

# Beschwerdeentscheid

vom 7. Dezember 2004

Es wirken mit: Francesco Brentani, Ronald Flury, Vera Marantelli, Richter  
Thomas Locher, juristischer Sekretär

In Sachen

**Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)**, Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern  
(Beschwerdeführer)  
(Verwaltungsbeschwerde vom 17. Dezember 2003)

gegen

**R.**  
(Beschwerdegegner)  
vertreten durch (...)

**Finanzdepartement des Kantons Aargau**, Abteilung Landwirtschaft, Telli-Hochhaus,  
5004 Aarau  
(Erstinstanz)

**Landwirtschaftliche Rekurskommission des Kantons Aargau**, Bahnhofstrasse 70,  
5001 Aarau  
(Vorinstanz)  
(Entscheid vom 29. Oktober 2003)

betreffend

**Direktzahlungen**

**hat sich ergeben:**

- A. R. bewirtschaftet einen landwirtschaftlichen Betrieb in X., auf dem er unter anderem Mastpoulets und Mastkälber hält. Mit Schreiben vom 19. November 2001 teilte das Bundesamt für Landwirtschaft (Bundesamt) R. mit, es habe gestützt auf die Tiererhebungsformulare 2000 und 2001 festgestellt, dass er 198 beziehungsweise 200 Mastkälber sowie 5000 Mastpoulets gehalten habe. Umgerechnet in Prozent des erlaubten Tierhöchstbestandes stelle dies ungefähr 140 % dar. Somit habe er 80 Mastkälber oder 4800 Mastpoulets zuviel gehalten. - Diese Feststellungen blieben in der Folge unbestritten. Am 22. Januar 2002 verfügte das Bundesamt eine Abgabe wegen Überschreiten des Tierhöchstbestandes um mindestens 40 %. Es beschränkte die Abgabe auf 10 % des Überbestandes, ausmachend 20 Mastkälber und den Betrag von Fr. 4 000.-. Im Weiteren informierte das Bundesamt unter Ziffer 4 der Verfügung unter anderem darüber, dass Bewirtschafter, deren Tierbestände die Grenzen der Höchstbestandesverordnung überschritten, keine Direktzahlungen erhielten. Der Kanton werde daher die im Jahr 2001 ausgerichteten Direktzahlungen zurückfordern, soweit diese bereits ausbezahlt seien. Gegen diese Abgabeverfügung erhob R. am 20. Februar 2002 Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission EVD. Wegen Beschwerderückzug wurde das Verfahren (02/6H-003) mit Entscheid vom 29. April 2002 ohne Kostenfolge abgeschlossen.
- B. Mit Schreiben vom 8. Mai 2002 teilte das Finanzdepartement Aargau, Abteilung Landwirtschaft (Finanzdepartement) R. mit, da er 2001 den Tierhöchstbestand überschritten habe, sei er für dieses Jahr nicht direktzahlungsberechtigt. Die vorgängig ausgerichtete Akontozahlung im Betrag von Fr. 21 441.- werde zurückgefordert und mit den Beiträgen des Jahres 2002 - sofern er direktzahlungsberechtigt sei - verrechnet.

Die dagegen erhobene Einsprache vom 28. Juli 2002 wies das Finanzdepartement mit Entscheid vom 12. August 2002 ab. Zur Begründung führte es aus, nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c Direktzahlungsverordnung erhielten Bewirtschafter, deren Tierbestände die Grenzen der Höchstbestandesverordnung überschritten, keine Direktzahlungen. Es liege ein rechtskräftiger Entscheid des Bundesamts bezüglich Höchstbestandesüberschreitung im Jahr 2001 vor. Daher könnten ihm 2001 keine Direktzahlungen ausgerichtet werden.

Gegen diesen Entscheid erhob R. am 2. September 2002 Beschwerde bei der Landwirtschaftlichen Rekurskommission des Kantons Aargau (Landwirtschaftliche Rekurskommission, Vorinstanz) und beantragte die Aufhebung des erstinstanzlichen Entscheids sowie die vollumfängliche Ausrichtung der Direktzahlungen 2001 im Betrag von Fr. 48 674.-. Er habe die Höchstbestandesverordnung verletzt und sei dafür zu Recht mit einer Verwaltungsmassnahme im Sinne der verfügten Ab-

gabe sanktioniert worden. Mit der zweiten Verwaltungsmassnahme, die totale Verweigerung der Direktzahlungen 2001, werde er aber für den gleichen Tatbestand erneut sanktioniert. Es bestehe im Landwirtschaftsgesetz keine Rechtsgrundlage, bei einem allfälligen Überschreiten der Höchsttierbestände die Direktzahlungen vollständig zu streichen. Überdies sei die totale Verweigerung unverhältnismässig. Den durch die höheren Tierbestände erzielten wirtschaftlichen Vorteil habe er mit der verfügbaren Abgabe weitgehend verloren.

