

Beatrix Schibli

## Solarstrom und Direktzahlungsberechtigung

mit Fokus auf Photovoltaik-Anlagen



---

**Schriften zum Energierecht**

**Band 24**

Herausgeber: Prof. Dr. Andreas Abegg (ZHAW)  
Prof. Dr. Sebastian Heselhaus (Universität Luzern)  
Prof. Dr. Peter Hettich (Universität St. Gallen)  
Prof. Dr. Johannes Reich (Universität Zürich)

---

**Beatrix Schibli**

PD Dr. iur.

# **Solarstrom und Direktzahlungsberechtigung**

**mit Fokus auf Photovoltaik-Anlagen**

**DIKE** 

Umschlagbild:  
Adobe Stock © ALEXSTUDIO

Publiziert von:  
**Dike Verlag**  
Weinbergstrasse 41  
CH-8006 Zürich  
www.dike.ch

Text © Beatrix Schibli 2022

ISBN (Paperback): 978-3-03891-449-5  
ISBN (PDF): 978-3-03929-019-2

DOI: <https://doi.org/10.3256/978-3-03929-019-2>



Dieses Werk ist lizenziert unter  
Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND.



---

## Vorwort

Aufgrund der Energiestrategie 2050 nimmt auch die Bedeutung von Solarstrom zu. Vor kurzer Zeit wurde eine Teilrevision der eidgenössischen Raumplanungsverordnung in die Vernehmlassung geschickt mit dem Ziel, den Bau von Solaranlagen ausserhalb der Bauzone zu vereinfachen. Dabei sollen auch die raumplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen für das Konzept der Agro-Photovoltaik verbessert werden. Diesem Konzept liegt der Gedanke zugrunde, dass sich Stromerzeugung und landwirtschaftliche Nutzung von Flächen gewinnbringend miteinander verbinden lassen. Die Photovoltaik-Module werden so installiert, dass darunter gewisse Pflanzen wachsen oder Tiere weiden können.

Ob man Photovoltaik-Anlagen vermehrt in der Landwirtschaftszone zulassen will, ist eine politische Frage. Landwirtinnen und Landwirte werden jedenfalls vom Konzept Agro-Photovoltaik eher Gebrauch machen, wenn die dafür eingesetzten Flächen weiterhin direktzahlungsberechtigt sind. Die vorliegende Untersuchung geht der Frage nach, ob und unter welchen Voraussetzungen Flächen mit Photovoltaik-Anlagen direktzahlungsberechtigt sind. Es wird aufgezeigt, wie man die Rechts- und Planungssicherheit in diesem Bereich erhöhen kann, womit die Ziele der Energiestrategie 2050 besser erreicht werden können.

Gesetzgebung, Judikatur und Literatur wurden für die vorliegende Untersuchung bis 31. Dezember 2021 berücksichtigt.

Die vorliegende Publikation wurde im Rahmen des nationalen Förderprogramms SWEET Call 1-2020 (DeCarbCH) sowie des nationalen Forschungsverbands SCCER-CREST erstellt und vom Bundesamt für Energie und Innosuisse mitfinanziert.

Beatrix Schibli



---

# Inhaltsübersicht

Vorwort	III
Inhaltsverzeichnis	VII
Literaturverzeichnis	IX
Materialien und amtliche Texte	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIII
<b>I. Ausgangslage</b>	<b>1</b>
<b>II. Direktzahlungen im Allgemeinen</b>	<b>5</b>
<b>III. Direktzahlungen bei Flächen mit Photovoltaik-Anlagen</b>	<b>9</b>
1. Grammatikalische Auslegung	10
2. Systematische Auslegung	11
3. Historische Auslegung	17
4. Zeitgemässe Auslegung	25
5. Teleologische Auslegung	26
6. Methodenpluralismus	28
<b>IV. Fazit und zukünftige Handhabung</b>	<b>29</b>





---

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	III
Inhaltsübersicht	V
Literaturverzeichnis	IX
Materialien und amtliche Texte	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIII
<b>I. Ausgangslage</b>	<b>1</b>
<b>II. Direktzahlungen im Allgemeinen</b>	<b>5</b>
<b>III. Direktzahlungen bei Flächen mit Photovoltaik-Anlagen</b>	<b>9</b>
1. Grammatikalische Auslegung	10
2. Systematische Auslegung	11
2.1. Systematischer Zusammenhang in der LBV	11
2.2. Verhältnis zu weiteren Rechtsnormen	13
2.3. Fazit	15
3. Historische Auslegung	17
4. Zeitgemässe Auslegung	25
5. Teleologische Auslegung	26
6. Methodenpluralismus	28
<b>IV. Fazit und zukünftige Handhabung</b>	<b>29</b>



---

## Literaturverzeichnis

- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 (zitiert: Bearbeiter, St. Galler Kommentar, Art. xx Rz. yy)
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020
- NORER ROLAND (Hrsg.), Landwirtschaftsgesetz (LwG): Stämpflis Handkommentar (SHK), Bern 2019 (zitiert: Bearbeiter, Handkommentar LwG, Art. xx Rz. yy)
- ROHRER JÜRIG, Ausbau der Stromproduktion aus Photovoltaik in der Schweiz: Bedarf, Potential und Umsetzung, Schriftenreihe Erneuerbare Energien, Bodenökologie und Ökotechnologie, 2020 (abrufbar unter <<https://doi.org/10.21256/zhaw-2654>>)
- SCHMID DIERK/HOOP DANIEL/RENNER SWETLANA/DUX DUNJA/JAN PIERRICK, Betriebszweigergebnisse 2020 – Stichprobe Betriebsführung, in: Agroscope (Hrsg.), Ökonomie – Spezialpublikationen, 2021 (abrufbar unter <<https://ira.agroscope.ch/de-CH/publication/47321>>)
- TROMMSDORF ET AL., Agri-Photovoltaik: Chance für Landwirtschaft und Energiewende, 2020 (abrufbar unter <<https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/APV-Leitfaden.pdf>>)
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID, Basler Kommentar: Bundesverfassung, Basel 2015 (zitiert: Bearbeiter, Basler Kommentar BV, Art. xx Rz. yy)



---

## Materialien und amtliche Texte

Anhörung des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) vom 8. April 2013: Ausführungsbestimmungen zur Agrarpolitik 2014–2017 (zitiert: Anhörung LBV)

Bericht des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) vom 23. Oktober 2013 über die Ergebnisse der Anhörung: Ausführungsbestimmungen zur Agrarpolitik 2014–2017 (zitiert: Bericht Anhörung LBV)

Botschaft des Bundesrates vom 1. Februar 2012 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017, BBl 2012 2075 (zitiert: Botschaft AP 2014–2017)

Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2020 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+), BBl 2020 3955 (zitiert: Botschaft AP22+)

Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom September 2021 zur Revision der Raumplanungsverordnung (Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen) (zitiert: Erläuternder Bericht VE-RPV)

Weisungen und Erläuterungen 2021 des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) zur Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen, November 2020 (zitiert: Weisungen Begriffsverordnung 2021)

Weisungen und Erläuterungen 2021 des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) zur Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft, November 2020 (zitiert: Weisungen Direktzahlungsverordnung 2021)



---

# Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (N: Nationalrat/ S: Ständerat)
Abs.	Absatz
al.	alinéa (= Absatz)
AP	Agrarpolitik
Art./art.	Artikel/article/articolo
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Bundes- gerichtsentscheide), Amtliche Sammlung
BGer	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Bundes- gerichtsentscheide), Entscheide ab dem Jahr 2000
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
Bst.	Buchstabe(n)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
Diss.	Dissertation
DZV	Verordnung vom 23. Oktober 2013 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung; SR 910.13)
E-LwG	Entwurf des Bundesrates vom 1. Februar 2012 zum Bundesgesetz über die Landwirtschaft, BBl 2012 2327
EnEV	Verordnung vom 1. November 2017 über die Anforderungen an die Energieeffizienz serienmässig hergestellter Anlagen, Fahrzeuge und Geräte (Energieeffizienzverordnung; SR 730.02)
EnG	Energiegesetz vom 30. September 2016 (Energiegesetz; SR 730.0)
et al.	et alii/aliae (und andere)
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel

LBV	Verordnung vom 7. Dezember 1998 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung; SR 910.91)
let.	lettre
LN	landwirtschaftliche Nutzfläche
LwG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz; SR 910.1)
N	Nationalrat
NIV	Verordnung vom 7. November 2001 über elektrische Niederspannungsinstallationen (Niederspannungs-Installationsverordnung; SR 734.27)
OTerm	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (Ordonnance sur la terminologie agricole; RS 910.91)
OTerm	Ordinanza del 7 dicembre 1998 sulla terminologia agricola e sul riconoscimento delle forme di azienda (Ordinanza sulla terminologia agricola; RS 910.91)
RS	Recueil systématique du droit fédéral/Racolta sistematica del diritto federale
Rz.	Randziffer
S	Ständerat
S.	Seite
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VE-RPV	Vernehmlassungsentwurf zur Teilrevision der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (Vernehmlassungsvorlage für die Vernehmlassung vom 11. Oktober 2021 bis 25. Januar 2022)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften



---

# I. Ausgangslage

Mit der Energiestrategie 2050 wurde der Ausstieg aus der Atomenergie und die verstärkte Nutzung von einheimischen und erneuerbaren Energien beschlossen.<sup>1</sup> Zudem wird heute mit Blick auf den Klimaschutz eine Abkehr vom Einsatz von fossilen Energien (Dekarbonisierung des Energiesystems) gefordert.<sup>2</sup> Nicht zuletzt auch aufgrund dieser politischen Entwicklungen wird der Strombedarf zukünftig in der Schweiz weiter zunehmen.<sup>3</sup> Die Stromversorgung und insbesondere auch die Versorgung mit Strom aus erneuerbaren Energiequellen ist daher aktueller denn je.<sup>4</sup>

Vor diesem Hintergrund ist auch die Entwicklung der sogenannten *Agro-Photovoltaik* (bzw. *Agri-Photovoltaik*) (nachfolgend: *Agro-PV*)<sup>5</sup> zu sehen. Bei *Agro-PV* handelt es sich um ein Konzept zur *gleichzeitigen* kombinierten Nutzung von Flächen sowohl für die Landwirtschaft wie auch die Stromerzeugung mittels Photovoltaik.<sup>6</sup> Dabei werden die Photovoltaik-Module so installiert, dass darunter gewisse Pflanzen wachsen oder Tiere weiden können. Die Photovoltaik-Anlagen dienen dabei je nach Situation als Sonnen-, Wasser-, Wind-, Frost- und/oder Hagelschutz.<sup>7</sup> Je nach Art der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung können verschiedene Techniken zum Einsatz kommen (Modultechnologie, Höhe und Ausrichtung der Anlage, Unterkonstruktion, Fundament etc.).<sup>8</sup> Das

---

<sup>1</sup> Das schweizerische Stimmvolk hat am 21. Mai 2017 die Energiestrategie 2050 angenommen. In der Folge sind diverse Gesetzes- und Verordnungsänderungen in Kraft getreten; vgl. AS 2017 6839 ff. zu den Änderungen im Energiegesetz vom 30. September 2016 (EnG) sowie weiteren Erlassen.

<sup>2</sup> Ein Beispiel dafür sind auch die anlässlich der Klimakonferenz von Glasgow im November 2021 gefassten Beschlüsse.

<sup>3</sup> ROHRER, S. 1 ff.

<sup>4</sup> Davon zeugt unter anderem auch der Entwurf zum Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (Änderung des Energiegesetzes und des Stromversorgungsgesetzes), wozu der Bundesrat am 18. Juni 2021 seine Botschaft verabschiedet hat.

<sup>5</sup> Gelegentlich wird auch von *Agri-Photovoltaik* gesprochen, vgl. eingehend TROMMSDORFF ET AL., S. 4 ff.

<sup>6</sup> TROMMSDORFF ET AL., S. 4 ff., S. 9.

<sup>7</sup> Vgl. eingehend TROMMSDORFF ET AL., S. 29.

<sup>8</sup> Vgl. eingehend TROMMSDORFF ET AL., S. 28.

