

CH_VB JAAC 63.87 vom 19. März 1998

Bundesverwaltung, 1998-03-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_63.87__

FR: CH_VB JAAC 63.87 du 19 mars 1998

IT: CH_VB JAAC 63.87 del 19 marzo 1998

Erwägungen

E. 25

Juli 1995 erliess die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons X eine Feststellungsverfügung, wonach das Vertragsverhältnis zwischen der Stadt X und W. kein landwirtschaftliches Pachtverhältnis sei. Dagegen rekurrierte W. am 22. August 1995 beim Regierungsrat des Kantons X und beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung sowie die Feststellung, dass ein landwirtschaftliches Pachtverhältnis vorliege, für welches ein höchstzulässiger Pachtzins festzulegen sei. Am 12. Juni 1996 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab. 2

Am 19. Juli 1996 führte W. bei der Rekurskommission EVD Beschwerde und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Entscheides sowie die Anerkennung der zwischen der Stadt X (Beschwerdegegnerin) und ihm bestehenden Pachtverträge als landwirtschaftliche Pachtverhältnisse. Aus den Erwägungen: (...) 2. Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe das zwischen ihm und der Beschwerdegegnerin bestehende Pachtverhältnis zu Unrecht als nicht landwirtschaftlich im Sinne des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht (LPG, SR 221.213.2) eingestuft. Der Pachtzins für landwirtschaftliche Gewerbe oder einzelne Grundstücke zur landwirtschaftlichen Nutzung darf das zulässige Mass nicht übersteigen. Er unterliegt der Kontrolle durch die zuständige Bewilligungsbehörde. Der Bundesrat setzt die Sätze für die Verzinsung des Ertragswerts und die Abgeltung der Verpächterlasten fest und bestimmt den Zuschlag für die allgemeinen Vorteile (Art. 1 Abs. 1 Bst. a, Art. 36 Abs. 1 und 2 LPG). 2.1. Ob ein Grundstück zur «landwirtschaftlichen Nutzung» verpachtet wurde, bestimmt sich gemäss Benno Studer / Eduard Hofer (Das landwirtschaftliche Pachtrecht, Brugg 1987, S. 20) nicht allein aufgrund seiner objektiven Eigenschaften oder der faktischen Verwendung durch den Pächter. Zwar muss sich das Grundstück aufgrund seiner Lage und Beschaffenheit zur landwirtschaftlichen Nutzung eignen. Ausschlaggebend ist aber, ob im Pachtvertrag ausdrücklich oder sinngemäss eine landwirtschaftliche Nutzung vereinbart worden ist. Im vorliegenden Fall wurde in den drei Verträgen vom 24. August 1972, 7. März 1978 und 16. Januar 1975 vereinbart, der Beschwerdeführer (beziehungsweise seine Rechtsvorgängerin) erhalte von den fraglichen Parzellen 1175 m² zur Aufstellung von zwei Gewächshäusern sowie 8350 m² «zur landwirtschaftlichen Nutzung». Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Beschwerdegegnerin von der effektiven Nutzung durch den Beschwerdeführer keine Kenntnis gehabt oder dass diese Nutzung sich in den letzten Jahren erheblich verändert hätte. Die Beschwerdegegnerin hat denn auch nie geltend gemacht, die effektive Nutzung durch den Beschwerdeführer entspreche nicht den Vorstellungen, die beide Parteien sich beim Vertragsabschluss darüber gemacht hätten. Es ist daher davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer die in Frage stehenden Grundstücke zu dem Zweck verpachtet erhalten hat, zu dem er sie unbestrittenermassen gegenwärtig nutzt; nämlich zum

kleineren Teil, um darauf ein Gewächshaus zu betreiben, und zum weit grösseren, um darauf unter freiem Himmel Pflanzen in individuellen Töpfen heranzuziehen. 2.2. Es fragt sich daher, ob dies eine «landwirtschaftliche Nutzung» im Sinne des landwirtschaftlichen Pachtgesetzes darstellt. Was darunter zu verstehen ist, wird im landwirtschaftlichen Pachtgesetz selbst nicht definiert. In der bundesrätlichen Botschaft zum landwirtschaftlichen Pachtgesetz vom 11. November 1981 (BBl 1982 I 257 ff., 269) wird dazu 3