Das Finanzdepartement liess sich am 4. Oktober 2002 zur Beschwerde vernehmen und beantragte deren Abweisung. Gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c Direktzahlungsverordnung erhielten Bewirtschafter, deren Tierbestände die zulässigen Höchstbestände überschritten, keine Direktzahlungen. Es handle sich dabei nicht um eine Strafbestimmung, sondern generell um eine Frage der Beitragsberechtigung. Es verhalte sich gleich wie bei juristischen Personen, welche im Allgemeinen nicht beitragsberechtigt seien. Da es sich im Weiteren nicht um eine Verwaltungsmassnahme handle, müsse auch nicht die Verhältnismässigkeit geprüft werden. Ob die strittige Bestimmung im Widerspruch zum Landwirtschaftsgesetz stehe, könne das Finanzdepartement selbst nicht beurteilen. Sie stütze sich wohl auf Artikel 70 Absatz 6 Buchstabe b Landwirtschaftsgesetz.

Mit Replik vom 28. Oktober 2002 äusserte sich R. dahingehend, es könne zur Erklärung der Beitragsberechtigung nicht auf juristische Personen verwiesen werden, da diese im Gegensatz zu natürlichen Personen a priori nicht direktzahlungsberechtigt seien. Die Verletzung der Höchstbestandesverordnung könne höchstens zu einer verhältnismässigen Verwaltungsmassnahme führen, vermöge aber die Beitragsberechtigung für Direktzahlungen an sich nicht in Frage zu stellen. Anderenfalls stelle die Norm eine Strafbestimmung dar. Sodann sei aus den schon geleisteten Anzahlungen abzuleiten, dass er damit rechnen dürfe, beitragsberechtigt zu sein.

Mit Eingabe vom 8. November 2002 verzichtete das Finanzdepartement auf eine Duplik.

Mit Entscheid vom 29. Oktober 2003 (zugestellt am 17. November 2003) hiess die landwirtschaftliche Rekurskommission die Beschwerde gut, hob die angefochtene Verfügung vom 12. August 2002 auf und wies das Finanzdepartement an, "dem Beschwerdeführer innert längstens 30 Tagen nach Rechtskraft dieses Entscheides Fr. 48'674.- auszusahlen". Die landwirtschaftliche Rekurskommission erwog, die Direktzahlungsverordnung sei eine unselbstständige Verordnung, welche unter Beachtung der gesetzlichen Delegationsnorm vorfrageweise auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit überprüft werden könne. Unter Hinweis auf Artikel 20 DZV führte die Vorinstanz unter anderem aus, der Gesetzgeber habe dem Bundesrat in Artikel 70 Absatz 5 Buchstabe d LwG die Kompetenz delegiert, die Direktzahlungsbeiträge nach der Grösse der Betriebe beziehungsweise dem Tierbestand abzustufen. Aus dem Umstand, dass die Bestimmung betreffend Beitragsverwei-

gerung infolge Überschreitens der Höchstbestände nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c DZV nicht im 4. Kapitel "Grenzwerte für die Direktzahlungen sowie deren Begrenzung und Abstufung", sondern im 2. Kapitel "Beitragsberechtigung" geregelt ist, schloss sie, dass der Bundesrat die gesetzliche Grundlage hierzu in Artikel 70 Absatz 6 Buchstabe b, wonach die Beitragsausrichtung mit Auflagen verknüpft werden kann, sah. Die Vorinstanz kommt sodann zum Schluss, dass ausserhalb des Rahmens von Artikel 70 Absatz 5 Buchstabe d LwG kein Raum bestehe, weitere Auswirkungen der Höchstbestände im allgemeinen Teil der Direktzahlungsverordnung zu normieren. Weiter führte die Vorinstanz unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte von Artikel 70 Absatz 5 Buchstabe d LwG sowie auf die Erläuterungen des Bundesamtes zu Artikel 20 DZV aus, dass und inwiefern die Beitragsabstufung zu verstehen ist (Sockelbeitrag mit stufenmässiger Addierung aller Teilbeträge bis zur Erreichung des obersten Grenzwertes) und kommt unter vergleichendem Hinweis zu Artikel 70 Absatz 5 Buchstabe f (Grenzwert für Kürzung oder Verweigerung der Beitragssumme in Abhängigkeit des steuerbaren Einkommens oder Vermögens der Bewirtschafter oder Bewirtschaftlerinnen) zum Schluss, dass Artikel 70 Absatz 5 Buchstabe d LwG dem Bundesrat keine Kompetenz einräume, bei einer allfälligen Überschreitung von Grenzwerten bezüglich der Tierzahl sämtliche Direktzahlungen zu streichen. Die erwähnte Verordnungsbestimmung erweise sich demnach mangels gesetzlicher Grundlage als rechtswidrig und finde auf den vorliegenden Fall keine Anwendung. Schliesslich, so die Vorinstanz, sei nicht einzusehen, warum das Bundesamt die Abgabe wegen Verletzung der Tierhöchstbestände mit dem Hinweis, es handle sich um eine spezielle Situation, auf 10 % des Überbestandes reduziert habe.