Konzept beruht auf der Idee, dass sich landwirtschaftliche Nutzung (z.B. Nahrungsmittelproduktion) und Energiegewinnung nicht konkurrenzieren, sondern auf einer Fläche für beide Zwecke gewinnbringend kombinieren lassen.<sup>9</sup> In gewissen Ländern kommt die Technologie bereits zum Einsatz.<sup>10</sup> In Europa ist die Technologie im Allgemeinen noch neu, erfährt aber im Moment einen Aufschwung.<sup>11</sup>

Das Thema Agro-PV ist in jüngerer Zeit auch im Rahmen von politischen Vorstössen aufgenommen worden (zum Beispiel Postulat Bendahan vom 26. September 2019, Fotovoltaik-Pilotprojekte in der Landwirtschaft ermöglichen und unterstützen, Nr. 19.4219). Am 11. Oktober 2021 ist weiter eine Teilrevision der eidgenössischen Raumplanungsverordnung zum Thema von Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen in die Vernehmlassung geschickt worden.<sup>12 13</sup> Das Ziel der vorgeschlagenen Verordnungsänderungen ist die Vereinfachung des Baus von Solaranlagen ausserhalb von Bauzonen, um den Bau solcher Anlagen zu begünstigen.<sup>14</sup> Unter anderem sollen neu *Photovoltaik-Anlagen*<sup>15</sup> mit Anschluss an das Stromnetz auch dann als standortgebunden gelten, wenn sie in Gebieten, die an Bauzonen angrenzen, in Strukturen integriert werden, die Vorteile für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung bewirken oder die entsprechenden

---

<sup>9</sup> Vgl. eingehend TROMMSDORFF ET AL., S. 4 ff., insbesondere auch S. 9 zur Agri-Photovoltaik.

<sup>10</sup> Vgl. TROMMSDORFF ET AL., S. 6, S. 14 f. und S. 28 beispielsweise zu Japan, Frankreich und Niederlande.

<sup>11</sup> Vgl. TROMMSDORFF ET AL., S. 14 f. und S. 28.

<sup>12</sup> Die Vernehmlassung war am 11. Oktober 2021 eröffnet worden und betraf neben der Teilrevision der Raumplanungsverordnung (RPV) auch die Energieeffizienzverordnung (EnEV) und die Niederspannungs-Installationsverordnung (NIV), vgl. <<https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures>> (besucht am 5. November 2021).

<sup>13</sup> Rechtliche Fragen im Zusammenhang mit dieser Vernehmlassungsvorlage sind nicht Gegenstand dieses Beitrags.

<sup>14</sup> Vgl. Erläuternder Bericht VE-RPV, S. 1 auch mit Ausführungen zur geltenden Rechtslage und wonach die vorgeschlagenen Bestimmungen die finanzielle Förderung der erneuerbaren Energien durch den Bund ergänzen sollen.

<sup>15</sup> Anders als der Wortlaut von Art. 32c Abs. 1 VE-RPV vermuten liesse, stellt der erläuternde Bericht in Bezug auf Art. 32c Abs. 1 VE-RPV klar, dass hier nicht Solaranlagen allgemein, sondern nur *Photovoltaik-Anlagen* (mit Anschluss ans Stromnetz) gemeint sind, vgl. dazu Erläuternder Bericht VE-RPV, S. 4.

Versuchs- und Forschungszwecken dienen (Art. 32c Abs. 1 Bst. c VE-RPV). Mit Art. 32c Abs. 1 Bst. c VE-RPV wollte der Verordnungsgeber bewusst das Thema der Agro-PV aufnehmen und dafür neue raumplanungsrechtliche Rahmenbedingungen schaffen.<sup>16</sup>

Ob man Photovoltaik-Anlagen vermehrt auch in der Landwirtschaftszone bzw. in der Landwirtschaft realisiert haben will, ist ein politischer Entscheid. Wenn nun aber mit der Teilrevision der Raumplanungsverordnung bessere raumplanungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Realisierung von Photovoltaik-Anlagen in der Landwirtschaftszone geschaffen werden sollen, dann zieht das weitere Fragen nach sich. Eine Frage ist beispielsweise, ob Flächen nach dem Konzept von Agro-PV direktzahlungsberechtigt sind.<sup>17</sup> Diese Frage ist von hoher Relevanz für die Energie- und Landwirtschaft. Landwirtinnen und Landwirte werden nämlich von Agro-PV eher Gebrauch machen, wenn Flächen mit Photovoltaik-Anlagen direktzahlungsberechtigt sind.

Im Folgenden wird untersucht, wie die Rechtslage in Bezug auf die Direktzahlungsberechtigung von solchen Flächen ist.<sup>18</sup> Es folgen danach Schlussfolgerungen zur zukünftigen Handhabung. Nicht in die Betrachtung einbezogen werden im Folgenden allfällige staatliche finanzielle Fördermassnahmen für solche Anlagen.

Zum besseren Verständnis wird im Folgenden zuerst ein kurzer Überblick über das Direktzahlungssystem in der Landwirtschaft gegeben. Es wird aufgezeigt, in welchen Gesetzen und Verordnungen die Direktzahlungsberechtigung von Flächen geregelt ist. Vor diesem Hintergrund wird anschliessend wie erwähnt die Rechtslage bezüglich der Direktzahlungsberechtigung von Flächen mit Photovoltaik-Anlagen genauer analysiert.

---

<sup>16</sup> Erläuternder Bericht VE-RPV, S. 5.

<sup>17</sup> Ebenfalls von Bedeutung für die Realisierung von solchen Anlagen sind finanzielle Förderungen wie Investitionsbeiträge etc. Dies ist nicht Gegenstand dieses Beitrags.

<sup>18</sup> Gesetzgebung, Judikatur und Literatur sind berücksichtigt bis am 31. Dezember 2021.



---

## II. Direktzahlungen im Allgemeinen

Der Bund zahlt Direktzahlungen, um damit gemeinwirtschaftliche Leistungen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben abzugelten.<sup>19</sup> Diese Direktzahlungen umfassen verschiedene Arten von Beiträgen, unter anderem auch Versorgungssicherheitsbeiträge oder Biodiversitätsbeiträge.<sup>20</sup> Das Landwirtschaftsgesetz (LwG) regelt die Voraussetzungen für die Ausrichtung der Direktzahlungen in den Grundzügen. So ist beispielsweise bereits im Gesetz vorgesehen, dass der ökologische Leistungsnachweis erbracht werden muss oder dass der Bewirtschafter über eine landwirtschaftliche Ausbildung verfügen muss.<sup>21</sup> Dabei gibt es dem Bundesrat die Kompetenz, gewisse dieser Voraussetzungen zu konkretisieren, beispielsweise die Anforderungen an den ökologischen Leistungsnachweis im Detail festzulegen oder gewisse Ausnahmen von Erfordernissen im Hinblick auf die Direktzahlungsberechtigung vorzusehen.<sup>22</sup> Zu den beitragsberechtigenden *Flächen* hält das Landwirtschaftsgesetz im Rahmen der allgemeinen Voraussetzungen fest, dass die Flächen nicht in Bauzonen liegen dürfen, die nach Inkrafttreten von Art. 70a Abs. 1 Bst. d LwG rechtskräftig nach der Raumplanungsgesetzgebung ausgeschieden wurden.<sup>23</sup> Zudem stellt das Landwirtschaftsgesetz bei gewissen Arten von Beiträgen vereinzelt bestimmte Anforderungen im Zusammenhang mit den beitragsberechtigten Flächen auf (z.B. bei Versorgungssicherheitsbeiträgen)<sup>24</sup>. Weiter wird der Bundesrat allgemein ermächtigt, die Flächen festzulegen, für die Beiträge ausgerichtet werden.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV; Art. 2 Abs. 1 Bst. b LwG; Art. 70 Abs. 1 LwG.

<sup>20</sup> Vgl. die Aufzählung in Art. 70 Abs. 2 LwG.

<sup>21</sup> Art. 70a Abs. 1–2 LwG.

<sup>22</sup> Art. 70a Abs. 3–5 LwG.

<sup>23</sup> Art. 70a Abs. 1 Bst. d LwG.

<sup>24</sup> Beispielsweise sieht Art. 72 Abs. 2 LwG für die Versorgungssicherheitsbeiträge vor, dass für die Grünfläche nur Beiträge ausgerichtet werden, wenn ein Mindesttierbesatz erreicht wird.

<sup>25</sup> Art. 70a Abs. 5 LwG; vgl. auch Art. 177 Abs. 1 LwG. Vgl. zur Gesetzesdelegation durch Art. 70a Abs. 5 LwG und zum grossen Spielraum des Ordnungsgebers BGer 2C\_827/2018 vom 21. März 2019, E. 5.3–5.5.

Der Bundesrat hat in der Direktzahlungsverordnung (DZV) die Voraussetzungen und das Verfahren für die Ausrichtung von Direktzahlungen sowie die Höhe der Beiträge konkretisiert.<sup>26</sup> Die Direktzahlungsberechtigung gewisser Flächen (Spezialfälle) wird unmittelbar von dieser Verordnung geregelt.<sup>27</sup> Davon abgesehen verweist die Direktzahlungsverordnung für die Direktzahlungsberechtigung von Flächen auf die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung (LBV)<sup>28,29</sup> Gemäss der Direktzahlungsverordnung umfasst nämlich die zu Beiträgen berechtigende Fläche die landwirtschaftliche Nutzfläche (LN), wie sie in der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung definiert ist.<sup>30</sup> Als landwirtschaftliche Nutzfläche gilt gemäss Art. 14 LBV die einem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche ohne die Sömmerungsfläche, die dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin ganzjährig zur Verfügung steht und die ausschliesslich vom Betrieb aus bewirtschaftet wird. Dazu gehören die Ackerfläche; die Dauergrünfläche; die Streuefläche; die Fläche mit Dauerkulturen; die Fläche mit Kulturen in ganzjährig geschütztem Anbau (Gewächshaus<sup>31</sup>, Hochtunnel, Treibbeet); die Fläche mit Hecken, Ufer- und Feldgehölzen, die nicht zum Wald nach dem Waldgesetz gehört.<sup>32</sup> Nicht zur landwirtschaftlichen Nutzfläche gehören erstens Streueflächen, die innerhalb des Sömmerungsgebietes liegen oder die zu Sömmerungs- oder Gemeinschaftsweidebetrieben gehören; zweitens Dauergrünflächen, die von Sömmerungs- oder Gemein-

---

<sup>26</sup> Vgl. insbesondere Art. 1 DZV.

<sup>27</sup> Vgl. Art. 35 Abs. 2–7 DZV, wo die Direktzahlungsverordnung gewisse für die vorliegende Fragestellung nicht relevante Spezialfälle regelt. Zu keinen Beiträgen berechtigen beispielsweise Flächen, die mit Baumschulen, Forstpflanzen, Christbäumen, Zierpflanzen, Hanf oder Gewächshäusern mit festem Fundament belegt sind (Art. 35 Abs. 7 DZV); vgl. BGer 2C\_827/2018 vom 21. März 2019, E. 5 zur Gesetzmässigkeit von Art. 35 Abs. 7 DZV; vgl. im Übrigen weiter auch Art. 50 Abs. 1 und 3 DZV, Art. 53 DZV. Vgl. dazu auch Weisungen Direktzahlungsverordnung 2021, S. 15 f.

<sup>28</sup> Der Bundesrat hat die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung gestützt auf Art. 177 Abs. 1 LwG erlassen.

<sup>29</sup> Art. 35 Abs. 1 DZV.

<sup>30</sup> Art. 35 Abs. 1 DZV mit Verweis auf die Artikel 14, 16 Abs. 3 und 17 Abs. 2 LBV.

<sup>31</sup> Was Gewächshäuser mit festem Fundament anbelangt, so werden Flächen mit solchen aber explizit in Art. 35 Abs. 7 DZV von der Direktzahlungsberechtigung ausgeschlossen.

<sup>32</sup> Art. 14 Abs. 1 Bst. a–f LBV.

schaftsweidebetrieben bewirtschaftet werden.<sup>33</sup> Weiter schliesst die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung in Art. 16 LBV gewisse Flächen explizit von der landwirtschaftlichen Nutzfläche und damit auch von der Direktzahlungsberechtigung aus.

