

I. Direktzahlungen

72 Tatsächliche Bewirtschaftung ohne zivilrechtliche Nutzungsbefugnisse.

- Die faktische Bewirtschaftung eines Grundstückes genügt, damit es der landwirtschaftlichen Nutzfläche eines Bewirtschafters zugerechnet werden kann; einer zivilrechtlichen Nutzungsbefugnis bedarf es nicht. Ausgenommen sind Fälle des Rechtsmissbrauchs (Erw. II/1, 2, 3).

Aus dem Entscheid der Landwirtschaftlichen Rekurskommission vom 25. April 2008 in Sachen Kollektivgesellschaft W. gegen Departement Finanzen und Ressourcen, Abteilung Landwirtschaft (5-BE.2007.6).

Aus den Erwägungen

II/1.

1.1. Durch den landwirtschaftlichen Pachtvertrag verpflichtet sich der Verpächter, dem Pächter ein Gewerbe oder ein Grundstück zur landwirtschaftlichen Nutzung zu überlassen, und der Pächter, dafür einen Zins zu bezahlen (Art. 4 LPG).

Die Unterverpachtung setzt den Bestand eines Hauptvertrags voraus (hier eines Pachtvertrags) und unterscheidet sich von diesem dadurch, dass der Empfänger der hauptvertraglichen Hauptleistung (hier der Pächter) zugleich Erbringer gleicher bzw. ähnlicher Leistungen im Untervertrag ist (als Unterverpächter), die er von seinem Hauptvertragspartner (hier der Verpächter) beanspruchen kann, jedoch gegenüber einem aus der Sicht des Hauptvertrags Dritten (Unterpächter). Der Gegenstand der Leistung, die der Unterverpächter im Untervertrag verspricht, wird dabei durch das begrenzt, was er im Hauptvertrag selbst vom Verpächter beanspruchen kann (Peter Gauch/Jörg Schmid [Hrsg.], Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, Band 5: Obligationenrecht, Teilband 2b: Die Pacht,

Art. 275-304, 3. Auflage, Zürich 2000, Art. 291 N. 9). Folglich ist der Anspruch des Unterpächters auf Realerfüllung des Unterpachtvertrages durch die Vertragsdauer des Hauptpachtverhältnisses limitiert.

1.2. H. verpachtete das Grundstück an die Beschwerdeführerin. Er war jedoch weder Eigentümer noch dinglich berechtigter Nutzniesser des Pachtobjektes. Er hatte lediglich mit der Eigentümerin (S. AG) einen Pachtvertrag abgeschlossen. Deshalb liegt ein Unterpachtverhältnis vor. Aufgrund der Beschränkung des Unterpachtverhältnisses auf die Dauer des Hauptpachtverhältnisses endete durch die gegenüber H. ausgesprochene Kündigung vom 22. März 2005 am 31. März 2006 auch die Unterpacht.

1.3. Das Vorliegen eines stillschweigend erneuerten Vertrages fällt entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ausser Betracht. Ein stillschweigender Vertragsabschluss ist nur möglich, wenn das Erklärungsverhalten eindeutig ist, wenn also klar daraus hervorgeht, dass die betreffende Person mit dem Schweigen einen bestimmten Geschäftswillen kundgeben will; ein rein passives Verhalten genügt dazu regelmässig nicht (vgl. Peter Gauch/Walter R. Schluep/Jörg Schmid/Heinz Rey, OR Allgemeiner Teil, Band I, 8. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2003, Rz. 190a).

Die S. AG brachte im Kündigungsschreiben einzig zum Ausdruck, dass die Möglichkeit bestehe, "wieder" einen neuen Pachtvertrag abzuschliessen. Aus der eindeutigen Formulierung des Kündigungsschreibens geht indessen klar hervor, dass sie den ursprünglichen Vertrag auflösen wollte.