- C. Gegen diesen Entscheid erhob das Bundesamt (Beschwerdeführer) am 17. Dezember 2003 Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission EVD. Das Bundesamt beantragt die Aufhebung des Entscheids der landwirtschaftlichen Rekurskommission und die Bestätigung der Verfügung des Finanzdepartements vom 12. August 2002. Die im Jahr 1993 eingeführten produktunabhängigen Direktzahlungen seien gemäss dem altrechtlichen Artikel 31 a Absatz 5 aLwG auf bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe beschränkt worden. Die altrechtlichen Direktzahlungs- und Ökobeitragsverordnungen hätten unter der Sachüberschrift "nicht beitragsberechtigte Betriebe" statuiert, dass Bewirtschafter, die mehr Tiere hielten als nach der Höchstbestandesverordnung zulässig seien, keine Beiträge erhielten. Im damaligen Antrag an den Bundesrat sei man davon ausgegangen, dass nur bäuerliche Betriebe Direktzahlungen erhielten und dass in der Direktzahlungsverordnung einzig dort Abgrenzungen nötig seien, wo "das bäuerliche Mass" bezüglich Produktion oder Anzahl Arbeitskräfte überschritten werde, weil in der Tierhaltung die Höchstbestandesverordnung die Grenzen für die Fleisch- und Eierproduktion setze. Betriebe von Bewirtschaftern, deren Tierbestände die Höchstbestandesverordnung verletzten, hätten nach damaligem Verständnis "gewerblichen Charakter" und seien nicht als *bäuerliche* Betriebe betrachtet worden. Die alt-

rechtliche Verfassungsbestimmung, wonach der Bund bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe fördere und durch Direktzahlungen das *bäuerliche* Einkommen ergänze, sei in Artikel 104 der neuen Bundesverfassung unverändert übernommen worden. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz bilde nicht Absatz 5 von Artikel 70 LwG die gesetzliche Grundlage für die Verweigerung der Direktzahlungen, sondern dessen Absatz 1, welcher die Grundvoraussetzung beinhalte; oder eventualiter dessen Absatz 6. Es stelle sich die Frage, inwiefern die in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c DZV getroffene Regelung, welche Betriebe, die die Höchstbestandesvorschriften verletzten, als nichtbäuerlich taxiere, den Rahmen von Artikel 70 Absatz 1 LwG sprengt. Das Bundesamt räumt sodann ein, dass die herrschende Gesetzgebung die Begriffe *bodenbewirtschaftend* und *bäuerlich* nicht definiere. "Angesichts der heutigen Vielfalt" könne keine positive Aufzählung vorgenommen werden und die Abgrenzung gegenüber nichtbäuerlichen Betrieben erfolge durch Ausschlusskriterien und Fördermassnahmen. Bereits die altrechtliche Geflügelverordnung habe für die Übernahmepflicht auf die Höchstbestandesverordnung abgestellt, was von der Praxis des Bundesgerichts geschützt worden sei. Im Vordergrund des 1984 publizierten 6. Landwirtschaftsberichts stehe bis heute das Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebs mit den prägenden Elementen der Bodenbewirtschaftung, des Überwiegens der familieneigenen Arbeitskräfte, der Verbindung von Eigentum, Besitz und Bewirtschaftung sowie der Einheit von Arbeitsplatz und Heimstätte. Gleichzeitig bestünden verschiedene Schranken, die das Entstehen von nichtbäuerlichen Betrieben unattraktiv machten oder gänzlich verhinderten, wobei als obere Grenze für die Betriebsgrösse die Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion gälten. Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c Direktzahlungsverordnung entspreche daher dem durch Verfassung und Gesetz "festgesetzten" Bezügerkreis für die Direktzahlungen. Um dem Hang zur gewerblich industriellen Produktion hin Einhalt zu gebieten, seien Ende der 70er Jahre produktions- und strukturlenkende Massnahmen, mithin die Stallbaubewilligungspflicht und die Tierhöchstbestände eingeführt worden. Diese Massnahmen hätten ihre Wirkung gezeigt, so dass im Rahmen der Agrarpolitik 2002 und 2007 im Parlament unter anderem auch die Streichung der Höchstbestandesvorschriften diskutiert worden sei. In beiden Fällen hätten sich die Parlamentarier in Kenntnis der Tatsache, dass bei Nichteinhaltung der Höchstbestände auch keine Direktzahlungen zur Ausrichtung kämen, für die Erhaltung der Höchstbestände im Sinne von Strukturmassnahmen entschieden. Die zu entrichtende Abgabe infolge Überschreitens der Höchstbestände stelle im Übrigen eine rein kompensatorische Massnahme dar, welche den Ausschluss der Direktzahlungen keineswegs verhindere. Daher werde entgegen der Ansicht der landwirtschaftlichen Rekurskommission nicht im gleichen Gesetz der gleiche Sachverhalt zweimal geregelt. Sollte wider Erwarten die Beschwerde abgewiesen werden, hätte dies eine Ungleichbehandlung zur Folge, da bis anhin die Kantone in gleich gelagerten Fällen die Direktzahlungen jeweils verweigerten. Diesfalls wäre die dadurch entstehende Lücke durch den Verordnungsgeber zu schliessen.