ausgeführt, das Gesetz lasse ausdrücklich offen, für welche weiteren, nicht eigentlich zur Landwirtschaft gehörenden Betriebe wie Gartenbaubetriebe, Treibhausgemüsebau, Blumen- und Ziersträucherzucht, viehwirtschaftliche Betriebe ohne eigene Futtergrundlage oder «bodenunabhängige Betriebe» das landwirtschaftliche Pachtgesetz ebenfalls gelte. Diese Frage sei nach den allgemeinen Grundsätzen über die Anwendung des Landwirtschaftsrechts zu beurteilen. Das Bundesamt für Justiz legt in seiner Stellungnahme dar, der rein produktionsbezogene, als Bodenbewirtschaftung definierte Begriff der Landwirtschaft, den die Vorinstanz und verschiedene Autoren der Rechtsliteratur verwenden, werde neuerdings durch das Produktmodell abgelöst, bei dem der Landwirtschaftsbegriff einzig durch die produzierten Rohstoffe definiert werde. Es fällt indessen auf, dass in der Praxis weder der bisherigen, traditionellen Begriffsbestimmung konsequent nachgelebt worden ist, noch seither ein vollständiger Wechsel auf das Produktmodell stattgefunden hat. Seit jeher wurden Tätigkeiten oder Betriebsarten unter den herkömmlichen Begriff der Landwirtschaft subsumiert, welche der angeführten Definition der Bodenbewirtschaftung nicht entsprechen, oder solche ausgeschlossen, die diese Definition zweifelsfrei erfüllen. So profitieren beispielsweise Viehhaltungsbetriebe ohne eigene Futterbasis von den landwirtschaftlichen Schutz- und Förderungsmaßnahmen, während die Forstwirtschaft nach traditioneller Auffassung nicht zur Landwirtschaft gezählt wurde. Auf der anderen Seite befindet sich die vom Bundesamt angeführte Reform der Agrarpolitik, zweite Etappe, immer noch im Gesetzgebungsverfahren (vgl. AB 1997 N 1986 ff.), weshalb das in der Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe, Agrarpolitik 2002 (BBl 1996 IV 1 ff.) vertretene, aber politisch nicht unumstrittene Bekenntnis zum reinen Produktmodell nicht unbesehen als neuester Stand der Landwirtschaftsgesetzgebung übernommen werden kann. Die in den letzten Jahren veröffentlichte Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Raumplanungsrecht lässt jedenfalls den Schluss nicht zu, dass sich mittlerweile in allen die Landwirtschaft betreffenden Rechtsgebieten ausschliesslich das Produktmodell durchgesetzt habe (vgl. BGE 120 Ib 266, 116 Ib 131). Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, beide Modelle würden seit jeher und noch immer kumulativ verwendet. Wie Adolf Pfenninger in seinem Aufsatz (Der Begriff der Landwirtschaft im schweizerischen Recht, Blätter für Agrarrecht, 1987, S. 97 ff.) aufzeigt, lässt sich die Frage nach der Definition des Begriffes der Landwirtschaft nur überzeugend beantworten, wenn man sich die Ziele der Landwirtschaftsgesetzgebung vor Augen hält, wie sie etwa im durch die Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 angenommenen Art. 31 octies der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (BV, SR 101), aber auch im früheren, durch die Volksabstimmung aufgehobenen Art. 31 bis Abs. 3 Bst. b BV definiert werden. Zentral ist dabei die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung, wobei sich weder der Bundesverfassung noch dem Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz [LwG], SR 910.1) entnehmen lässt, wie weit neben der Versorgung mit den notwendigen Nahrungsmitteln auch die Produktion

von reinen Genussmitteln oder anderen, nur wünschbaren Produkten als förderungswürdige Landwirtschaft angesehen wird. Die diesbezügliche Grenzziehung, etwa bei der Beantwortung der Frage, ob auch Christbaumschulen oder Sportpferdehaltung als 4