---

<sup>33</sup> Art. 14 Abs. 2 Bst. a und b LBV. Damit definiert die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung die landwirtschaftliche Nutzfläche im engeren Sinn. Diese ist einem Betrieb nach Art. 6 LBV (Ganzjahresbetrieb) zugeordnet. Zur landwirtschaftlich genutzten Fläche im weiteren Sinn (vgl. Art. 1 der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und die Ausscheidung von Zonen [Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung; SR 912.1]) zählen auch die Sömmerungsflächen nach Art. 24 LBV, vgl. hierzu die Weisungen Begriffsverordnung 2021, S. 23. Für die Sömmerung und das Sömmerungsgebiet sehen Art. 38–41 DZV besondere Bestimmungen vor, vgl. hierzu auch ALEXANDER SCHAER, Handkommentar LwG, Art. 70 Rz. 10.





---

### III. Direktzahlungen bei Flächen mit Photovoltaik-Anlagen

Die Direktzahlungsberechtigung von Flächen mit Photovoltaik-Anlagen wird nicht speziell in der Direktzahlungsverordnung, sondern über das Kriterium der landwirtschaftlichen Nutzfläche in der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung geregelt. Flächen mit Photovoltaik-Anlagen sind gemäss dem Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV von der landwirtschaftlichen Nutzfläche explizit ausgeschlossen. Somit berechtigen Flächen mit Photovoltaik-Anlagen nicht zu Direktzahlungen.<sup>34</sup> Es fragt sich aber, ob dies auch dann gelten muss, wenn – wie im Falle des oben beschriebenen Konzepts von *Agro-PV* – Photovoltaik-Anlagen mit der landwirtschaftlichen Nutzung *kombiniert* werden, um eine bestimmte Fläche *gleichzeitig* sowohl zur Energiegewinnung wie auch zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung zu nutzen. Es geht darum, dass Photovoltaik-Anlagen und Landwirtschaft *zum gleichzeitigen Nutzen kombiniert* werden.<sup>35</sup> Spezifisch zu diesem Fall sagt Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV nichts explizit. Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV ist daher zur Beantwortung der Frage der Direktzahlungsberechtigung solcher Flächen nach den in Lehre und Praxis anerkannten Methoden<sup>36</sup> auszulegen. Es ist diesbezüglich in Kombination der grammatikalischen, systematischen, historischen, zeitgemässen und teleologischen Auslegung der wahre Sinn der Norm zu ermitteln (Methodenpluralismus).<sup>37</sup>

Die Auslegung von Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV erfolgt dabei einzig im Hinblick auf die Frage der *Direktzahlungsberechtigung* einer Fläche, nicht aber im Hinblick auf weitere Rechtsfolgen, welche die landwirtschaftliche Nutzfläche daneben noch hat.

---

<sup>34</sup> Vgl. im Übrigen auch Weisungen Begriffsverordnung 2021, S. 12.

<sup>35</sup> Vgl. oben Kap. I.

<sup>36</sup> Vgl. statt vieler BGE 131 II 13 E. 7 S. 31 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 90 ff.

<sup>37</sup> Vgl. statt vieler BGE 131 II 13 E. 7 S. 31 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 90 ff.

## 1. Grammatikalische Auslegung

Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab, wobei unter dem Sprachgebrauch grundsätzlich der allgemeine Sprachgebrauch zu verstehen ist.<sup>38</sup> Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV macht dem Wortlaut nach – und zwar in allen Amtssprachen – keine explizite Unterscheidung zwischen «herkömmlichen» Photovoltaik-Anlagen, wo es allein um die Energiegewinnung geht und Anlagen nach dem Konzept von Agro-PV, die mit der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung wie oben dargelegt sowohl zur Energiegewinnung wie auch der landwirtschaftlichen Nutzung gewinnbringend kombiniert werden.<sup>39</sup> Vielmehr werden dem Wortlaut nach Flächen mit Photovoltaik-Anlagen von der landwirtschaftlichen Nutzfläche ausgeschlossen, ohne dass irgendwelche Vorbehalte, Ausnahmen oder Differenzierungen gemacht werden.<sup>40</sup> Die grammatikalische Auslegung spricht insofern eher dagegen, Flächen nach dem Konzept von Agro-PV zur landwirtschaftlichen Nutzfläche zu zählen. Nichtsdestotrotz wird allein aufgrund des Wortlauts nicht vollends klar, ob der Ausschluss von der landwirtschaftlichen Nutzfläche auch im Falle von Agro-PV gelten soll. Zweifel bestehen deshalb, weil es sich bei Agro-PV um ein neues technologisches Konzept handelt. Es sind somit noch weitere Auslegungsmethoden zur Ermittlung des wahren Sinns von Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV in Bezug auf Agro-PV heranzuziehen.

---

<sup>38</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 91 ff.

<sup>39</sup> Vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. f. LBV; vgl. auch die französische Fassung in Art. 16 al. 1 let. f OTerm «les surfaces compartant des installations photovoltaïques»; vgl. auch die italienische Fassung in Art. 16 capoverso 1 lettera f OTerm «le superfici con impianti fotovoltaici».

<sup>40</sup> Auch die Weisungen Begriffsverordnung 2021, S. 12 führen aus, dass diese Flächen generell nicht als landwirtschaftliche Nutzflächen gelten und somit von der staatlichen Förderung ausgeschlossen sind.

## 2. Systematische Auslegung

Bei der systematischen Auslegung wird der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert.<sup>41</sup> Darauf wird im Folgenden eingegangen.

### 2.1. Systematischer Zusammenhang in der LBV

Betrachtet man *erstens* Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV im Verhältnis zu anderen Bestimmungen der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung, so ergibt sich daraus Folgendes: Definiert wird die landwirtschaftliche Nutzfläche wie erwähnt<sup>42</sup> in Art. 14 LBV. Gemäss Art. 14 Abs. 1 LBV gehört zur landwirtschaftlichen Nutzfläche die einem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche ohne die Sömmerungsfläche, die dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin ganzjährig zur Verfügung steht und die ausschliesslich vom Betrieb aus bewirtschaftet wird.

Art. 16 LBV regelt sodann den «Ausschluss von Flächen von der LN» und schliesst gleich zu Beginn in Absatz 1 Buchstabe «a» die Flächen von der landwirtschaftlichen Nutzfläche aus, deren *Hauptzweckbestimmung* nicht die landwirtschaftliche Nutzung ist.<sup>43</sup> In Absatz 2 von Art. 16 LBV wird sodann definiert, in welchen Fällen die Hauptzweckbestimmung nicht die landwirtschaftliche Nutzung ist. Demzufolge ist dies der Fall,

- wenn die landwirtschaftliche Nutzung stark eingeschränkt ist (Art. 16 Abs. 2 Bst. a LBV);
- wenn der wirtschaftliche Ertrag aus der landwirtschaftlichen Nutzung kleiner ist als jener aus der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung (Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV); oder
- wenn der Pflgecharakter überwiegt (Art. 16 Abs. 2 Bst. c LBV).<sup>44</sup>

<sup>41</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 97 ff.

<sup>42</sup> Vgl. oben Kap. II.

<sup>43</sup> Vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. a LBV.

<sup>44</sup> Die Weisungen Begriffsverordnung 2021, S. 12 f. halten dazu fest, dass in diesem Fall der Hauptnutzen nicht landwirtschaftlicher Natur ist und direkt oder indirekt bereits ausreichend abgegolten ist. Die Nutzung dieser unproduktiven oder be-

Dabei genügt es für den Ausschluss von der landwirtschaftlichen Nutzfläche, wenn alternativ eines dieser drei Kriterien erfüllt ist.

Bei den weiteren in Art. 16 Abs. 1 Bst. b–e LBV geregelten Fällen eines Ausschlusses von Flächen von der landwirtschaftlichen Nutzfläche (d.h. Flächen mit Problempflanzen<sup>45</sup>, Flächen in rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen<sup>46</sup>, in erschlossenem Bauland<sup>47</sup> sowie Flächen innerhalb von Golf-, Camping-, Flug- und militärischen Übungsplätzen sowie im ausgemachten Bereich von Eisenbahnen und öffentlichen Strassen [Letzteres fortan: «weitere Ausschlussflächen»]<sup>48</sup>) liegt denn auch entsprechend die *Hauptzweckbestimmung* dieser Flächen oder Teilflächen in der Regel nicht in der landwirtschaftlichen Nutzung. Erschlossenes Bauland und Flächen innerhalb von Golf-, Camping-, Flug- und militärischen Übungsplätzen sowie weitere Ausschlussflächen können entsprechend aber umgekehrt ausnahmsweise zur landwirtschaftlichen Nutzfläche gezählt werden, wenn der Bewirtschafter/die Bewirtschafterin nachweist, dass die Flächen ausserhalb des Bereichs der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung liegen und die Hauptzweckbestimmung die landwirtschaftliche Nutzung ist (Art. 16 Abs. 3 Bst. a LBV). Zudem müssen die weiteren in Art. 16 Abs. 3 LBV genannten Voraussetzungen erfüllt sein.<sup>49</sup>

---

dingt nutzbaren Flächen (z.B. Strassen- oder Bahnböschungen) soll nicht über das Agrarbudget finanziert werden. Befestigte Wege (Kieswege, Spurwege, Wege mit Rasengittersteinen etc.) gelten nicht als LN, auch wenn sie einen grünen Mittelstreifen aufweisen.

<sup>45</sup> Art. 16 Abs. 1 Bst. b LBV.

<sup>46</sup> Rechtskräftig ausgeschieden nach dem 31. Dezember 2013, vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. c LBV.

<sup>47</sup> Rechtskräftig ausgeschieden bis zum 31. Dezember 2013, vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. d LBV.

<sup>48</sup> Art. 16 Abs. 1 Bst. e LBV.

<sup>49</sup> Daneben zählt Art. 16 Abs. 3 LBV noch weitere Voraussetzungen auf, die vor allem sicherstellen, dass es sich um selbst bewirtschaftetes Land von einer gewissen Grösse handelt. Vgl. hierzu auch Weisungen Direktzahlungsverordnung 2021, S. 16, wonach der Bewirtschafter für Flächen innerhalb erschlossenen Baulands (vor dem 31. Dezember 2013 rechtskräftig ausgeschieden), in Freizeitanlagen, Flug- und militärischen Übungsplätzen und im ausgemachten Bereich von Bahnen und öffentlichen Strassen nachzuweisen hat, dass die Hauptzweckbestimmung die landwirtschaftliche Nutzung ist, wenn er sie als LN geltend machen will.

Aus der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung ergibt sich somit generell als Umkehrschluss, dass als landwirtschaftliche Nutzflächen die Flächen nach Art. 14 LBV gelten, deren *Hauptzweckbestimmung* die landwirtschaftliche Nutzung ist. Auch nach Art. 16 Abs. 1 LBV von der landwirtschaftlichen Nutzfläche ausgeschlossene Flächen können aufgrund von Art. 16 Abs. 3 LBV zur landwirtschaftlichen Nutzfläche gezählt werden, wenn sie den Nachweis dieser Hauptzweckbestimmung erbringen. Dies ist in der Verordnung explizit nur für Flächen gemäss Art. 16 Abs. 1 Bst. d und e LBV (erschlossenes Bauland, Golf-, Camping-, Flug- und militärische Übungsplätze sowie weitere Ausschlussflächen) vorgesehen, nicht aber für Flächen mit Photovoltaik-Anlagen.<sup>50</sup> Die Flächen mit Photovoltaik-Anlagen werden diesbezüglich gleichbehandelt wie die Flächen mit Problempflanzen (Art. 16 Abs. 1 Bst. b LBV) und die erwähnten Bauzonen (Art. 16 Abs. 1 Bst. c LBV), wo ein solcher Nachweis ebenfalls nicht vorgesehen ist. Die systematische Auslegung führt somit dazu, dass Flächen mit traditionellen Photovoltaik-Anlagen generell nicht direktzahlungsberechtigt sind. Bei Flächen mit dem Konzept von *Agro-PV* spricht die systematische Auslegung hingegen eher dafür, dass diesen Flächen der Nachweis nach Art. 16 Abs. 3 LBV offenstehen sollte. Dies, weil beim Konzept von *Agro-PV* anders als bei herkömmlichen Photovoltaik-Anlagen die Fläche gleichzeitig landwirtschaftlich wie auch für die Energiegewinnung genutzt wird.<sup>51</sup> Während also nach der systematischen Auslegung Flächen mit herkömmlichen Photovoltaik-Anlagen generell nicht direktzahlungsberechtigt sind, kann dies in Bezug auf *Agro-PV* nicht gleichermassen gelten. Vielmehr ist der wahre Sinn von Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV über die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung hinaus anhand des Verhältnisses zu weiteren Rechtsnormen zu eruieren.