- D. Am 14. Januar 2004 liess sich die landwirtschaftliche Rekurskommission (Vorinstanz) zur Beschwerde in abweisendem Sinne vernehmen. In Bezug auf den ihrer Meinung nach mangels gesetzlicher Grundlage rechtswidrigen Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c Direktzahlungsverordnung verwies die Vorinstanz auf ihre Begründung im angefochtenen Beschwerdeentscheid. Aus der blossen Dauer des Bestandes dieser Bestimmung lasse sich nichts zu Gunsten des Beschwerdeführers ableiten. Schliesslich gehe auch der Einwand der rückwirkenden Ungleichbehandlung fehl, da diese immanente Folge jeder "Rechts- und Praxisänderung" sei.

Mit Schreiben vom 16. Januar 2004 erklärt das Finanzdepartement (Erstinstanz), mit der Beschwerde einverstanden zu sein, weshalb es auf eine Vernehmlassung verzichte. Im Übrigen habe es dem Beschwerdegegner in seinem Entscheid vom 12. August 2002 die Beiträge des Jahres 2001 auch für die ökologischen Ausgleichsflächen versehentlich vorenthalten. Der Betrag von Fr. 2 610.- sei zwischenzeitlich ausbezahlt worden.

R. (Beschwerdegegner), vertreten durch (...), liess sich am 19. Januar 2004 zur Beschwerde vernehmen und beantragt deren Abweisung unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Unabhängig von der fehlenden Rechtsgrundlage verletze die vollständige Kürzung der Direktzahlungen das Verhältnismässigkeitsprinzip. Stossend sei auch die Aussage des beschwerdeführenden Bundesamtes, wer gegen die HBV verstosse, habe ohne weiteres als Gewerbe zu gelten. Es werde dem Beschwerdegegner unterstellt, er führe mit dem Y. (Hof) eine Tierfabrik. Dies widerspreche in krasser Weise den Tatsachen und treffe den Beschwerdegegner in seinem Berufsstolz als Landwirt. Der Y. sei ein mittlerer Ackerbau- und Milchwirtschaftsbetrieb, lebe vom eigenen Boden, passe sich laufend der Ökologie, dem Tier und Gewässerschutz an und ernähre eine junge Bauernfamilie. Er erfülle die Qualitätsanforderungen, die die Abnehmer und der Staat an einen IP-Betrieb stellen. Aufgestockt mit Poulet- und Kälbermast sei der Betrieb flexibel genug, um im Absatzmarkt zu bestehen. Allerdings rechne er fest mit den gesetzlichen Bundesbeiträgen. Der Betrieb entspreche genau dem in Artikel 70 Absatz 1 LwG gezeichneten Bild und sei nicht nur beitragswürdig, sondern auch beitragsberechtigt. Gleichzeitig reichte der Beschwerdegegner eine fotografische Dokumentation, sowie die Ergebnisse der Betriebskontrolle durch die M. vom 12. Januar 2004 sowie der Tierverkehrskontrolle vom 30. Oktober 2003 ein. Die Verordnungsbestimmung von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c sei nicht mit Artikel 70 Absatz 5 Buchstabe d LwG (Grenzwert bezüglich Fläche oder Tierzahl) vereinbar, so dass es für die Streichung der Direktzahlungen im Jahre 2001 an einer gesetzlichen Grundlage mangle. Im Gegensatz zu Buchstabe f (Grenzwerte bezüglich steuerbarem Einkommen und Vermögen) sehe Buchstabe d von Artikel 70 Absatz 5 LwG keine Streichung vor. Es sei der Vorinstanz darin zu folgen, dass erst bei Überschreitung der Höchstbestände eine Abstufung der Beiträge erfolge, so dass bis zu dieser Grenze der volle Beitrag zu leisten sei (Sockelbeitrag). Dass sich im Landwirtschaftsgesetz keine Regelung bezüglich gänzlicher Streichung der Direktzahlung