Landwirtschaft anzusehen seien und daher in den Genuss von Schutz- oder Förderungsmassnahmen gelangen sollen, erfolgt daher nach dem Produktmodell. Auf der anderen Seite sieht Art. 31 octies BV ausdrücklich die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Pflege der Kulturlandschaft vor, was dazu führt, dass aus ökologischen Gründen gewisse Betriebsarten vom Landwirtschaftsbegriff ausgegrenzt werden, obwohl sie ein traditionelles Landwirtschaftsprodukt produzieren. Insofern gelangt das Produktionsmodell zweifellos weiterhin zur Anwendung. Nur nebenbei erwähnt sei die weitere Einschränkung aus strukturpolitischen Gründen, welche zusätzlich unter Verwendung des Begriffes «bäuerlich» erfolgt. 2.3. Vom Produktmodell her betrachtet kann die Produktion von Zierpflanzen mit gleicher Berechtigung als landwirtschaftlich angesehen werden wie etwa der Anbau von Tabak oder von Ölpflanzen für kosmetische Zwecke: Zierpflanzen sind ein mit Hilfe des pflanzlichen Organismus erzeugtes Produkt, das zwar nicht der lebensnotwendigen, aber doch der üblichen und wünschbaren Versorgung der Bevölkerung dient. Der Umstand, dass die einheimische Zierpflanzenproduktion durch die Importbeschränkung von Schnittblumen geschützt wird (vgl. Art. 13 der Verordnung vom 17. Mai 1995 über die Einfuhr von Gemüse, frischem Obst und Schnittblumen, SR 916.121.10), weist darauf hin, dass dieses Produkt vom Verordnungsgeber als landwirtschaftlich eingestuft wird. Diese Meinung wird indessen nicht generell geteilt (vgl. statt vieler: BGE 116 Ib 131 E. 3a). Vom Produktmodell her kann daher der Rechtsordnung und Rechtsprechung keine klare Antwort entnommen werden, ob Zierpflanzen unter den Begriff der Landwirtschaft fallen oder nicht. Die Parteien im vorliegenden Verfahren, die Vorinstanz sowie das Bundesamt argumentieren übereinstimmend, es sei von einem einheitlichen Landwirtschaftsbegriff in sämtlichen Gesetzen aus dem Landwirtschaftsbereich auszugehen. Obwohl auch die Botschaft zum landwirtschaftlichen Pachtgesetz offenbar die gleiche Meinung vertritt, kann dieser indessen nicht vorbehaltlos zugestimmt werden. Der Begriff der Landwirtschaft im landwirtschaftlichen Pachtgesetz ist ein Rechtsbegriff und als solcher funktionsbestimmt; er ist nach seinem Zweck in dem Rechtssatz, in dem er sich findet, nach dem Zweck des Rechtssatzes selbst und nach den Wertungen dieses Rechtssatzes zu definieren (Pfenninger, a. a. O., S. 104). Da nicht alle Gesetze im Landwirtschaftsbereich exakt den gleichen Zielen dienen, kann daher die Definition der Landwirtschaft nicht unesehen von einem Erlass auf den anderen übertragen werden. Je nachdem, welche Zwecke ein Erlass verfolgt, ist der Landwirtschaftsbegriff daher erlassspezifisch zu definieren, wobei sowohl das Produkte- wie das Produktionsmodell und allfällige im Erlass ausdrücklich aufgestellte weitere Kriterien zur Anwendung kommen können. Was nun im besonderen das landwirtschaftliche Pachtrecht betrifft, so ist an sich in Lehre und Rechtsprechung unbestritten, dass der produzierende Gartenbau, jedenfalls soweit es sich überwiegend um Freilandkulturen handelt, ebenfalls als landwirtschaftliche Nutzung im Sinne des landwirtschaftlichen Pachtgesetzes anzusehen ist (Studer/Hofer, a. a. O., S. 21 ff.; Claude Paquier-Boinay, *Le Contrat de Bail à Ferme Agricole*, Lausanne 1991, S. 80). So vertreten Studer/Hofer die Auffassung, jede Nutzung des Bodens mit Hilfe der pflanzlichen Produktion zu einem wirtschaftlichen 5