### 2.2. Verhältnis zu weiteren Rechtsnormen

Stellt man Art. 14 LBV und Art. 16 LBV in den weiteren Zusammenhang des Landwirtschaftsrechts und der Bundesverfassung (BV), so lässt sich Folgendes festhalten: Gemäss Art. 104 Abs. 1 BV sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion

---

<sup>50</sup> Art. 16 Abs. 3 LBV.

<sup>51</sup> Unter Umständen wäre des Weiteren zu prüfen, ob die Situation bei Flächen mit *Agro-PV* ähnlich ist wie bei Golfplätzen oder Campingplätzen.

einen wesentlichen Beitrag leistet zur sichereren Versorgung der Bevölkerung; zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes.<sup>52</sup> Das Landwirtschaftsgesetz wiederholt diese Aufgaben auf Gesetzesstufe und ergänzt sie mit derjenigen der Gewährleistung des Tierwohls.<sup>53</sup>

Der Bund hat aufgrund von Art. 104 Abs. 3 BV seine Massnahmen so auszurichten, dass die Landwirtschaft diese multifunktionalen Aufgaben erfüllen kann. Namentlich muss er das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen ergänzen.<sup>54</sup> Das Landwirtschaftsgesetz setzt das Direktzahlungssystem auf Gesetzesebene um. Dabei werden *gemeinwirtschaftliche Leistungen* von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben mit Direktzahlungen abgegolten.<sup>55</sup> Das Landwirtschaftsgesetz enthält keine allgemeine Definition der zu Direktzahlungen berechtigenden Fläche. Es schliesst aber explizit die Flächen von Direktzahlungen aus, die in Bauzonen liegen, die nach Inkrafttreten von Art. 70a Abs. 1 Bst. d LwG rechtskräftig nach der Raumplanungsgesetzgebung ausgeschieden wurden.<sup>56</sup> Daneben enthält das Landwirtschaftsgesetz spezifische Bestimmungen bei den jeweiligen Direktzahlungsarten. Die Versorgungssicherheitsbeiträge umfassen beispielsweise einen Basisbeitrag je Hektare zur Erhaltung der Produktionskapazität<sup>57</sup> sowie unter anderem einen Beitrag je Hektare zur Sicherstellung eines angemessenen Anteils an offenen Ackerflächen und Flächen mit Dauerkulturen.<sup>58</sup>

---

<sup>52</sup> Art. 104 Abs. 1 BV sowie Art. 1 Bst. a–e LwG, welcher die in der BV genannten Ziele mit der Gewährleistung des Tierwohls ergänzt, vgl. zur Multifunktionalität der Landwirtschaft auch KLAUS A. VALLENDER/PETER HETTICH, St. Galler Kommentar, Art. 104 Rz. 9.

<sup>53</sup> Vgl. Art. 1 Bst. a–e LwG.

<sup>54</sup> Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV; vgl. zu diesem Auftrag auch KLAUS A. VALLENDER/PETER HETTICH, St. Galler Kommentar, Art. 104 Rz. 20 ff.; vgl. zu diesem zentralen Instrument auch MATTHIAS OESCH, Basler Kommentar BV, Art. 104 Rz. 29.

<sup>55</sup> Art. 2 Abs. 1 Bst. b LwG; vgl. hierzu ALEXANDER SCHAEER, Handkommentar LwG, Art. 104 Rz. 2 mit Hinweisen; vgl. zu den gemeinwirtschaftlichen Leistungen auch Botschaft AP 2014–2017, S. 2158 ff.

<sup>56</sup> Art. 70a Abs. 1 Bst. d LwG.

<sup>57</sup> Art. 72 Abs. 1 Bst. a LwG.

<sup>58</sup> Art. 72 Abs. 1 Bst. b LwG.

Eine Auslegung in diesem Kontext macht jedenfalls deutlich, dass es letztlich bei der Direktzahlungsberechtigung von Flächen darum geht, dass mit der Fläche bzw. der Nutzung der Fläche ein wesentlicher Beitrag zu einer der in der Bundesverfassung und dem Landwirtschaftsgesetz definierten Aufgabe erbracht wird, also entweder zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, der Pflege der Kulturlandschaft, der dezentralen Besiedelung des Landes oder der Gewährleistung des Tierwohls.

### 2.3. Fazit

Die systematische Auslegung spricht insgesamt dafür, für die Direktzahlungsberechtigung einer Fläche nicht pauschal auf das Vorhandensein von Photovoltaik-Anlagen als solches abzustellen. Vielmehr muss es darauf ankommen, ob die *Hauptzweckbestimmung* der Fläche tatsächlich im konkreten Fall die landwirtschaftliche Nutzung ist bzw. ob eine der in Bundesverfassung und Landwirtschaftsgesetz definierten Aufgaben erfüllt werden. Die Fläche darf aber so betrachtet als *Nebenzweck* der Energiegewinnung dienen, ohne deswegen die Direktzahlungsberechtigung zu verlieren.

Zur Frage *unter welchen Voraussetzungen* die landwirtschaftliche Nutzung als *Hauptzweckbestimmung* und die Energiegewinnung als *Nebenzweckbestimmung* einer Fläche gilt, ergeben sich allerdings im Rahmen der systematischen Auslegung gewisse Unstimmigkeiten zwischen der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung einerseits und dem Verfassungsrecht und dem Landwirtschaftsgesetz andererseits.

Gemäss Art. 16 Abs. 2 LBV ist wie erwähnt die Hauptzweckbestimmung einer Fläche nicht die landwirtschaftliche Nutzung, wenn alternativ

- die landwirtschaftliche Nutzung stark eingeschränkt ist (Art. 16 Abs. 2 Bst. a LBV);
- der wirtschaftliche Ertrag aus der landwirtschaftlichen Nutzung kleiner ist als jener aus der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung (Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV);
- der Pflegecharakter überwiegt (Art. 16 Abs. 2 Bst. c LBV).

Soweit Art. 16 Abs. 2 LBV in Buchstabe «a» für die Hauptzweckbestimmung einer Fläche daran anknüpft, ob die landwirtschaftliche Nutzung stark einge-

schränkt ist, ist dies mit den Grundsätzen des Verfassungsrechts und Landwirtschaftsgesetzes in Bezug auf die Direktzahlungsberechtigung vereinbar. Schliesslich können bei stark eingeschränkter landwirtschaftlicher Nutzung auch die zu Direktzahlungen berechtigenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen nicht im erforderlichen wesentlichen Ausmass<sup>59</sup> erbracht werden.

Anders verhält es sich mit Buchstabe «b» von Art. 16 Abs. 2 LBV. Gemäss der Bundesverfassung und dem Landwirtschaftsgesetz geht es nämlich bei den Direktzahlungen wie erwähnt letztlich darum, dass die dort definierten Aufgaben der Landwirtschaft erfüllt werden und die entsprechenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen in diesem Zusammenhang abgegolten werden. Dies widerspiegelt sich auch in den Anforderungen, die das Landwirtschaftsgesetz in Bezug auf die beitragsberechtigten Flächen aufstellt (z.B. keine Flächen in Bauzonen allgemein, Sicherstellung eines angemessenen Anteils an offenen Ackerflächen und Flächen mit Dauerkulturen bei Versorgungssicherheitsbeiträgen).<sup>60</sup> Das Landwirtschaftsgesetz stellt aber umgekehrt bei den allgemeinen Voraussetzungen der Direktzahlungen nicht darauf ab, ob und welche Erträge der Bewirtschafter aus der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung (daneben allenfalls auch noch) erwirtschaftet.<sup>61</sup> Auch stellt es – von den Übergangsbeiträgen abgesehen – keine Einkommens- und Vermögensgrenzen mehr auf, bei deren Überschreitung die Direktzahlungen entfallen würden.<sup>62</sup> Im Gegensatz dazu stellt aber Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV für die Hauptzweckbestimmung der landwirtschaftlichen Nutzung und damit der Direktzahlungsberechtigung auf das *Verhältnis der Erträge* aus der landwirtschaftlichen Nutzung und nichtlandwirtschaftlichen Nutzung einer Fläche ab. Dies passt nicht in ein Direktzahlungssystem, für welches ungeachtet sonstiger Einkommen und Vermögen nur das Erbringen der gemeinwirtschaftlichen Leistung massgeblich ist. Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV würde jedoch für Flächen mit Photovoltaik-Anlagen oftmals

---

<sup>59</sup> Art. 104 Abs. 1 BV; Art. 1 LwG; vgl. hierzu auch die Lehrmeinung bei KLAUS A. VALLENDER/PETER HETTICH, St. Galler Kommentar, Art. 104 Rz. 9, wonach aus dem geforderten «wesentlichen Beitrag» abgeleitet wird, dass die Ziele massgeblich gefördert werden müssen. Es genügt nicht, wenn die Landwirtschaft die Ziele nicht beeinträchtigt oder zu ihnen in einem «neutralen» Verhältnis steht.

<sup>60</sup> Vgl. oben Kap II. und Kap. III.2.2.

<sup>61</sup> Vgl. Art. 70a LwG.

<sup>62</sup> Vgl. Art. 70a LwG. Lediglich beim Übergangsbeitrag wird auf Einkommens- und Vermögensgrenzen abgestellt, vgl. Art. 77 Abs. 4 Bst. c LwG und Art. 94 ff. DZV.



einen Ausschluss von der landwirtschaftlichen Nutzfläche und der Direktzahlungsberechtigung bedeuten, weil der wirtschaftliche Ertrag aus der Energiegewinnung den wirtschaftlichen Ertrag aus der landwirtschaftlichen Nutzung schnell überschreiten kann.<sup>63</sup>

Fragen der Übereinstimmung von Art. 16 Abs. 2 LBV mit der Bundesverfassung und dem Landwirtschaftsgesetz stellen sich weiter auch in Bezug auf Art. 16 Abs. 2 Bst. c LBV, doch sind sie vorliegend für die Hauptzweckbestimmung einer Fläche mit Photovoltaik-Anlagen weniger relevant und werden daher nicht weiter vertieft.

Das vorher Gesagte lässt sich daher wie folgt zusammenfassen: Die systematische Auslegung zeigt besser als die grammatikalische Auslegung auf, wie Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV zu verstehen ist. Es wird ersichtlich, dass es darauf ankommen muss, ob gewisse der in Art. 104 Abs. 1 BV und Art. 1 LwG definierten Aufgaben erfüllt werden bzw. ob die Hauptzweckbestimmung einer Fläche die landwirtschaftliche Nutzung ist. Gleichzeitig treten aber in Bezug auf die Direktzahlungsberechtigung von Flächen (mit Photovoltaik-Anlagen) gewisse Unstimmigkeiten zwischen der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung einerseits und der Bundesverfassung und dem Landwirtschaftsgesetzes andererseits zu Tage.<sup>64</sup>

### 3. Historische Auslegung

Bei der historischen Auslegung stellt man auf den Sinn ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gegeben hat. Es geht zum einen darum, den subjektiven Willen des konkreten historischen Gesetzgebers zu ermitteln (subjektiv-historische Auslegung). Massgebliches Element ist zum anderen die Bedeutung die einer Norm durch die allgemeine Betrachtung zur Zeit ihrer Entstehung

---

<sup>63</sup> Zum Beispiel dürfte der vergleichbare Deckungsbeitrag von Agro-PV nicht über CHF 4'500.– liegen, vgl. dazu zum Beispiel den vergleichbaren Deckungsbeitrag zu Bioweizen in SCHMID/HOOP/RENNER/DUX/JAN, S. 15.