bei zu hohem Tierbestand befinde, sei somit als bewusst gewolltes qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers zu verstehen. In die gleiche Richtung wiesen zwei neuere Bundesgerichtsurteile im Bereich Direktzahlung, namentlich zum Willen des Gesetzgebers, zur Gesetzmässigkeit und zur Verhältnismässigkeit. In seiner Absolutheit stelle Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c DZV eine Strafnorm dar, die sich auf eine gesetzliche Grundlage, vorab in den Artikeln 172 bis 176 LwG stützen können. Die DZV stütze sich jedoch ausdrücklich nicht auf diese, sondern auf die Artikel 70, 73 bis 75 und 177 LWG. Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c wäre so dann auch als Strafnorm zu qualifizieren, weil der gleiche Sachverhalt bereits in Artikel 47 Absatz 1 und 2 LwG in Verbindung mit Artikel 12 der Höchstbestandesverordnung geregelt sei. Mit der verfügten Abgabe von Fr. 4 000.- sei die Überschreitung des Tierhöchstbestandes im Jahr 2001 jedoch erledigt, so dass für eine zusätzliche Verwaltungsmassnahme weder Raum noch eine gesetzliche Grundlage bestehe.

- E. Auf Ersuchen der Rekurskommission EVD hin beantwortete das Bundesamt mit Schreiben vom 27. Mai 2004 verschiedene Fragen. In diesem Zusammenhang brachte es unter anderem vor, die Kursänderung in der Zweckverfolgung der Höchstbestandesvorschriften von der Produktionslenkung zur Strukturlenkung basiere auf dem neuen auf den 1. Januar 1999 in Kraft gesetzten Landwirtschaftsgesetz. Die zweite Etappe der Agrarreform umfasse die vermehrte Trennung von Preis- und Einkommenspolitik, die Verwirklichung ökologischer Anliegen durch ökonomische Anreize und die Lockerung der staatlichen Markteingriffe zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ernährungssektors. Gegen die ersatzlose Streichung der Höchstbestandesverordnung hätten sich Umwelt-, Tierschutzkreise sowie Kleinbauernorganisationen erfolgreich gewehrt. Die Höchstbestandesbestimmungen seien weitgehend ins neue LwG übernommen worden, wobei aber nicht mehr die Produktionslenkung, sondern die Verhinderung grosser, nichtbäuerlicher (industrieller) Tierhaltungsbetriebe den Motivationshintergrund bildeten. "Andernfalls" hätte angesichts des hohen Kapitalbedarfs in der Tierproduktion die Gefahr bestanden, dass insbesondere die Schweine- und Geflügelhaltung in nichtbäuerliche Betriebe (Futtermittelindustrie, Agro-Business) abwandere, was mit einem unerwünschten Verlust an Wertschöpfungspotential für die bäuerliche Landwirtschaft verbunden wäre.

Auf die Frage, welche ratio legis nach Meinung des Bundesamtes in der Aufhebung von Artikel 70 Absatz 5 Buchstabe d LwG, von Artikel 20 DZV (Abstufung der Direktzahlungen) sowie in der Erhöhung der Höchstbestandesgrenzen zu erblicken sei, antwortete dieses, dass die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen und ökologischen Leistungen durch Direktzahlungen allen bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben, unabhängig von deren Betriebsgrösse, zugute kommen solle. Anknüpfungspunkt sei grundsätzlich nicht mehr der Leistungserbringer, sondern die erbrachte Leistung. Vor dem Hintergrund der begrenzten finanziellen Mit-

teln, der Verteilgerechtigkeit, der Akzeptanz in der übrigen Bevölkerung sowie der Kostendegression bei grösseren Betrieben sei aber damit zu rechnen, dass die Aufhebung der Abstufung im Rahmen der Agrarpolitik 2011 nochmals zur Diskussion stehen dürfte. Nachdem das Vernehmlassungsergebnis zum Verordnungspaket zur Agrarpolitik 2007 noch klarer als bisher für die ersatzlose Aufhebung der Höchstbestandesverordnung ausgefallen sei, das Parlament aber erneut gegen die Streichung der gesetzlichen Grundlage gewesen sei, habe der Bundesrat die Höchstbestandesgrenzen heraufgesetzt, wovon er sich gewisse Flexibilisierungseffekte verspreche; dies im Bewusstsein, dass für "weit über 90 % aller Betriebe" eine Erhöhung der Tierbestände aus ökologischen Gründen ohnehin nicht möglich sei. Nach Meinung des Bundesamtes bestehe zwischen der Abstufung der Direktzahlungen nach Artikel 20 DZV und der Höchstbestandesverordnung kein Zusammenhang, da die Abstufung gemäss DZV nicht die Begrenzung der Tierbestände zum Ziel habe und für alle Tiere, nicht nur für diejenigen, die der Höchstbestandesverordnung unterlägen, gelte.

