17 die neue DZV Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13) in Kraft und ersetzte die bisherige Verordnung vom 7. Dezember 1998. Das System der Direktzahlungen wurde durch die Agrarpolitik 14-17 komplett überarbeitet und neu gestaltet. Die Wirksamkeit und Effizienz der Direktzahlungen sollten dadurch verbessert werden, dass Massnahmen mit unspezifischer Zielausrichtung durch zielgerichtete Instrumente ersetzt werden. Die früheren tierbezogenen Beiträge wurden deshalb in die Versorgungssicherheitsbeiträge umgelagert und werden neu als flächenbezogene Zahlungen unter Voraussetzung eines Mindesttierbesatzes ausgerichtet. Der allgemeine Flächenbeitrag wurde aufgehoben. Die dadurch frei werdenden Mittel werden einerseits für den Ausbau der Direktzahlungsinstrumente in Bereichen mit Ziellücken (insbesondere im Hinblick auf Biodiversität, Landschaftsvielfalt und ökologische Fortschritte) und andererseits für die Übergangsbeiträge eingesetzt. Durch den Anstieg des Mittelbedarfs bei den zielorientierten Instrumenten im Lauf der Zeit wird sich im Gegenzug der Betrag, der für die Übergangsbeiträge zur Verfügung steht, reduzieren. Die Übergangsbeiträge sollen so einen sozialverträglichen Wechsel vom alten auf das neue Direktzahlungssystem sicherstellen und innerhalb der nächsten voraussichtlich acht Jahre auslaufen (Botschaft Nr. 12.021 vom 1. Februar 2012 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 [Agrarpolitik 2014–2017], in: BBl 2012 2075 ff., S. 2190 ff., Ziff. 2.3.1).

1.2.

Die in Art. 84 ff. DZV vorgesehenen Übergangsbeiträge sollen, wie gesagt, die durch den Systemwechsel verursachten Beitragsdifferenzen reduzieren und damit einen sozialverträglichen Übergang sicherstellen. Grundsätzlich wird der für die Übergangsbeiträge zur Verfügung stehende Betrag aufgrund der unter altem Recht ausgerichteten allgemeinen Direktzahlungen gesamtschweizerisch verhältnismässig auf die Betriebe verteilt. Massgebend sind die Direktzah-

lungen der Jahre 2011–2013, wobei für jeden Betrieb dasjenige Jahr mit den höchsten Beiträgen massgebend ist (Art. 86 Abs. 2 DZV). Die Summe der Direktzahlungen ergibt im Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden Mitteln den Verteilfaktor. Eine Korrektur erfolgt allerdings dahingehend, dass von den altrechtlichen Direktzahlungen die neuen Kulturlandschafts- und Versorgungssicherheitsbeiträge, mit Ausnahme des Sömmerungsbeitrags, abgezogen werden (Art. 86 Abs. 1 DVZ). Die Kulturlandschafts- und Versorgungsbeiträge berechnen sich aufgrund der Flächen und Tierbestände desjenigen Jahres, welches für die Bestimmung der altrechtlichen Direktzahlungen ausschlaggebend ist. Für die Beitragsansätze ist dagegen das Jahr 2014 massgebend (Art. 86 Abs. 3 DZV). Erst nach dieser Korrektur erfolgen die Berechnung des Verteilfaktors und die Aufteilung der Mittel.

Die Differenz zwischen den altrechtlichen allgemeinen Direktzahlungen und den neuen Kulturlandschafts- und Versorgungssicherheitsbeiträgen, mit Ausnahme des Sömmerungsbeitrags, ergibt pro Betrieb den Basiswert. Das gesamtschweizerische Total der Basiswerte im Verhältnis zu den insgesamt verfügbaren Mitteln ergibt den Verteilfaktor. Basiswert pro Betrieb und Faktor ergeben wiederum den Übergangsbeitrag für den einzelnen Betrieb. Die Übergangsbeiträge sind Teil der gesamten für die Direktzahlungen zur Verfügung stehenden Mittel. Die Zunahme des Mittelbedarfs bei den leistungsbezogenen Direktzahlungen wird die für die Übergangsbeiträge verfügbaren Mittel im Laufe der Zeit sinken lassen, wobei von einem Zeithorizont von acht Jahren ausgegangen wird. Dementsprechend wird der Faktor für die Berechnung jährlich angepasst werden (Botschaft Agrarpolitik 2014–2017, BBl 2012 2075 ff., S. 2224 f., Ziff. 2.3.11).