Zweck habe als landwirtschaftliche Nutzung im Sinne des landwirtschaftlichen Pachtgesetzes zu gelten, so auch die Betriebe des produzierenden Gartenbaus. Dies weniger aufgrund der Erfassung auch dieser Betriebe durch die Definition der Landwirtschaft, als vielmehr aus rechtspolitischen Gründen, da die Zwecke des landwirtschaftlichen Pachtgesetzes sonst durch diese Konkurrenzbetriebe unterlaufen würden. Auch aus den Materialien zum landwirtschaftlichen Pachtgesetz ergibt sich, dass diese produzierenden Gartenbaubetriebe dem landwirtschaftlichen Pachtgesetz unterstehen (AB 1985 S 390). Nur vom Produktmodell her gesehen ist daher davon auszugehen, dass der Betrieb des Beschwerdeführers unter die Bestimmungen des landwirtschaftlichen Pachtgesetzes fällt.

2.4. Es stellt sich daher die Frage, ob der Topfpflanzenbetrieb des Beschwerdeführers allenfalls aufgrund des Produktionsmodells nicht mehr unter den Begriff der landwirtschaftlichen Nutzung fällt. Diesbezüglich vertritt die Vorinstanz die Auffassung, das landwirtschaftliche Pachtgesetz definiere die landwirtschaftliche Nutzung als eine bodenabhängige Nutzung. Diese Auffassung wird relativ einhellig in der Literatur vertreten. Studer/Hofer führen aus, die Bearbeitung des Bodens sei eine unerlässliche Voraussetzung der landwirtschaftlichen Tätigkeit. Das Erfordernis der Bodenbewirtschaftung fehle bei einer pflanzlichen Produktion, bei der die Nährstoffe nicht mehr dem Boden entzogen, sondern mit Nährlösungen künstlich zugefügt werden. Eine solche Betriebsweise sei bodenunabhängig (Studer/Hofer, a. a. O., S. 21). Auch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Raumplanungsrecht kann eine erste sprachliche Interpretation des Begriffs «Bodenabhängigkeit» als einer Verwurzelung der Pflanzen im natürlich gewachsenen Boden entnommen werden. Da das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz [RPG], SR 700) unter anderem den gleichen Zweck verfolgt wie das landwirtschaftliche Pachtgesetz, nämlich die Sicherung des existentiellen Produktionsfaktors Boden für die Landwirtschaft, kann die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 16 RPG auch für die vorliegend zu beurteilende Frage herangezogen werden. Bei der Prüfung dieser Rechtsprechung fällt nun auf, dass das BGer anhand der verschiedenen Fälle bezüglich Gartenbaubetriebe in der Landwirtschaftszone immer weniger auf das Kriterium der Verwurzelung im natürlich gewachsenen Boden abstellt. So erkannte es in BGE 116 Ib 131 E. 3c, dass das Abstellen auf die Verwurzelung der Pflanzen im natürlich gewachsenen Boden innerhalb eines Gewächshauses mit künstlichem Klima ein zweifelhaftes Abgrenzungskriterium sei. In diesem Entscheid wurde ein Gartenbaubetrieb denn auch als bodenunabhängig eingestuft, obwohl er seine Pflanzen im natürlichen Boden zog. Entscheidrelevantes Kriterium war nicht diese Verwurzelung, sondern die ständige feste Abdeckung und die Schaffung eines künstlichen Klimas mit Hilfe künstlicher Boden- und Lufterwärmung, Luftanreicherung mit Kohlendioxyd, automatisierter Giessung und Flüssigdüngung sowie gesteuerter Belichtung und Beschattung. Auch BGE 120 Ib 266 E. 2b kann entnommen werden, dass die Verwurzelung im natürlichen Boden hinter dem entscheiderelevanten Kriterium der «natürlichen Produktionsbedingungen» völlig zurücktritt. 6