Im Weiteren bestätigte das Bundesamt, dass der Beschwerdegegner den ökologischen Leistungsnachweis im Jahre 2001 erbrachte. Es führte sodann aus, dass Betriebe, die den ökologischen Leistungsnachweis ohne Hofdüngerabgabe erfüllen und deren Höchstbestände sich aus den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises ergäben, aber kein Registrierungsgesuch stellten, bisher nicht sanktioniert worden seien beziehungsweise mit einer rückwirkenden Registrierung hätten rechnen können.

Mit Eingabe vom 18. Juni 2004 nahm der Beschwerdegegner Stellung. Er führt aus, das Bundesamt sei dabei zu behaupten, dass die Höchstbestandesverordnung seit dem Jahr 1999 den Zweck verfolge, "Tierfabriken" zu verhindern und im Übrigen ein "Auslaufmodell" darstelle, das schon lange der Direktzahlungsverordnung (allein) hätte Platz machen sollen. Es könne nicht zutreffen, dass allein auf Grund des Tierbestandes darüber entschieden werde, ob ein Betrieb ein bäuerlicher oder eine "Tierfabrik" sei. Die Höchstbestandesverordnung könne nur ein Hilfsmittel sein und müsste korrekterweise eine Bandbreite enthalten, um dem Einzelfall gerecht zu werden. Eine scharfe Trennung bei einer bestimmten Tierzahl ohne Berücksichtigung weiterer Kriterien sei lebensfremd. Das Bundesamt mache selbst deutlich, dass im wesentlichen die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher und ökologischer Leistungen massgebend und die Tierbestände zweitrangig seien. Eine geringfügige Überschreitung der Höchstbestände könne niemals ein genügender Rechtsgrund für die Streichung der Direktzahlungen eines ganzen Jahres sein. Für eine derart radikale Massnahme bräuchte es eine klare Fehlleistung des Landwirts in der Gemeinwirtschaft und/oder Ökologie. Der Beschwerdegegner verfüge über einen jeweils vom Kanton genehmigten Hofdüngerabnahmevertrag mit einem Gemüsegartner. Der Beschwerdegegner erwähnt sodann, die offensichtlich bestehende Rechtsunsicherheit dürfe ihm nicht zum Nachteil gereichen, mindestens, solange das Verhältnis zwischen der Direktzahlungsverordnung und der Höchstbestandesverordnung noch ungeklärt sei. Schliesslich beantragt er, die



dem Bundesamt unterbreiteten Fragen seien ebenfalls dem Schweizerischen Bauernverband zur Beantwortung vorzulegen.

- F. Mit Schreiben vom 16. August 2004 verzichtete der Beschwerdegegner auf die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung im Sinne von Artikel 6 Ziffer 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Auf die vorstehend genannten und weiteren Vorbringen und Unterlagen wird, soweit sie rechtserheblich erscheinen, in den Erwägungen eingegangen.

#### **Die Rekurskommission EVD zieht in Erwägung:**

1. Der Beschwerdeentscheid der landwirtschaftlichen Rekurskommission vom 29. Oktober 2003 erging in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes und hat die Verweigerung von Direktzahlungen für das Jahr 2001 zum Gegenstand. Er gilt somit als Verfügung im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021; Art. 5 Abs. 2). Diese Verfügung kann als Entscheid der letzten kantonalen Instanz (§ 41 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes vom 11. November 1980 über die Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft, SAR 910.100) nach Artikel 166 Absatz 2 LwG (zitiert in E. 2) im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 44 ff. und 71a VwVG i. V. m. Art. 20 ff. der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen, VRSK, SR 173.31) mit Beschwerde bei der Rekurskommission EVD angefochten werden.

Das Bundesamt ist zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Bst. b VwVG i. V. m. Art. 166 Abs. 3 LwG). Das Beschwerderecht der Bundesbehörden soll den richtigen und rechtsgleichen Vollzug des Bundesverwaltungsrechts sicherstellen. Dabei muss grundsätzlich kein spezifisches öffentliches Interesse an der Anfechtung der Verfügung nachgewiesen werden. Erforderlich ist nur, dass es der beschwerdeführenden Verwaltungseinheit nicht um die Behandlung abstrakter Fragen des objektiven Rechts, sondern um konkrete Rechtsfragen eines tatsächlich bestehenden Einzelfalles geht (vgl. BGE 129 II 11 E. 1.1). Dies trifft vorliegend zu.