1.3.

Die Korrektur bei der Berechnung des Basiswerts um die Kulturlandschafts- und Versorgungssicherheitsbeiträge ist dadurch begründet, dass die Übergangsbeiträge die Beitragsdifferenzen des Systemwechsels ausgleichen sollen. Wer neu (höhere) Kulturlandschafts- und Versorgungssicherheitsbeiträge erhält, soll nicht zusätzlich auch von höheren Übergangsbeiträgen profitieren. Um dieses

Ziel zu erreichen, ist für die Bestimmung der massgebenden Flächen gemäss Art. 86 Abs. 3 DZV auf das massgebende Jahr der 3-Jahresperiode (2011–2013) abzustellen.

Flächen mit Biodiversitätsbeiträgen nach Art. 55 DZV erhalten beispielsweise bei den Versorgungssicherheitsbeiträgen einen reduzierten Ansatz (Art. 50 Abs. 2 DZV). Würde nun bei der Berechnung des Korrekturabzuges nach Art. 86 Abs. 1 DZV auf die Beitragsberechtigung im Jahr 2014 abgestellt, wäre der entsprechende Korrekturbetrag bei diesen Flächen tiefer, der Basiswert und damit auch der Übergangsbeitrag höher, als wenn auf die Beitragsberechtigung nach altem Recht abgestellt wird. Gleichzeitig profitieren diese Flächen aber von den neuen Biodiversitätsbeiträgen und wären somit doppelt begünstigt. Dies war nicht die Meinung des Gesetzgebers, weshalb, wie erwähnt, die Beitragsberechtigung in der alten Periode massgebend ist, nicht diejenige im Jahr 2014.

1.4.

Die Basiswerte nach Art. 86 DZV für die Betriebe sowie die ebenfalls zu bestimmende Standardarbeitskraft nach Art. 93 DZV wurden im Kanton Aargau durch das System AGRICOLA berechnet und den Landwirten Mitte 2014 mitgeteilt, so auch dem Beschwerdeführer mit Verfügung vom 27. Juni 2014. Nachdem in der Folge sämtliche Abrechnungen der Kantone beim Bund eingegangen waren, stellte das BLW fest, dass in den AGRICOLA-Kantonen zu grosse Differenzen bei den festgesetzten Basiswerten im Vergleich zu den aufgrund der Daten früherer Jahre erwarteten Zahlen bestanden. Die Überprüfung der Daten ergab, dass den verfügbaren Basiswerten falsche Detailzahlen zu Grunde lagen.

1.5.

Die Abklärungen des BLW deckten auf, dass die Grundlagen für die Berechnung der Basiswerte und in der Folge auch der Übergangsbeiträge im Programm AGRICOLA falsch hinterlegt waren. Für die Bestimmung der Flächen, aufgrund welcher die neurechtlichen Kulturlandschafts- und Versorgungssicherheitsbeiträge errechnet werden, wurde nicht nur auf den Beitragsansatz, sondern auch auf die Beitragsberechtigung im Jahr 2014 abgestellt. Dies führte dazu, dass Streueflächen, Hecken, Feld- und Ufergehölze, Buntbra-

chen, Rotationsbrachen und Saum auf Ackerflächen fälschlicherweise, weil im Jahr 2014 nicht mehr beitragsberechtigt, nicht berücksichtigt wurden. Für extensive Weiden wurde ausserdem ein zu tiefer Ansatz (Fr. 450.00 / ha anstatt Fr. 900.00 / ha) verwendet. In der Folge wurden die neurechtlichen Kulturlandschafts- und Versorgungssicherheitsbeiträge zu tief berechnet (entscheidend wäre gewesen, ob sie altrechtlich beitragsberechtigt waren bzw. gewesen wären), was wiederum zu grosse Differenzen (altrechtliche Direktzahlungen abzüglich neurechtliche Kulturlandschafts- und Versorgungssicherheitsbeiträge), zu hohe Basiswerte und damit zu hohe Übergangsbeiträge zur Folge hatte.