Zudem ist nicht erkennbar, inwiefern die ordentliche Kündigung mangelhaft gewesen sein soll. Die Kündigungsfrist und der -termin sind eingehalten worden (Art. 16 Abs. 2 LPG; Benno Studer/Eduard Hofer, Das landwirtschaftliche Pachtrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht vom 4. Oktober 1985, Vorabdruck 2007 der 2. Auflage, Brugg 2007, Art. 16 Abs. 3 LPG N 389). Im Weiteren bestand kein Pachtverhältnis zwischen der Grundeigentümerin und der Beschwerdeführerin. Deshalb kann die Beschwerdeführerin keine unmittelbaren Rechte gegenüber der Grundeigentümerin ableiten bzw. geltend machen. Der Be-

schwerdeführerin kamen Rechte (und Pflichten) aus dem Vertrag einzig gegenüber ihrem Vertragspartner, H., zu.

1.4. Zusammenfassend ist der Abteilung Landwirtschaft zuzustimmen, dass die Beschwerdeführerin seit dem 1. April 2006 grundsätzlich über keinen Rechtstitel zur Nutzung des Grundstückes verfügt.

2.

2.1. Der Bund richtet Bewirtschaftern von bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen und Ökobeiträge aus (Art. 70 Abs. 1 LwG-CH). Direktzahlungen erhalten Bewirtschafter, die einen Betrieb führen und ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben (Art. 2 Abs. 1 DZV). Zu Direktzahlungen berechtigt grundsätzlich die landwirtschaftliche Nutzfläche (Art. 4 Abs. 1 DZV). Gemäss Art. 14 LBV gilt als landwirtschaftliche Nutzfläche die einem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche ohne die Sömmerungsfläche, die dem Bewirtschafter ganzjährig zur Verfügung steht.

2.2. Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin ihren Sitz im Kanton Aargau hat und einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt. Hingegen ist abzuklären, ob trotz fehlender rechtlich geschützter Nutzungsbefugnis die Parzelle aufgrund der unbestrittenen tatsächlichen Bewirtschaftung zur landwirtschaftlichen Nutzfläche der Beschwerdeführerin zu zählen ist.

3.

3.1. Das Landwirtschaftsgesetz, die Direktzahlungsverordnung und die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung äusseren sich nicht direkt über die notwendigen zivilrechtlichen Beziehungen des Bewirtschafters zum Grundstück. Insbesondere enthalten sie keine Regelung darüber, ob eine faktische Bewirtschaftung als Anspruchsgrundlage für die Direktzahlungen ausreicht.

Einzig die vom Bundesamt für Landwirtschaft erlassenen Weisungen und Erläuterungen zur Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 31. Januar 2007 (im Folgenden: Weisungen) verlangen explizit ein zivilrechtliches Verhältnis des Bewirtschafters zum Boden. Die vor dem 31. Januar 2007 gültigen Weisungen wurden letzt-

mals im März 2006 aktualisiert. Diese und die heute gültige Ausgabe der Weisungen stimmen in den massgeblichen Passagen überein. Es kann daher im Folgenden auf die neuen Weisungen vom Januar 2007 Bezug genommen werden. Demnach umfasst die landwirtschaftliche Nutzfläche die gesamte einem Betrieb zugeordnete, pflanzenbaulich genutzte Fläche, sofern sie dem Bewirtschafter über das ganze Jahr zur Verfügung steht. Sie umfasst alles Land, das vom betreffenden Betrieb aus bewirtschaftet wird. Als landwirtschaftliche Nutzfläche zählen die Flächen im Eigentum und in Pacht sowie einzelne Grundstücke, die der Bewirtschafter in Gebrauchsleihe hat. Der Bewirtschafter muss aber in jedem Fall belegen können, dass ihm die Fläche tatsächlich für das ganze Jahr zur Verfügung steht (Weisung zu Art. 14 Abs. 1 LBV).