Ist davon auszugehen, dass ein normaler Freiland-Gartenbaubetrieb, der die gleichen Pflanzen produziert wie der Betrieb des Beschwerdeführers, unbestrittenermassen als landwirtschaftliche Nutzung im Sinne des landwirtschaftlichen Pachtgesetzes anzusehen ist, so fragt sich, welche entscheidende Funktion der Verwurzelung der Pflanzen im natürlich gewachsenen Boden zukommt, welche diese Produktionsweise massgeblich von jener unterscheidet. Die in der Lehre vertretene These der Entnahme der Nährstoffe direkt aus dem Boden überzeugt nur vordergründig, denn ausser bei völlig extensiver Bewirtschaftung

müssen auch dem natürlichen Boden in der Praxis die von den Pflanzen benötigten Nährstoffe zuerst durch Düngung zugeführt werden. Es ist daher nicht ersichtlich, in welcher Hinsicht der Unterschied zwischen der Düngung in den natürlichen Boden und der Düngerzugabe in den individuellen, mit Erde gefüllten Topf der betreffenden Pflanze rechtlich derart relevant sein sollte. Wie das BGE bereits in BGE 112 Ib 270 E. 3 angedeutet hat, liegt die Problematik der umstrittenen Gewächshauskulturen und Hors-sol-Betriebe denn auch weniger in der Art der Verwendung des Bodens, als vielmehr in der Nutzungsintensität. Da Betriebe mit künstlichem Klima und Belichtung auf der gleichen Fläche ein Vielfaches des Ertrages eines herkömmlichen Landwirtschafts- oder Gartenbaubetriebes erzielen können, ist ihre wirtschaftliche Abhängigkeit vom Produktionsfaktor Boden eine erheblich geringere. Gemessen an Sinn und Zweck des landwirtschaftlichen Pachtgesetzes ist dies aber ein entscheidender Faktor: Das landwirtschaftliche Pachtgesetz bezweckt, den traditionellen landwirtschaftlichen Betrieben den von diesen benötigten Boden zu wirtschaftlich tragbaren Preisen zur Verfügung zu halten, da sie verglichen mit dem Marktwert ihrer Produkte eine überaus grosse Landfläche benötigen. Die Intensität der Bodennutzung ist daher - abgesehen vom Produkt - das massgebliche Kriterium für die Schutzbedürftigkeit eines Betriebes. Bei rechtlich zutreffender Betrachtungsweise ist daher das Definitionskriterium der «Bodenabhängigkeit» im landwirtschaftlichen Pachtgesetz nicht als Verwurzelung im natürlichen Boden, sondern als die einem herkömmlichen Landwirtschaftsbetrieb vergleichbare wirtschaftliche Abhängigkeit vom Produktionsfaktor Boden zu verstehen. Diese ist aber weniger eine Frage der Verwurzelung der Pflanzen im natürlichen Boden, als vielmehr der Kultivierung unter freiem Himmel, der Abhängigkeit vom natürlichen Tageslicht, Regenwasser und Klima. Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer seine Topfpflanzen weit überwiegend unter freiem Himmel, ohne künstliches Klima oder zusätzliche Belichtung kultiviert und sich sein Pflanzenertrag pro Flächeneinheit daher nicht merklich von demjenigen unterscheidet, den er bei einer Pflanzung direkt im natürlichen Boden erzielen würde. Unter diesen Umständen ist seine Bodennutzung nicht intensiver als diejenige eines herkömmlichen Landwirtschafts- oder Gartenbaubetriebes, weshalb er die bodenspezifischen Privilegien des landwirtschaftlichen Pachtgesetzes in gleicher Weise benötigt. Auch bei Anwendung des Produktionsmodells können daher keine rechtlich relevanten Gründe für eine Ungleichbehandlung mit anderen Freiland-Gartenbaubetrieben festgestellt werden. (...) 7

(Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde gut, hebt den angefochtenen Entscheid auf und stellt fest, dass die zwischen W. und der Stadt X bestehenden fraglichen Pachtverhältnisse den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht unterliegen) 8

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 63.87 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 19. März 1998 i. S. W. gegen Stadt X, Volkswirtschaftsdirektion des Kantons X, Regierungsrat des Kantons X; 96/JB-003 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1999 Année Anno Band 63 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 004 412 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été

digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.