<sup>64</sup> Die Lösung von Art. 16 Abs. 2 LBV wird hier nur im Zusammenhang mit Flächen mit Photovoltaik-Anlagen betrachtet. Auf andere Fälle wird hier nicht Bezug genommen.

gegeben wurde (objektiv-historische Auslegung). Es geht um das damalige allgemeine Verständnis.<sup>65</sup>

Das Direktzahlungssystem war ursprünglich mit der Agrarreform von 1992 eingeführt worden.<sup>66</sup> Mit dieser Einführung wurden damals Preis- und Einkommenspolitik voneinander entkoppelt.<sup>67</sup> Im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 wurde das Direktzahlungssystem letztmals umfassend revidiert.<sup>68</sup> Neben den bereits in Art. 104 BV genannten vier gemeinwirtschaftlichen Leistungen der sicheren Versorgung der Bevölkerung, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, der Pflicht zur Pflege der Kulturlandschaft und der dezentralen Besiedlung des Landes wurde als fünfte gemeinwirtschaftliche Leistung die Gewährleistung des Tierwohls mit Art. 1 Bst. e LwG eingefügt.<sup>69</sup> Um einen klaren Bezug zwischen den angestrebten Zielen und den einzelnen Direktzahlungsinstrumenten zu schaffen, sollte mit dem weiterentwickelten Direktzahlungssystem jede gemeinwirtschaftliche Leistung<sup>70</sup> im Sinne von Art. 104 BV je mit einem spezifischen Instrument gefördert werden.<sup>71</sup> Es sollten nur noch Eintretens- und Begrenzungskriterien mit einem klaren Zielbezug fortgeführt werden.<sup>72</sup> Seit der gesetzlichen Verankerung der Agrarpolitik 2014–2017 wer-

---

<sup>65</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 101 ff.

<sup>66</sup> Vgl. zur Entwicklung des Direktzahlungssystems Botschaft AP 2014–2017, S. 2094 f.; vgl. auch ALEXNADER SCHAER, Handkommentar LwG, Art. 70 Rz. 1 ff.

<sup>67</sup> Vgl. Botschaft AP 2014–2017, S. 2094.

<sup>68</sup> Vgl. Botschaft AP 2014–2017, S. 2190 ff.; vgl. MATTHIAS OESCH, Basler Kommentar BV, Art. 104 Rz. 41; vgl. zu dieser tiefgreifenden Änderung ALEXANDER SCHAER, Handkommentar LwG, Art. 70 Rz. 8 ff.

<sup>69</sup> Vgl. Botschaft AP 2014–2017, S. 2157 f.; vgl. die Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 22. März 2013 (in Kraft seit 1. Januar 2014), AS 2013 3463.

<sup>70</sup> Die Botschaft AP 2014–2017, S. 2157 definierte die gemeinwirtschaftlichen Leistungen folgendermassen: «Diese Leistungen sind positive Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion und haben den Charakter von öffentlichen Gütern. Da für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen kein Markt besteht und sie unter reinen Marktbedingungen nicht im gesellschaftlich erwünschten Ausmass bereitgestellt werden, wird dem Bund die Aufgabe übertragen, dieses Marktversagen mit agrarpolitischen Instrumenten zu korrigieren.»

<sup>71</sup> Vgl. Botschaft AP 2014–2017, S. 2079 f.; vgl. ALEXANDER SCHAER, Handkommentar LwG, Art. 70 Rz. 6 und Rz. 8.

<sup>72</sup> Art. 70 Abs. 2 LwG; Botschaft AP 2014–2017, S. 2195; vgl. ALEXANDER SCHAER, Handkommentar LwG, Art. 70 Rz. 6.

den die erwähnten sieben spezifischen Direktzahlungsarten unterschieden.<sup>73</sup> Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, welche die Landwirtschaft also gemäss Art. 104 BV und gemäss Art. 1 LwG erbringen soll, werden mit Ausnahme der dezentralen Besiedlung des Landes mit jeweils einer spezifischen Direktzahlungsart gefördert.<sup>74</sup>

Dabei wurde in der Botschaft zur Agrarpolitik 2014–2017 ausgeführt, dass an den *beitragsberechtigten Flächen* im Grundsatz nichts geändert werden soll.<sup>75</sup> Die Direktzahlungen sollten demnach nach wie vor auf die landwirtschaftliche Nutzflächen beschränkt bleiben, da auf diesen die mit den Direktzahlungen *geförderten gemeinwirtschaftlichen Leistungen als Koppelprodukte der landwirtschaftlichen Produktion* anfallen.<sup>76</sup> Während *erschlossenes* Bauland bereits damals grundsätzlich nicht als landwirtschaftliche Nutzfläche galt, wollte der Bundesrat neu Flächen in rechtskräftig ausgeschiedenen *Bauzonen* von der Direktzahlungsberechtigung ausschliessen.<sup>77</sup> Selbst wenn nämlich solche Flächen noch landwirtschaftlich genützt würden, sei deren *Zweckbestimmung klar nichtlandwirtschaftlich und deren Bewirtschaftungsdauer begrenzt*. Eine nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung könne somit nicht gewährleistet werden und die im Zweckartikel (Art. 1 LwG) formulierten Aufträge könne die Landwirtschaft

<sup>73</sup> Botschaft AP 2014–2017, S. 2190 ff.; vgl. MATTHIAS OESCH, Basler Kommentar BV, Art. 104 Rz. 41.

<sup>74</sup> Vgl. ROLAND NORER, Handkommentar LwG, Art. 2 Rz. 9; vgl. MATTHIAS OESCH, Basler Kommentar BV, Art. 104 Rz. 29 wonach einzig die dezentrale Besiedlung des Landes auch in Zukunft nicht direkt mit einem spezifischen Direktzahlungsinstrument gefördert wird.

<sup>75</sup> Botschaft AP 2014–2017, S. 2198 f., wonach einzig ein Handlungsbedarf bei Biodiversitätsbeiträgen und Landschaftsqualitätsbeiträgen gesehen wurde. Demgegenüber sollten die Versorgungssicherheitsbeiträge auf Flächen beschränkt bleiben, die zur Produktion von Nahrungsmitteln genutzt werden.

<sup>76</sup> Botschaft AP 2014–2017, S. 2198.

<sup>77</sup> Vgl. Art. 70a Abs. 1 Bst. d E-LwG; Botschaft AP 2014–2017, S. 2198. Die Ausgangslage zu diesem Zeitpunkt war folgende: *Erschlossenes* Bauland galt schon damals nicht als landwirtschaftliche Nutzfläche, es gab aber Ausnahmen, wenn der Hauptzweck dieser Flächen die landwirtschaftliche Nutzung war. Die Ausnahmeregelung zur Auszahlung von Direktzahlungen für eingezontes Bauland wurde exzessiv angewandt, vgl. dazu auch AB N 2012, S. 1544.

auf diesen Flächen nicht mehr erfüllen.<sup>78</sup> Zu den Versorgungssicherheitsbeiträgen im Besonderen hielt die Botschaft fest, dass es dabei darum gehe, dass die Produktionskapazität erhalten bleibt, damit im Fall der Krise die Produktion in relativ kurzer Zeit und mit tragbarem Aufwand den ernährungsphysiologischen Mindestanforderungen angepasst werden könne.<sup>79</sup>

In den anschliessenden parlamentarischen Debatten waren vor allem Direktzahlungen für Flächen in der Bauzone ein Thema. Auf der einen Seite wurde gefordert, dass Flächen in der Bauzone von Direktzahlungen ausgeschlossen sein sollen.<sup>80</sup> Auf der anderen Seite wurde verlangt, dass auch weiterhin Direktzahlungen für landwirtschaftliche Nutzflächen in rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen ausgerichtet werden können. Es wurde argumentiert, dass es einzig darauf ankomme, dass der Bewirtschafter die gemeinwirtschaftliche Leistung erbringe.<sup>81</sup> Die Lösung war schliesslich der heute in Art. 70a Abs. 1 Bst. d LwG verankerte Kompromissvorschlag, wonach lediglich nach dem Inkrafttreten von Art. 70a Abs. 1 Bst. d LwG neu eingezonte Flächen von Direktzahlungen ausgeschlossen werden.<sup>82</sup> Weiter waren Direktzahlungen im Zusammenhang mit Flächen im Perimeter von Golfplätzen Gegenstand der Debatte. Die Rechtslage war damals folgende: Die landwirtschaftlich nicht nutzbaren Flächen im Perimeter von Golfplätzen waren bereits damals von Direktzahlungen ausgeschlossen. Hingegen konnten im Randbereich angelegte ökologische Ausgleichsflächen mit Direktzahlungen unterstützt werden.<sup>83</sup> Die Kommission des Nationalrates hatte für die Parlamentsdebatte vorgeschlagen, dass im Perimeter von Golfplätzen neu keine Direktzahlungen mehr ausgerichtet werden sollen. Der Ausschluss dieser Flächen von Direktzahlungen hätte explizit im Landwirtschaftsgesetz (Art. 70a Abs. 1 Bst. d<sup>bis</sup> E-LwG) verankert werden sollen. Es wurde geltend gemacht, dass Golfplätze nicht mit Direktzahlungen gefördert

---

<sup>78</sup> Botschaft AP 2014–2017, S. 2198, wobei sich die Botschaft gegen eine grosszügige Gewährung von Ausnahmen aussprach.

<sup>79</sup> Botschaft AP 2014–2017, S. 2209; vgl. auch BGer 2C\_827/2018 vom 21. März 2019, E. 5 zum Zweck der Versorgungssicherheitsbeiträge im Zusammenhang mit Christbaumkulturen (auch im Vergleich zu Tabak).

<sup>80</sup> AB N 2012, S. 1544.

<sup>81</sup> AB S 2012, S. 1188.

<sup>82</sup> Vgl. AB S 2012, S. 1185 und S. 1187 ff.

<sup>83</sup> AB N 2013, S. 117.

und finanziert werden sollen.<sup>84</sup> Die Akzeptanz des wichtigen Direktzahlungssystems verlange, dass keine Direktzahlungen für Golfplätze vorgesehen würden.<sup>85</sup> Die Gegner dieser vorgeschlagenen Verschärfung argumentierten umgekehrt, dass diese ökologischen Ausgleichsflächen fachmännisch bewirtschaftet werden müssen, was von Landwirten gemacht werde.<sup>86</sup> Der Ständerat hielt die geltende Regel für sachgerecht und lehnte daher den generellen gesetzlichen Ausschluss dieser Flächen ab.<sup>87</sup> Der Nationalrat stimmte dem Ständerat und damit der Streichung des vorgeschlagenen Art. 70a Abs. 1 Bst. d<sup>bis</sup> E-LwG schliesslich zu.<sup>88</sup> Für Golfplätze galten damit weiterhin die auf Verordnungsebene definierten Regeln wie sie auch für Campingplätze, für Flugplätze und für militärische Übungsplätze gelten.<sup>89</sup> Weiter wurden im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 die Einkommens- und Vermögensgrenzen im Zusammenhang mit Direktzahlungen abgeschafft. Dies unter anderem mit der Begründung, dass die systematische Ausrichtung der Direktzahlungen nicht durch irgendwelche Begrenzungen beeinträchtigt werden sollen und weil sonst Betriebe mit ausserlandwirtschaftlichen Einkommen benachteiligt würden. Es komme letztlich vielmehr darauf an, dass die gemeinwirtschaftliche Leistung erbracht werde.<sup>90</sup>

Die Direktzahlungsberechtigung von Flächen in Bauzonen und Golfplätzen waren also Gegenstand parlamentarischer Debatten im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017, nicht aber die Direktzahlungsberechtigung von Flächen mit Photovoltaik-Anlagen. Ebenfalls nicht systematisch diskutiert wurde, welche Kriterien generell ausschlaggebend sein sollen dafür, ob die Hauptzweckbestimmung einer Fläche die landwirtschaftliche Nutzung und damit die Fläche direktzahlungsberechtigt ist. Diese Frage blieb stattdessen nach wie vor unverändert auf *Verordnungsebene* in Art. 16 Abs. 2 LBV geregelt. Seit dem Inkrafttreten der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung am 1. Januar 1999 ist der Wortlaut von Art. 16 Abs. 2 LBV unverändert geblieben.<sup>91</sup> Dies, obwohl Art. 16 Abs. 2

<sup>84</sup> AB N 2012, S. 1550 f.

<sup>85</sup> Vgl. AB N 2013, S. 111; vgl. AB N 2013, S. 113.

<sup>86</sup> AB N 2013, S. 114.

<sup>87</sup> AB N 2013, S. 121.

<sup>88</sup> AB N 2013, S. 120 ff.