3.2. Die Weisungen stellen eine Verwaltungsverordnung dar. Die Hauptfunktion der Verwaltungsverordnung besteht darin, eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherzustellen. Sie sind nach herrschender Ansicht keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts und richten sich nicht unmittelbar an den Privaten, das heisst sie schaffen keine Rechte und Pflichten für den Privaten (BGE 120 Ia 321, Erw. 3/a; VPB 61.40, Erw. 7.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 123 ff.). Das Gericht berücksichtigt sie allerdings bei seiner Entscheidung, soweit sie eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung der Bestimmung zulässt, weil es nicht ohne Not von einer einheitlichen Praxis der Verwaltungsbehörden abweichen will (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 128).

Vorliegend stellt sich somit die Frage, ob die in den Weisungen enthaltene Einschränkung, wonach ein Nutzungsrecht gegenüber dem bewirtschafteten Boden bestehen muss, durch die landwirtschaftliche Gesetzgebung, insbesondere durch die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, gedeckt ist.

(3.3.: *Allgemeine Erwägungen betreffend Auslegungsmethoden.*)

3.4. Dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 1 LBV ist zu entnehmen, dass eine Nutzfläche "einem Betrieb zugeordnet" werden können

muss. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch ist "zuordnen" den Begriffen "zurechnen", "zuschreiben", "zuweisen", "zuerkennen", "zugehören" gleichzustellen. Verlangt wird nach dem Wortlaut also, dass eine Fläche aufgrund von objektiven Kriterien einem bestimmten Betrieb zugeteilt werden kann. Das Bundesamt für Landwirtschaft stützt sich in seinen Weisungen auf das Kriterium der zivilrechtlichen Beziehung des Bewirtschafters zur Fläche, indem für die Zuordnung zum Betrieb ein Eigentums-, Pacht- oder Leiheverhältnis vorausgesetzt wird. Direkt aus dem Begriff "zugeordnet" lässt sich dies jedoch nicht ableiten; vielmehr könnte danach auch eine tatsächliche respektive faktische Bewirtschaftung als Zuordnungskriterium ausreichen.

Aus dem weiteren Wortlaut von Art. 14 Abs. 1 LBV lässt sich ebenfalls nichts ableiten, das eine den Weisungen entsprechende restriktive Auslegung stützen würde. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Formulierung "zur Verfügung stehen"; auch ein Unberechtigter kann die tatsächliche Gewalt über eine Sache ausüben und insofern steht diese Sache ihm auch zur Verfügung (Jörg Schmid/Bettina Hürlimann-Knaup, Sachenrecht, 2. Auflage, Schulthess 2003, Rz. 126 und Rz. 139)

3.5. Aus der übrigen landwirtschaftlichen Gesetzgebung ergeben sich keinerlei Hinweise auf eine restriktive Auslegung von Art. 14 Abs. 1 LBV. Vor allem hilft der Vergleich mit dem landwirtschaftlichen Pachtrecht (vgl. den Verweis in Art. 2 Abs. 1 der Weisungen) nicht weiter: Zutreffend ist, dass der Bund mit Art. 1 Abs. 2 LPG ein Umgehungsgeschäft dem Pachtrecht unterstellt. Relevant ist jedoch, dass die Parteien in diesen Fällen tatsächlich den Willen hatten, die Nutzung der Pachtsache zu regeln. Folglich muss ein übereinstimmender Wille zwischen den Parteien über die Nutzung der Sache vorliegen. Über die effektive Nutzung einer Sache allein sagt diese Bestimmung dagegen nichts aus.

3.6.

3.6.1. Im Weiteren ist zu prüfen, ob die in den Weisungen enthaltene Einschränkung Sinn und Zweck der Direktzahlungen entspricht.