Der Entscheid der Vorinstanz wurde dem Bundesamt am 17. November 2003 eröffnet. Mit Postaufgabe vom 17. Dezember 2003 ist die 30-tägige Beschwerdefrist gewahrt (Art. 50 VwVG). Die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerde-

schrift sind erfüllt (Art. 52 Abs. 1 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 46 ff. VwVG).

Auf die Verwaltungsbeschwerde ist somit einzutreten.

2. Das Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1), die Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR 910.13) sowie die Verordnung vom 7. Dezember 1998 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV, SR 910.91) erfuhren im Jahre 2003 verschiedene Änderungen, welche zum Teil auf den 1. Januar 2004 in Kraft traten (vgl. AS 2003 4217 für das LwG; AS 2003 5321 für die DZV sowie AS 2003 4873 für die LBV). Die aufgehobenen Bestimmungen bleiben auf alle während ihrer Geltungsdauer eingetretenen Tatsachen anwendbar, mit Ausnahme der Verfahrensvorschriften (vgl. den bisher unverändert gebliebenen Art. 187 Abs. 1 LwG). Für die Bestimmung des zeitlich anwendbaren materiellen Rechts kann auf Artikel 36 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1) abgestellt werden (vgl. zur generellen Anwendbarkeit des Subventionsgesetzes auf Direktzahlungen: Anton J. Huber, Direktzahlungen sind Subventionen, in: BIAR 2003, S. 25 ff.). Danach werden Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen nach dem im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung geltenden Recht beurteilt, wenn die Leistung vor der Erfüllung der Aufgabe verfügt wird (vgl. Art. 36 Bst. a SuG). Wenn die Leistung hingegen nachher zugesprochen wird, werden Gesuche nach dem zu Beginn der Aufgabenerfüllung geltenden Recht beurteilt (vgl. Art. 36 Bst. b SuG). Das Gesuch für Direktzahlungen ist der zuständigen Behörde zwischen dem 15. April und dem 15. Mai einzureichen (Art. 65 Abs.1 DZV). Der Kanton stellt die Beitragsberechtigung des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin fest und setzt die Beiträge auf Grund der Verhältnisse am Stichtag fest (Art. 67 Abs. 1 DZV, unveränderter Satz 1). Der Stichtag ist das Erhebungsdatum nach der Landwirtschaftlichen Datenverordnung vom 7. Dezember 1998 (Datenverordnung, SR 919.117.71). Die Erhebung der Daten nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und b wird jährlich anfangs Mai durchgeführt. Das Bundesamt legt den Stichtag fest (Art. 5 Datenverordnung). Der Kanton zahlt die Beiträge an die Gesuchsteller oder die Gesuchstellerinnen bis zum 31. Dezember des Beitragsjahres aus. Er kann Mitte Jahr eine Akontozahlung von maximal 50 Prozent des Gesamtbetrags oder des Vorjahresbetrags auszahlen und den entsprechenden Vorschuss vom Bundesamt verlangen. Soweit ersichtlich, traten zwischen dem 1. Januar 2001 und dem 15. Mai 2001 keine Rechtsänderungen in Kraft die in casu von relevanter Bedeutung sein könnten. Es ist somit auf dasjenige Recht abzustellen, das zu Beginn des Jahres 2001 in Kraft war. Soweit im Folgenden das LwG zitiert wird, ist die Fassung vom 29. April 1998 (AS 1998 3033) und bezüglich der DZV die Fassung

vom 7. Dezember 1998 (AS 1999 229) massgebend. Andernfalls werden die entsprechenden Fassungen explizit erwähnt.

3. Nach Artikel 70 Absatz 1 LwG richtet der Bund Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen und Ökobeiträge aus. Der Bundesrat bestimmt für den Bezug von allgemeinen Direktzahlungen und Ökobeiträgen (Art. 70 Abs. 5 LwG):
  - "a. eine Mindestgrösse des bewirtschafteten Betriebes;
  - b. ein minimales Arbeitsaufkommen auf dem bewirtschafteten Betrieb;
  - c. eine Altersgrenze;
  - d. Grenzwerte bezüglich Fläche oder Tierzahl je Betrieb, ab denen die Beitragssätze abgestuft werden;
  - e. Grenzwerte für die Summe der Beiträge pro standardisierte Arbeitskraft;
  - f. Grenzwerte bezüglich steuerbarem Einkommen und Vermögen der Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, ab denen die Summe der Beiträge gekürzt wird oder keine Beiträge ausgerichtet werden."