1.6.

Auch beim Beschwerdeführer führte diese ursprünglich falsche Berechnung durch das Programm AGRICOLA zu einem zu hohen Basiswert. In der korrigierten Version ergab sich im November 2014 ein Basiswert von Fr. -511.80 und somit keine Auszahlung von Übergangsbeiträgen. Die Richtigkeit dieser Berechnung wird vom Beschwerdeführer nicht bestritten. Ihm geht es vielmehr darum, dass durch die Abteilung Landwirtschaft nicht korrekt kommuniziert worden sei. Zudem erachtet er es als unzulässig, dass eine rechtskräftige Verfügung einfach wieder aufgehoben wurde.

2.

Gemäss § 37 Abs. 1 VRPG können Entscheide, die der Rechtslage oder den sachlichen Erfordernissen nicht entsprechen, durch die erlassende Behörde oder die Aufsichtsbehörde geändert oder aufgehoben werden, wenn das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung die Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes überwiegt. Vorbehalten bleiben nach § 37 Abs. 2 VRPG Entscheide, die nach besonderen Vorschriften oder der Natur der Sache nicht oder nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen zurückgenommen werden können.

Im Unterschied zu Erkenntnissen von Zivil- und Strafbehörden und im Verwaltungsrecht tätigen Justizbehörden kommt Verfügungen keine materielle Rechtskraft zu, sondern nur, aber immerhin, Rechtsbeständigkeit, was bedeutet, dass sie – nur noch – unter bestimmten Voraussetzungen einseitig aufgehoben oder zum

Nachteil des Adressaten abgeändert werden dürfen (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 31 N 8 f.). Wegen des Legalitätsprinzips können Verwaltungsverfügungen nicht unumstösslich sein (BGE 100 Ib 299, Erw. 2; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 31 N 21; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 994).

Im Zusammenhang mit § 37 Abs. 2 VRPG kann ergänzend darauf hingewiesen werden, dass das Bundesgericht Fallgruppen von grundsätzlich nicht widerrufbaren Verfügungen gebildet hat, bei welchen das Interesse am Fortbestand der Verfügung in der Regel höher zu gewichten ist als das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts. Grundsätzlich nicht widerrufbar sind Verfügungen namentlich, wenn

- darin ein subjektives Recht begründet wurde oder
- sie in einem Verfahren ergangen sind, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren oder
- der Private von einer eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat.

Auch in diesen Fällen kommt aber ein Widerruf dann in Frage, wenn das entgegenstehende öffentliche Interesse besonders gewichtig erscheint (vgl. BGE 137 I 69, Erw. 2.3; 121 II 273, Erw. 1a/aa).

3.

3.1.

Der Basiswert wurde in der ursprünglichen Verfügung fehlerhaft festgesetzt. Insbesondere aufgrund der Mitteilung des Vizedirektors des BLW vom 20. Oktober 2014 erscheint dies zweifellos erstellt und wird vom Beschwerdeführer auch nicht ernsthaft bestritten. Insofern ist die erste Voraussetzung eines Widerrufs gemäss § 37 Abs. 1 VRPG ("Entscheide, die der Rechtslage oder den sachlichen Erfordernissen nicht entsprechen"), ohne weiteres erfüllt.

3.2.

Das öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung ist in concreto als hoch zu bewerten. Da für die Übergangsbeiträge pro

Jahr ein bestimmter Maximalbetrag zur Verfügung steht, der auf die Kantone und weiter auf die berechtigten Betriebe verteilt wird, hat eine falsche Berechnung in einem oder mehreren Kantonen mit zu hohen Übergangsbeiträgen zur Folge, dass in den übrigen Kantonen für die dortigen Betriebe weniger Geld zur Verfügung steht. Zudem führt die ungleiche Anwendung der Verteilkriterien zu einer Ungleichbehandlung der Betriebe. Die Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben (Legalitätsprinzip) hat demnach weitreichende Konsequenzen für unzählige anspruchsberechtigte Betriebe in der gesamten Schweiz.

3.3.

3.3.1.

Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens u.a. – wie im vorliegenden Fall – in eine Verfügung. Vorausgesetzt ist, dass die Person, die sich auf den Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (BGE 137 I 69, Erw. 2.5.1, mit weiteren Hinweisen).

3.3.2.

Der Beschwerdeführer beantragt einerseits die Auszahlung der ursprünglich berechneten Übergangsbeiträge. Bei einem Basiswert von Fr. 4'008.50 und einem Umrechnungsfaktor von 0,4724 für das Jahr 2014 wären dies Fr. 1'893.60 gewesen. Berücksichtigt man auch die Auszahlungen in den folgenden Jahren (voraussichtlich ca. 8 Jahre), wobei diese Auszahlungen degressiv sein werden, ergibt sich ein Gesamtbetrag, der nur geschätzt werden kann. Er dürfte aber vermutlich bei rund Fr. 8'000.00 bis Fr. 12'000.00 liegen.

Der Beschwerdeführer macht anderseits geltend, die Abteilung Landwirtschaft habe nicht korrekt kommuniziert, weshalb ein Widerruf der Verfügung nicht zulässig sei. Die von ihm telefonisch im Dezember 2014 angeforderten Belege für die angeblich "ungenau Arbeit des Programms AGRICOLA" habe er nie erhalten. Das BLW habe ihm den Sachverhalt nicht so bestätigen können. Er sei zurück an den Kanton verwiesen worden. In der Replik ergänzte der Be-

schwerdeführer, der Vertreter des Kantons Aargau in der Fachgruppe Betriebsberechnung habe es verpasst, den Beitragsberechnungsservice BBS 14 korrekt anzuwenden. Aus der Mail des Vizedirektors des BLW vom 20. Oktober 2014 gehe klar hervor, dass nicht die unterschiedliche Interpretation, sondern ein Versäumnis eines Arbeitsgruppenmitglieds für den Fehler verantwortlich gewesen sei.

3.3.3.

Dem Beschwerdeführer wurde zwar mit Verfügung vom 27. Juni 2014 der Basiswert für seinen Betrieb eröffnet. Dieser Basiswert sagt aber noch nichts aus über den genauen Betrag, den der Betroffene als Übergangsbeitrag erhalten wird. Dieser Betrag kann erst errechnet werden, wenn dem BLW sämtliche Basiswerte aller Betriebe in der Schweiz vorliegen. Erst gestützt auf diesen Gesamtwert kann, im Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden Mitteln, der Verteilfaktor festgelegt und anschliessend der individuelle Anspruch berechnet werden. Das BLW legt jeweils erst Ende Oktober diesen Faktor fest, nachdem ihm von den Kantonen sämtliche Basiswerte gemeldet wurden. Die Verfügung vom 27. Juni 2014 hat somit noch gar keinen (geldwerten) Anspruch des Beschwerdeführers begründet. Folglich konnte er gestützt auf diese Verfügung noch kaum konkrete Dispositionen tätigen; tatsächlich behauptet er auch nicht, solche getroffen zu haben. Insofern besteht von vornherein kein Anspruch des Beschwerdeführers, in seinem Vertrauen in die ursprüngliche Festlegung des Basiswerts geschützt zu werden.

3.3.4. (...)

3.4.

Der Grundsatz der Rechtssicherheit weist eine enge Verwandtschaft mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes (vgl. hierzu Erw. 3.3 vorne) auf. Beide verlangen den Schutz der Privaten, die auf eine bestimmte Rechtslage vertraut haben. Während aber der Vertrauensschutz im Sinne des Grundsatzes von Treu und Glauben das individuelle Vertrauen der Privaten schützt, das diese in einem konkreten Fall aus ganz bestimmten Gründen in ein Verhalten der Behörden haben, dient die Rechtssicherheit dazu, allgemein die Voraussehbarkeit, Berechenbarkeit und Beständigkeit des Rechts zu gewährleisten (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O, Rz. 628).

In concreto stehen – letztlich nicht sehr bedeutende – finanzielle Interessen auf dem Spiel. Zudem wurden diesbezüglich noch keine konkreten Beträge, sondern nur die individuellen Berechnungsgrundlagen verfügt. Der Rechtssicherheit ist insofern kein wesentliches Gewicht beizumessen.