Art. 104 Abs. 1 BV gibt die Ziele der Agrarpolitik des Bundes vor und betont die "Multifunktionalität" der Landwirtschaft. Demnach soll die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedelung des Landes übernehmen (vgl. auch Art. 1 LwG-CH). Daraus ist zu folgern, dass die Agrarpolitik so ausgerichtet wird und Massnahmen dergestalt eingesetzt werden, dass die Ziele massgeblich gefördert werden (vgl. Art. 104 Abs. 2 und Abs. 3 BV). Eine Richtschnur hinsichtlich Massnahmeinsatz stellt Art. 104 Abs. 3 lit. a BV dar, wonach das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen des Bundes ergänzt wird. Mit diesen Zahlungen sollen die multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft abgegolten werden (vgl. Art. 104 Abs. 1 BV; Art. 2 Abs. 1 lit. b LwG-CH; Klaus A. Vallender in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002, Art. 104 N. 16 und 24 ff.). Dabei beziehen sich die Direktzahlungen direkt auf die erbrachten Leistungen (Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002], S. 302).

3.6.2. Vorab ist festzuhalten, dass die Verfassung Direktzahlungen generell "für die erbrachten Leistungen" in Aussicht stellt. Ausnahmen, Einschränkungen oder Bedingungen, welche weder in der Verfassung noch im Gesetz oder in der Verordnung klar zum Ausdruck kommen, sind deshalb nur restriktiv zuzulassen.

Der Zweck der Direktzahlungen - angemessenes Entgelt für erbrachte Leistungen zugunsten der Multifunktionalität der Landwirtschaft - kann offensichtlich unabhängig von einer zivilrechtlichen Beziehung des Bewirtschafters zur Parzelle erfüllt werden. Dies spricht dafür, dass die gemeinwirtschaftliche Leistung des Bewirtschafters unabhängig davon zu entschädigen ist, welche rechtlichen oder tatsächlichen Nutzungsbefugnisse ihm an der bewirtschafteten Parzelle zustehen. Dagegen würde eine Auslegung von Art. 14 Abs. 1 LBV, wonach eine landwirtschaftliche Nutzfläche nur bei Eigentum, Pacht oder Leihe angenommen werden darf, jene Landwirte von den Direktzahlungen ausschliessen, welche ohne entsprechendes Nut-

zungsrecht ein Grundstück effektiv bewirtschaftet haben. Dies liesse sich mit dem Sinn und Zweck der Direktzahlungen nicht vereinbaren.

3.6.3. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Durchsetzung des Direktzahlungsanspruchs unter dem Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs gemäss Art. 2 Abs. 2 ZGB steht. Der offenbare Missbrauch eines Rechts findet keinen Schutz. Art. 2 Abs. 2 ZGB ist eine Grundsatznorm, deren Geltung sich auf die gesamte Rechtsordnung erstreckt (BGE 128 III 201 Erw. 1/c mit Hinweisen; unpubliziertes Urteil des Bundesgerichts 4C.312/2005, Erw. 3.1).

Die Beschwerdeführerin machte glaubhaft geltend, dass sie - fälschlicherweise - davon ausging, dass der Unterpachtvertrag noch bestehe. Die Vorinstanz verzichtete folglich zu Recht auf den Vorwurf, die Beschwerdeführerin habe sich rechtsmissbräuchlich verhalten.

3.7. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass keine Auslegungsmethode ein zivilrechtliches Verhältnis des Bewirtschafters zur Nutzfläche verlangt. Demgegenüber würde dieses Erfordernis gegen Sinn und Zweck der Direktzahlungen verstossen. Eine entsprechende Auslegung von Art. 14 LBV ist demzufolge nicht zulässig.

(...).

3.8. Aus den Akten ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin während des Beitragsjahres 2006 die Parzelle R., B., Wintergerste 200 Aren und R., B., extensiv genutzte Wiese, 185 Aren, tatsächlich genutzt hat. Diese Flächen bilden somit Teil der massgeblichen landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebs der Beschwerdeführerin und sind zu Direktzahlungen berechtigt.