<sup>89</sup> AB N 2013, S. 117; vgl. dazu auch oben Kap. III.2.1.

<sup>90</sup> Vgl. AB N 2013, S. 114.

<sup>91</sup> Geändert hat sich in der Zwischenzeit jedoch die Systematik von Art. 16 LBV, vgl. zur Fassung beim Inkrafttreten AS 1999 62 ff.

LBV auch Auswirkungen auf die Direktzahlungsberechtigung von Flächen hat und seit dem Jahre 1999 – beispielsweise mit der Abschaffung von Einkommens- und Vermögensgrenzen im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 – das Direktzahlungssystem wesentliche Änderungen erfahren hat. Das könnte eine Erklärung dafür sein, weshalb Art. 16 Abs. 2 LBV mit dem heutigen Direktzahlungssystem des Landwirtschaftsgesetzes nicht mehr vollkommen kompatibel ist.

Flächen mit Photovoltaik-Anlagen waren zwar bei der Debatte zur Agrarpolitik 2014–2017 im im Parlament wie erwähnt kein Thema. Auf Verordnungsebene wurde aber im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 mit Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV neu explizit eine Regelung zum Ausschluss solcher Flächen von der landwirtschaftlichen Nutzfläche in die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung aufgenommen.<sup>92</sup> Es fand dabei vorgängig eine Anhörung zu Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV statt.<sup>93</sup> In der Vorlage zur Anhörung war zu Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV Folgendes ausgeführt worden (Hervorhebungen durch die Verfasserin):

«Flächen mit Photovoltaik-Anlagen (PV-Anlagen) gelten nicht als landwirtschaftliche Nutzfläche. Dieser Grundsatz wird explizit in die Verordnung aufgenommen. Bisher galten diese Flächen ebenfalls nicht als landwirtschaftliche Nutzfläche, weil die Hauptzweckbestimmung die Energiegewinnung ist und eine uneingeschränkte landwirtschaftliche Nutzung nicht möglich ist. Die Energiestrategie 2050 des Bundes geht davon aus, dass das Flächenpotenzial für PV-Anlagen auf bestehenden Infrastrukturanlagen ausreicht, um den vorgesehenen Anteil an Sonnenenergie zu leisten. In einem Positionspapier des Bundes zu freistehenden PV-Anlagen wird aufgrund von Berechnungen im Rahmen der Energiestrategie ausgeführt, dass weniger als 1 % des technischen Potenzials an Gebäudeflächen für PV-Anlagen genutzt wird. Somit bestehen in den Bauzonen umfassende Möglichkeiten zur effizienten Sonnenenergiegewinnung, mit dem Vorteil der vorhandenen Erschliessung und damit einer effizienten Nutzung der Bauzonenflächen. Auch ist das landschaftliche Konfliktpotenzial in

---

<sup>92</sup> Vgl. Änderung der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 23. Oktober 2013 (in Kraft seit 1. Januar 2014), AS 2013 3901 ff.

<sup>93</sup> Die Anhörung zur Änderung der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung war Teil der Anhörung zu den Ausführungsbestimmungen zur Agrarpolitik 2014–2017, vgl. hierzu Anhörung LBV, S. 1 ff.

den Bauzonen gering. Nach einer Schätzung des Bundesamtes für Kultur wären höchstens 5 % des Gebäudebestandes von Einschränkungen des Ortsbild- oder Denkmalschutzes betroffen.»<sup>94</sup>

Bei den Anhörungsadressaten scheint der neue Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV sodann keine grösseren Wellen geschlagen zu haben. Jedenfalls äussert sich der Bericht zur Anhörung nicht explizit zu diesem Thema.<sup>95</sup>

Die Materialien zu Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV zeigen somit deutlich, weshalb der Verordnungsgeber im Jahre 2013 im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 Flächen mit Photovoltaik-Anlagen weiterhin von der landwirtschaftlichen Nutzfläche ausnehmen wollte und dies damals neu explizit in der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung regeln wollte. Der Grund war die sich abzeichnende Energiestrategie 2050. Man wollte herausstreichen, dass man trotz der zunehmenden Bedeutung erneuerbarer Energien an der bisherigen Rechtslage festhalten wollte und dass dies auch im Einklang mit der Energiestrategie 2050 steht. Weiter wird anhand der Materialien klar, dass das entscheidende Kriterium für die Definition der landwirtschaftlichen Nutzfläche auch im Falle von Flächen mit PV-Anlagen die *Hauptzweckbestimmung* der Fläche ist. Flächen mit Photovoltaik-Anlagen sollten deswegen nicht als LN gelten, «weil ihre Hauptzweckbestimmung in der Regel in der Energiegewinnung liegt und eine uneingeschränkte landwirtschaftliche Nutzung nicht möglich ist». In den Materialien wird dabei nicht genau definiert, unter welchen Voraussetzungen die Energiegewinnung als Hauptzweckbestimmung einer Fläche mit Photovoltaik-Anlagen gilt (z.B. ab welcher Leistung der Anlage). Des Weiteren ist zu beachten, dass in den Materialien zu Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV auch nicht explizit auf das Verhältnis von Erträgen zwischen landwirtschaftlicher Nutzung einerseits und der Nutzung zur Energiegewinnung andererseits Bezug genommen wird. Es wird nicht vollends klar, ob der Verordnungsgeber auch auf dieses Kriterium (ebenso wie in Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV) abstellte. Jedenfalls aber wollte der Verordnungsgeber die Flächen vor allem deswegen von der landwirtschaftlichen Nutzfläche ausschliessen, weil in einem solchen Fall eine uneingeschränkte landwirtschaftliche Nutzung nicht möglich ist. Dabei wird aber von einer *uneingeschränkten* landwirtschaftlichen Nutzung gesprochen. Diese Anforderung ist dem Wort-

<sup>94</sup> Anhörung LBV, S. 212 f.

<sup>95</sup> Vgl. Bericht Anhörung LBV, insbesondere S. 17 f.

laut nach strenger als Art. 16 Abs. 2 Bst. a LBV, der lediglich verlangt, dass die landwirtschaftliche Nutzung *nicht stark eingeschränkt* werden darf.

Im Übrigen führt auch die objektiv-historische Auslegung zu keinem diametral anderen Resultat als die subjektiv-historische Auslegung. Gemäss dem damaligen allgemeinen Verständnis dienten Flächen mit Photovoltaik-Anlagen primär der Energiegewinnung und kamen *deswegen* als landwirtschaftliche Nutzfläche nicht in Frage.

Im Rahmen der historischen Auslegung zeigt sich zusammenfassend Folgendes: Auch bei Flächen mit Photovoltaik-Anlagen kommt es für ihren LN-Status (und damit die Direktzahlungsberechtigung) letztlich darauf an, welches ihre Hauptzweckbestimmung ist. Der Ordnungsgeber wollte diese Flächen vor allem deswegen von der landwirtschaftlichen Nutzfläche ausschliessen, weil in diesem Fall eine *uneingeschränkte* landwirtschaftliche Nutzung nicht möglich ist. Es ist ihm also ebenfalls vor allem darum gegangen, dass mit der Fläche die gemeinwirtschaftliche Leistung bzw. die Aufgaben der Landwirtschaft erfüllt werden. Dies steht grundsätzlich im Einklang mit der vom Gesetzgeber gewollten Ausgestaltung des Direktzahlungssystems im Landwirtschaftsgesetz. Im Rahmen der Debatte der Agrarpolitik 2014–2017 in den Räten hat sich nämlich noch mehr als früher die Auffassung durchgesetzt, dass für die Direktzahlungsberechtigung entscheidend ist, ob der Landwirt/die Landwirtin mit einer (Teil-)Fläche eine gemeinwirtschaftliche Leistung im Sinne von Art. 1 LwG und Art. 104 BV erbringt. Ob daneben auch noch andere Einkommen erzielt werden oder ob die Fläche mit anderen nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen in einem Zusammenhang steht, sollte dagegen keine Rolle spielen. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Abschaffung der Einkommens- und Vermögensgrenzen aber auch im Zusammenhang mit der Debatte zu Golfplätzen.

Die historische Auslegung spricht somit in hohem Masse dafür, dass Flächen mit Photovoltaik-Anlagen nicht automatisch in jedem Fall von der landwirtschaftlichen Nutzfläche und Direktzahlungsberechtigung auszuschliessen sind. Vielmehr sollen sie nur dann ausgeschlossen werden, *wenn die landwirtschaftliche Nutzung eingeschränkt ist* bzw. die gemeinwirtschaftliche Leistung im Sinne des Landwirtschaftsgesetzes im Hinblick auf eine der Aufgaben der Landwirtschaft nicht erfüllt wird. Dabei wird in den Materialien (ohne weitere Begründung) strenger als in Art. 16 Abs. 2 Bst. a LBV eine *uneingeschränkte* landwirtschaftliche Nutzung verlangt.



## 4. Zeitgemässe Auslegung

Die zeitgemässe (oder geltungszeitliche) Auslegung stellt ab auf das Normverständnis und die Verhältnisse, wie sie gegenwärtig, d.h. zur Zeit der Rechtsanwendung bestehen.<sup>96</sup>

Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV ist wie erwähnt im Jahre 2014 in Kraft getreten. Damals war das Konzept von *Agro-PV* in der Schweiz noch weniger präsent als heute. Es handelt sich dabei wie erwähnt um ein neueres Konzept.<sup>97</sup> Der Verordnungsgeber hatte im Jahre 2013 bei dieser Regelung kaum an das Konzept von *Agro-PV* gedacht, bei welchem landwirtschaftliche und energetische Nutzung kombiniert werden. Vielmehr wurde herkömmlicherweise von einem ausschliesslich konkurrenzierenden Verhältnis zwischen den beiden Nutzungsarten ausgegangen. Dass dies zum Nutzen beider – insbesondere in erster Linie der landwirtschaftlichen Nutzung kombiniert werden kann – ist ein neueres Konzept. Dies erklärt, weshalb spezifisch diese Situation im Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV nicht explizit erwähnt wurde.

Grundsätzlich führt die zeitgemässe Auslegung zum gleichen Ergebnis wie die historische Auslegung. Auch die zeitgemässe Auslegung spricht in hohem Masse dafür, dass Flächen mit Photovoltaik-Anlagen nicht automatisch in jedem Fall von der landwirtschaftlichen Nutzfläche und Direktzahlungsberechtigung auszuschliessen sind. Massgebend ist vielmehr, ob die Hauptzweckbestimmung die landwirtschaftliche Nutzung ist. Dabei spricht die zeitgemässe Auslegung ebenfalls dagegen, für die Hauptzweckbestimmung einer Fläche auf das Verhältnis der Erträge aus der landwirtschaftlichen Nutzung einerseits und nichtlandwirtschaftlichen Nutzung andererseits abzustellen.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Vgl. zur Bedeutung der zeitgemässen Auslegung im Verwaltungsrecht statt vieler BGE 125 II 206 E. 4 d/bb S. 213; vgl. zur zeitgemässen Auslegung auch HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 114.

<sup>97</sup> Vgl. diesbezüglich zur weltweiten Entwicklung TROMMSDORFF ET AL., S. 6; vgl. auch oben Kap. I.

<sup>98</sup> Im Übrigen ist auch im Rahmen der Agrarpolitik 2022+ keine Wiedereinführung von Einkommens- und Vermögensgrenzen vorgesehen (zudem wird auch die Begrenzung des Übergangsbeitrags nach Vermögen und Einkommen abgeschafft), vgl. Botschaft AP22+, S. 3955 ff. Vielmehr soll neu der Bundesrat die Direktzahlungssumme pro Betrieb und pro Beitragsart begrenzen können, vgl. dazu Bot-

Mit Blick auf die in den letzten Jahren weiterhin zunehmende Bedeutung erneuerbarer Energiequellen und der wachsenden Bedeutung einer ausreichenden zukünftigen Stromversorgung spricht die zeitgemässe Auslegung jedoch im Unterschied zur historischen Auslegung dagegen, strenger als sonst in Art. 16 Abs. 2 Bst. a LBV vorgesehen (die landwirtschaftliche Nutzung darf nicht stark eingeschränkt sein) eine *uneingeschränkte* landwirtschaftliche Nutzung zu verlangen. Gemäss einer zeitgemässen Auslegung von Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV sind Flächen dann nicht direktzahlungsberechtigt, wenn wegen der PV-Anlagen die landwirtschaftliche Nutzung *stark eingeschränkt* ist.

## 5. Teleologische Auslegung

Die teleologische Auslegung stellt ab auf die Zweckvorstellung, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist. Sie kann sich je nach Fall sowohl mit der historischen wie auch mit der zeitgemässen Auslegung verbinden.<sup>99</sup>

Mit Blick auf das Ergebnis der historischen Auslegung liegt der Sinn und Zweck von Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV nicht darin, generell Flächen mit Photovoltaik von der Direktzahlungsberechtigung auszuschliessen. Flächen mit Photovoltaik-Anlagen sind nur dann von der landwirtschaftlichen Nutzfläche (und damit Direktzahlungsberechtigung) ausgeschlossen, wenn – jedenfalls bei herkömmlicher Photovoltaik – in solchen Fällen in der Regel die *Hauptzweckbestimmung* solcher Flächen nicht in der landwirtschaftlichen Nutzung, sondern in der Energiegewinnung liegt. Dabei kommt es nach der historischen Auslegung mit Blick auf die *Direktzahlungsberechtigung* für die Hauptzweckbestimmung entscheidend darauf an, ob die landwirtschaftliche Nutzung durch die Photovoltaik eingeschränkt wird oder nicht (die Materialien zur Verordnungsbestimmung sprechen von «uneingeschränkter landwirtschaftlicher Nutzung»). Bei eingeschränkter Nutzung kann nämlich die gesetzlich verlangte gemeinwirtschaftliche Leistung nicht mehr erbracht werden. Nicht massgeblich darf nach historischer Auslegung demgegenüber für die Direktzahlungsberechtigung einer

---

schaft AP22+, S. 4040. In der Frühlingsession 2021 hat allerdings nach dem Ständerat auch der Nationalrat beschlossen, die Beratung über die AP22+ zu sistieren.

<sup>99</sup> Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 120 ff.

Fläche das Kriterium sein, welche Erträge neben der landwirtschaftlichen Nutzung mit der Energiegewinnung erwirtschaftet werden.

Verbindet man die teleologische Auslegung mit der zeitgemässen Auslegung, so kommt Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV heute ebenfalls der Zweck zu, lediglich die Flächen mit Photovoltaik-Anlagen von der Direktzahlungsberechtigung auszuschliessen, wo die *Hauptzweckbestimmung* solcher Flächen nicht in der landwirtschaftlichen Nutzung, sondern in der Energiegewinnung liegt. Anders als bei der historischen Auslegung kann es aber nicht Sinn und Zweck von Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV sein, nur bei «uneingeschränkter landwirtschaftlicher Nutzung» die Hauptzweckbestimmung der landwirtschaftlichen Nutzung zu bejahen. Eine solche ist vielmehr solange gegeben, als die landwirtschaftliche Nutzung nicht *stark eingeschränkt* ist.

Angesichts der bedeutenden Entwicklungen in den letzten Jahren im Bereich der Nutzung erneuerbarer Energien, ihrer zunehmenden Bedeutung sowie der voraussichtlichen Stromversorgungslage ist insbesondere die heutige Zweckvorstellung von Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV relevant. Vom Zweck her dürften somit Flächen mit Photovoltaik-Anlagen nicht per se von der Direktzahlungsberechtigung ausgeschlossen sein. Diese Flächen sind nur dann von der Direktzahlungsberechtigung auszuschliessen, wenn die landwirtschaftliche Nutzung stark eingeschränkt ist.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Hier verbindet sich die teleologische Auslegung sowohl mit der historischen wie auch der zeitgemässen Auslegung. Die Kombination mit der historischen und der zeitgemässen Auslegung führt grundsätzlich zum gleichen Resultat, doch setzt die zeitgemässe Auslegung entsprechend der zugenommenen Bedeutung der erneuerbaren Energien den Akzent leicht anders. Im Unterschied zur historischen Auslegung spricht die zeitgemässe Auslegung dagegen, strenger als sonst in Art. 16 Abs. 2 Bst. a LBV vorgesehen (die landwirtschaftliche Nutzung darf nicht stark eingeschränkt sein) eine uneingeschränkte landwirtschaftliche Nutzung zu verlangen.

## 6. Methodenpluralismus

Es gilt der Grundsatz, dass keine Hierarchie der Auslegungsmethoden besteht. Es findet nicht eine bestimmte Methode vorrangig oder gar ausschliesslich Anwendung. Vielmehr sind die verschiedenen Auslegungsmethoden wie erwähnt miteinander zu kombinieren. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination geeignet ist, den wahren Sinn der auszulegenden Norm wiederzugeben.<sup>101</sup>

Wenn man die verschiedenen Auslegungsmethoden vorliegend kombiniert, führt dies zu folgendem Resultat: Die grammatikalische Auslegung als solche spricht nicht dafür, Flächen mit Photovoltaik-Anlagen (herkömmliche Anlagen oder Konzept von Agro-PV) zur landwirtschaftlichen Nutzfläche zu zählen und als direktzahlungsberechtigt zu betrachten. Sie schliesst das Konzept von *Agro-PV* aber umgekehrt auch nicht aus. Die grammatikalische Auslegung ist für sich allein im vorliegenden Fall wenig geeignet, den wahren Sinn der Norm zu ermitteln. Besser geeignet sind vorliegend die systematische Auslegung und insbesondere die teleologische, historische und zeitgemässe Auslegung. Sowohl die systematische, historische, zeitgemässe und teleologische Auslegung sprechen eindeutig dafür, dass Flächen mit Photovoltaik-Anlagen nicht automatisch von der Direktzahlungsberechtigung ausgeschlossen sind. Entscheidend ist demnach vielmehr, ob die *Hauptzweckbestimmung* der Fläche in einem konkreten Fall tatsächlich die landwirtschaftliche Nutzung ist. Sowohl nach der historischen, zeitgemässen und teleologischen Auslegung nicht massgeblich ist dabei für die Direktzahlungsberechtigung der Fläche das Verhältnis der Erträge aus der Energiegewinnung einerseits und der landwirtschaftlichen Nutzung andererseits. Massgeblich ist einzig, ob die landwirtschaftliche Nutzung durch die Photovoltaik-Anlagen eingeschränkt ist. Dabei ist nach der für die Ermittlung des wahren Sinn und Zwecks von Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV am besten geeigneten zeitgemässen und teleologischen Auslegungsmethode die Direktzahlungsberechtigung einer solchen Fläche nur dann nicht gegeben, *wenn die landwirtschaftliche Nutzung stark eingeschränkt ist.*

---

<sup>101</sup> Vgl. statt vieler BGE 131 II 13 E. 7 S. 31 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 130.

---

## IV. Fazit und zukünftige Handhabung

Die Auslegung der massgeblichen Bestimmungen in Bezug auf die Direktzahlungsberechtigung von Flächen mit Photovoltaik-Anlagen führt zum Ergebnis, dass Flächen mit Photovoltaik-Anlagen nach heute geltender Rechtslage – anders als dies der Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV auf den ersten Blick vermuten liesse – nicht automatisch von der landwirtschaftlichen Nutzung und damit der Direktzahlungsberechtigung ausgeschlossen sind. Massgeblich für die Direktzahlungsberechtigung ist vielmehr, dass die *Hauptzweckbestimmung* der Fläche die landwirtschaftliche Nutzung ist bzw. die landwirtschaftliche Nutzung durch die Photovoltaik-Anlagen nicht stark eingeschränkt ist. Die Rechtsfrage der Direktzahlungsberechtigung von Flächen mit dem Konzept von *Agro-PV* lässt sich damit gestützt auf dieses Auslegungsergebnis wie folgt beantworten:<sup>102</sup>

Herkömmliche Konzepte von Photovoltaik-Anlagen behindern tendenziell die landwirtschaftliche Nutzung einer Fläche. Wird jedoch eine Photovoltaik-Anlage nach dem Konzept von *Agro-PV* in der Landwirtschaftszone errichtet, dann ist es geradezu das Ziel, die landwirtschaftliche Nutzung und die Energiegewinnung auf einer Fläche gewinnbringend miteinander zu verbinden. Dabei werden die Module (Höhe, Moduldichte, Position, Ausrichtung etc.) so ausgerichtet, dass es der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung am besten dient. Auch wenn gegenwärtig noch nicht abschliessend erforscht ist, ob und welche zusätzlichen *Vorteile* (z.B. landwirtschaftlicher Mehrertrag, geringerer Wasserverbrauch etc.) *Agro-PV* der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung in der Schweiz bringen kann, so ist es jedenfalls geradezu das Konzept, dass bei *Agro-PV* die landwirtschaftliche Nutzung nicht stark eingeschränkt wird. Diesem Ziel und Zweck ordnet sich der Zweck der Energiegewinnung unter. Betrachtet man beispielsweise die Versorgungssicherheitsbeiträge im Besonderen, dann kann unter diesen Voraussetzungen auch mit Flächen mit *Agro-PV* im Hinblick auf

---

<sup>102</sup> Die Bearbeiterin ist der Auffassung, dass der Norm vorliegend im Rahmen der Auslegung eine Antwort zur Rechtsfrage entnommen werden kann und keine zu füllende Gesetzeslücke vorliegt, wobei die Grenze zwischen Auslegung und Lückenfüllung im Allgemeinen fließend ist, vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 137 f.

das Ziel der mittel- und langfristigen Versorgung der Bevölkerung die Produktion von Nahrungsmitteln und die Produktionskapazität (Boden, Knowhow, Kapital)<sup>103</sup> erhalten werden. Dasselbe gilt grundsätzlich auch für die mit anderen Beiträgen verfolgten Ziele, namentlich derjenigen der Kulturlandschaftsbeiträge, Biodiversitätsbeiträge oder Ressourceneffizienzbeiträge.

Bereits nach geltender Rechtslage müssten daher Flächen mit Agro-PV unter diesen Voraussetzungen direktzahlungsberechtigt sein. Da dies der Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV jedoch nicht explizit erwähnt, wäre im Sinne möglichst hoher Rechtssicherheit eine spezifische Formulierung zu begrüßen. Mit der blossen Streichung von Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV würde nämlich nicht mehr Rechtssicherheit gewonnen. Dies würde nämlich nur die Frage nach sich ziehen, wie Art. 16 Abs. 1 Bst. a LBV i.V.m. Art. 16 Abs. 2 LBV auf Flächen mit Photovoltaik-Anlagen anzuwenden wäre. Dabei ist wie erwähnt Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV nicht auf Flächen mit Photovoltaik-Anlagen zugeschnitten. Hingegen könnte mit einer neuen expliziten Regelung angesichts der neusten Entwicklungen (Bedeutung erneuerbare Energien, Stromversorgungslage) und unter Berücksichtigung der zukünftigen raumplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu Photovoltaik-Anlagen in der Landwirtschaftszone<sup>104</sup> genau festgelegt werden, unter welchen Voraussetzungen eine solche Fläche direktzahlungsberechtigt ist. Es gibt hierzu verschiedene Möglichkeiten, die im Folgenden kurz aufgezeigt werden:

Lösung 1 – Regelung im Landwirtschaftsgesetz: Unter der Voraussetzung, dass die landwirtschaftliche Nutzung durch die PV-Anlagen nicht stark eingeschränkt ist, steht die Direktzahlungsberechtigung von Flächen mit Photovoltaik-Anlagen wie erwähnt bereits heute im Einklang mit dem Direktzahlungssystem nach Landwirtschaftsgesetz. Ebenso wie bei Golfplätzen oder

---

<sup>103</sup> Vgl. Art. 72 LwG; vgl. dazu auch Botschaft AP 2014–2017, S. 2209; vgl. BGer 2C\_827/2018 vom 21. März 2019, E. 5 zum Zweck der Versorgungssicherheitsbeiträge im Zusammenhang mit Christbaumkulturen. Anders als in BGer 2C\_827/2018 vom 21. März 2019, E. 5 besteht bei Agro-PV als solches nicht das Problem, dass die Kultur per se nicht der Nahrungsmittelproduktion dient. Vielmehr werden Agro-PV mit der Nahrungsmittelproduktion verbunden (z.B. Agro-PV mit schattentoleranten Kulturpflanzen).

<sup>104</sup> Vgl. zur Vernehmlassung der Teilrevision der Raumplanungsverordnung oben Kap. I.

Campingplätzen<sup>105</sup> drängt sich so betrachtet nicht zwingend eine Regel in einem Gesetz im formellen Sinn auf. Eine Regel auf Verordnungsebene hat zudem angesichts der sich noch immer weiter entwickelnden Technologie von Agro-PV den Vorteil, dass technische Entwicklungen im Rahmen von Verordnungsrevisionen schneller berücksichtigt werden könnten. Anders verhält es sich allerdings, wenn die Direktzahlungsberechtigung solcher Flächen trotzdem bei der breiten Bevölkerung nicht auf Akzeptanz stossen würde. In einem solchen Fall müsste im Hinblick auf die aus Akzeptanzgründen wichtige Frage<sup>106</sup> der Direktzahlungsberechtigung (oder allenfalls Verweigerung einer solchen) eine spezifische Regel im Landwirtschaftsgesetz verankert werden (ähnlich wie Art. 70a Abs. 1 Bst. d LwG zu den Bauzonen oder spezifisch bei passenden Direktzahlungsarten). Je nachdem, in welchem Ausmass das Raumplanungsrecht in Zukunft Photovoltaik-Anlagen auf Flächen in der Landwirtschaftszone erlaubt, ist die Frage zudem in finanzieller Hinsicht von grosser Bedeutung, was für eine Regel im Landwirtschaftsgesetz sprechen würde.<sup>107</sup>

Lösung 2 – Statuierung einer expliziten Regel mittels einer Revision von Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV: De lege lata wird die Direktzahlungsberechtigung solcher Flächen über deren LN-Status in Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV geregelt. Man könnte grundsätzlich nur den Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV revidieren. In Art. 16 LBV geht es aber wie erwähnt nicht nur um die Direktzahlungsberechtigung als solche, sondern primär um den LN-Status von Flächen. An den LN-Status knüpfen verschiedene Rechtsfolgen an. Bevor man Art. 16 Abs. 1 Bst. f LBV revidiert, wären also die Auswirkungen auf die verschiedenen Rechtsfolgen des LN-Status zu klären. Zudem müsste entweder an der Systematik etwas geändert oder auch Art. 16 Abs. 2 LBV revidiert werden, weil Art. 16 Abs. 2 Bst. b LBV für die Direktzahlungsberechtigung von Flächen mit Photovoltaik-Anlagen wie erwähnt zu unsachgerechten (vom Gesetzgeber nicht gewollten) Lösungen führt.

Lösung 3 – Ergänzung von Art. 35 DZV: Es könnte zur Frage der *Direktzahlungsberechtigung* von Flächen mit Photovoltaik-Anlagen auch in Art. 35 DZV

<sup>105</sup> Vgl. auch oben Kap. III.2.1.

<sup>106</sup> Art. 164 Abs. 1 BV; PIERRE TSCHANNEN, St. Galler Kommentar, Art. 164 Rz. 7.

<sup>107</sup> Art. 164 Abs. 1 BV; PIERRE TSCHANNEN, St. Galler Kommentar, Art. 164 Rz. 7.

ein eigener Absatz zu solchen Fällen verankert werden.<sup>108</sup> Art. 35 DZV regelt bereits andere Sonderfälle der Direktzahlungen von Flächen.<sup>109</sup> Damit könnte die Direktzahlungsberechtigung der Flächen mit Photovoltaik-Anlagen losgelöst von ihrem LN-Status geregelt werden. Ein neuer Art. 35 Abs. 8 DZV könnte beispielsweise folgendermassen lauten: «Flächen mit Photovoltaik-Anlagen sind nur direktzahlungsberechtigt, sofern die landwirtschaftliche Nutzung nicht stark eingeschränkt ist.» Je nach zukünftigem Wissensstand im Zusammenhang mit Agro-PV in der Schweiz könnte diese Regel unter Umständen dannzumal noch präziser gefasst werden.

---

<sup>108</sup> Zurzeit ist im Rahmen von AP22+ keine solche Regel geplant, vgl. auch Botschaft AP22+, S. 3955 ff.

<sup>109</sup> Vgl. oben Kap. II.







---

## Schriften zum Energierecht

---

Peter Hettich / Simone Walther / Sabine Schreiber Tschudin

### **Schweiz ohne Stromabkommen**

2015. IX, 71 Seiten, broschiert, CHF 38.–, ISBN 978-3-03751-767-3

Andreas Abegg

### **Energiewende im Konflikt mit Natur- und Heimatschutz**

Anwendbarkeit des Natur- und Heimatschutzgesetzes des Bundes auf Anlagen

zur Erzeugung von erneuerbarer Energie: ein Kommentar zu Art. 2 NHG

2015. VII, 44 Seiten, broschiert, CHF 35.–, ISBN 978-3-03751-774-1

Livia Camenisch

### **Klima- und Energielenkungssystem**

Normative Überlegungen zu Art. 131a E-BV

2016. XIV, 153 Seiten, broschiert, CHF 45.–, ISBN 978-3-03751-843-4

Kaspar Plüss

### **Interessenabwägung beim Bau von Wasser- und Windenergieanlagen**

Möglichkeiten zur Erhöhung der Rechtssicherheit anhand der Prüfung von monetären und nicht-monetären Landschaftsbewertungen

2017. XII, 156 Seiten, broschiert, CHF 45.–, ISBN 978-3-03751-872-4

Andreas Abegg / Leonie Dörig

### **Koordinationspflichtige Bauvorhaben bei Schutzobjekten**

Zur Umsetzung von Art. 25a RPG am Beispiel des Zürcher Rechts, mit besonderer Berücksichtigung der Erstellung von Solaranlagen

2017. IX, 70 Seiten, broschiert, CHF 38.–, ISBN 978-3-03751-922-6

Peter Hettich / Simone Walther / David Wohlgemuth / Livia Camenisch /  
Joel Drittenbass

### **Strommarkt 2023**

Quotenmodelle im Zieldreieck von Umweltverträglichkeit, Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit

2017. XIII, 226 Seiten, broschiert, CHF 58.–, ISBN 978-3-03751-945-5

Brigitta Kratz

### **Speicher als Schlüsselkomponente der Energiewende**

Überlegungen zu einer regulatorischen Lücke im schweizerischen  
Energiewirtschaftsrecht

2018. XI, 251 Seiten, broschiert, CHF 62.–, ISBN 978-3-03891-012-1

Nicolas F. Diebold / Martin Ludin

### **Öffentliche Beschaffungen von Strom im teilliberalisierten Stromversorgungsmarkt**

2018. VIII, 79 Seiten, broschiert, CHF 40.–, ISBN 978-3-03891-026-8

Simone Walther

### **Regulierung von Energiespeichern in der Schweiz**

2019. IX, 72 Seiten, broschiert, CHF 40.–, ISBN 978-3-03891-089-3

---

## Schriften zum Energierecht

---

Sebastian Heselhaus / Julia Hänni / Markus Schreiber

### **Rechtsfragen der Energiewirtschaft**

Tagungsband zur 1. Energierechtstagung an der Universität Luzern  
vom 23. November 2017

2019. XIII, 196 Seiten, broschiert, CHF 56.–, ISBN 978-3-03891-102-9

Reto Schleiniger / Regina Betz / Christian Winzer

### **Der schweizerische Strommarkt zwischen Liberalisierung und Regulierung**

2019. XVII, 187 Seiten, broschiert, CHF 58.–, ISBN 978-3-03891-092-3

Sebastian Heselhaus / Markus Schreiber (Hrsg.)

### **Energierechtstagung 2019**

2019. XIII, 130 Seiten, broschiert, CHF 52.–, ISBN 978-3-03891-142-5

Peter Hettich / Philipp Thaler / Livia Camenisch / Benjamin Hofmann /  
Beatrice Petrovich / Rolf Wüstenhagen

### **Europeanization of the Swiss Energy System**

2020. XVIII, 133 Seiten, broschiert, CHF 52.–, ISBN 978-3-03891-169-2

Leonie Dörig

### **Das Recht zur Nutzung der Erdwärme**

2020. XLIX, 219 Seiten, broschiert, CHF 68.–, ISBN 978-3-03891-171-5

Andreas Abegg / Phil Baumann

### **Privatwirtschaftliche Tätigkeiten von Energieversorgungsunternehmen – wie Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden**

2020. XIX, 64 Seiten, broschiert, CHF 40.–, ISBN 978-3-03891-238-5

Robert Baumann

### **Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Grünstromförderung in der Schweiz**

mit einem Seitenblick auf Frankreich, Deutschland und Italien

2020. XIII, 47 Seiten, broschiert, CHF 35.–, ISBN 978-3-03891-257-6

Sebastian Heselhaus / Markus Schreiber (Hrsg.)

### **Energierechtstagung 2020**

2021. XIII, 130 Seiten, broschiert, CHF 52.–, 978-3-03891-215-6

Oliver Streiff (Hrsg.)

### **Raumplanung und Photovoltaik**

2021. III, 81 Seiten, broschiert, CHF 42.–, 978-3-03891-290-3

Andreas Abegg / Leonie Dörig (Hrsg.)

### **Aktuelle Herausforderungen beim Bau von Energieanlagen**

Umsetzung der Energiestrategie in der Raumplanung

2021. III, 118 Seiten, broschiert, CHF 48.–, 978-3-03891-336-8

---

## Schriften zum Energierecht

---

Beatrix Schibli

**Biomasseanlagen in der Landwirtschaft**

2022. IX, 89 Seiten, broschiert, CHF 44.–, 978-3-03891-403-7

Reto Patrick Müller

**Anforderungen an die unabhängige Aufgabenerfüllung der Nuklearaufsicht**

2021. XXIV, 101 Seiten, broschiert, CHF 48.–, 978-3-03891-342-9

Sebastian Heselhaus / Markus Schreiber / Marion Zumoberhaus (Hrsg.)

**Handbuch zum schweizerischen Energierecht**

2022. XV, 291 Seiten, broschiert, CHF 92.–, 978-3-03891-276-7

Sebastian Heselhaus / Markus Schreiber (Hrsg.)

**Energierechtstagung 2021**

2022. X, 150 Seiten, broschiert, CHF 54.–, 978-3-03891-417-4

Aufgrund der Energiestrategie 2050 nimmt auch die Bedeutung von Solarstrom zu. Gesetzgeberisch besteht die Absicht, die raumplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen insbesondere auch für das Konzept der Agro-Photovoltaik zu verbessern. Diesem Konzept liegt der Gedanke zugrunde, dass sich Stromerzeugung und landwirtschaftliche Nutzung von Flächen gewinnbringend miteinander verbinden lassen. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob und unter welchen Voraussetzungen Flächen mit Photovoltaik-Anlagen direktzahlungsberechtigt sind. Es wird aufgezeigt, wie man die Rechts- und Planungssicherheit in diesem Bereich erhöhen kann, sodass die Ziele der Energiestrategie 2050 besser erreicht werden können.



Als Querschnittsrecht strahlt das Energierecht in verschiedenste Rechtsgebiete aus, so insbesondere in das Regulierungsrecht sowie das Raumplanungs- und Umweltrecht. Starke Bezüge zum internationalen und europäischen Recht hat das Energierecht bei Fragen des Klimaschutzes sowie des grenzüberschreitenden Energietransports und -handels. Das traditionell im Vordergrund stehende, auf Sicherheitsvorschriften sowie Haftungs- und Enteignungsfragen fokussierte Elektrizitäts- und Rohrleitungsrecht bildet entsprechend nur noch einen kleinen Teil dessen, was heute unter Energierecht zu verstehen ist. Mit der Zunahme des Energiehandels und dem Entstehen von Energiebörsen sind selbst Teile des Finanzmarktrechts heute funktional dem Energierecht zuzuordnen. Gleichzeitig mit dem wachsenden Umfang hat das Energierecht auch stark an Dynamik gewonnen, was zu einer grossen Vielfalt an unbeantworteten rechtlichen Fragen, die darüber hinaus meist interdisziplinäre Bezüge aufweisen, führt. Die vorliegende, von Professoren der Universitäten Luzern, St. Gallen und Zürich sowie der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW gemeinsam getragene Schriftenreihe bildet ein Gefäss zur Kommunikation von Forschungsergebnissen in Wissenschaft, Praxis und Gesellschaft.