Der Bundesrat kann (Art. 70 Abs. 6 LwG):

- "a. die Direktzahlungen unter Berücksichtigung der Produktionserschwer-nisse abstufen; sowie
- b. die Ausrichtung der Beiträge mit Auflagen verknüpfen."

Direktzahlungen erhalten Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, welche einen Betrieb führen und ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben. Keine Direktzahlungen erhalten: (a) juristische Personen, (b) Bund, Kantone und Gemeinden, (c) Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, deren Tierbestände die Grenzen der Höchstbestandesverordnung vom 7. Dezember 1998 überschreiten (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 2 DZV).

4. Dem Beschwerdegegner wurde die Ausrichtung der allgemeinen Direktzahlungen in Anwendung von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c DZV verweigert, weil er im selben Jahr die für Mastkälber und Mastpoulets massgeblichen Höchstbestände überschritten hatte (vgl. Art 2 Abs. 1 Bst. h und l der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion, Höchstbestandesverordnung, AS 1999 452, 2000 403; nachfolgend: aHBV). Nach Meinung der Vorinstanz und des Beschwerdegegners zu Unrecht, im Wesentlichen, weil der Gesetzgeber die Grenzwerte bezüglich Fläche oder Tierzahl je Betrieb, ab denen die Beitragssätze abgestuft werden (Art. 70 Abs. 5 Bst. d LwG), abschliessend und nach dem Prinzip der "additiven Abstufung" geregelt und der Bundesrat ausserhalb dieses Rahmens keine Kompetenz habe, die Direktzahlungen infolge Überschreitens von Grenzwerten bezüglich der Tierzahl im Rahmen einer allgemeinen Bestimmung über die Beitragsberechtigung (Art. 2 Abs. 2 Bst. c DZV) vollständig

zu streichen. Dies im Gegensatz zum beschwerdeführenden Bundesamt, gemäss dem sich die umstrittene Ordnungsbestimmung auf die gesetzliche Grundlage von Artikel 70 Absatz 1 LwG, eventualiter auf dessen Absatz 6, stützen könne. Die Regelung in Absatz 1, wonach allgemeine Direktzahlungen und Ökobeiträge unter Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises an *bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe* ausgerichtet würden, stelle eine Grundvoraussetzung dar, deren Einhaltung erst die Ausrichtung von Direktzahlungen allenfalls auszulösen vermöge, sofern die weiteren Bedingungen erfüllt seien. Ein Betrieb, der die in der Höchstbestandesverordnung normierten Maximalgrenzen der Tierbestände überschreite, sei definitionsgemäss nicht mehr als *bäuerlich* zu betrachten und sei demnach von den Direktzahlungen auszuschliessen. Eine Ausnahme gilt nach Meinung des Bundesamtes einzig für die Beiträge für den ökologischen Ausgleich, wobei es hierzu auf Artikel 43 Absatz 1 DZV hinweist.

Ausgehend von den Parteistandpunkten wird zu prüfen sein, ob und wenn ja, auf welche gesetzliche Grundlage sich Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c DZV stützen kann, allenfalls ob und inwiefern sich diese Bestimmung als verhältnismässig erweist.

5. Gemäss Artikel 191 der Bundesverfassung sind Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend (Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bundesverfassung, BV, SR 101).

Verordnungen des Bundesrates dürfen jedoch von den rechtsanwendenden Behörden, somit auch von der Rekurskommission EVD, vorfrageweise auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit hin überprüft werden (vgl. BGE 104 Ib 412 E. 3; Kölz / Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz 638 ff.). Bei - wie vorliegend - unselbstständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen (Art. 164 Abs. 2 BV), prüft es, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnis gehalten hat. Räumt die gesetzliche Delegation dem Bundesrat einen weiten Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsstufe ein, so ist dieser Spielraum nach Artikel 191 BV, wonach Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend sind, für die Rekurskommission EVD verbindlich. In diesem Fall darf sie ihr eigenes Ermessen nicht an die Stelle desjenigen des Bundesrats setzen, sondern hat ihre Prüfung darauf zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist (vgl. Häfelin / Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5. Aufl., Zürich 2001, Rz 2099; BGE 129 II 249 E. 5.4, 128 II 34 E. 3b, 127 II 238 E. 8a).

- 5.1. Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass sich die strittige Verordnungsbestimmung (Art. 2 Abs. 2 Bst. c DZV) nicht auf Artikel 70 Absatz 5 Buchstabe d LwG stützen kann beziehungsweise stützen konnte. Als Grundlage bieten sich jedoch Artikel 70 Absatz 1 LwG sowie - nach Meinung des Bundesamtes - allenfalls auch Artikel 70 Absatz 6 LwG an.
- 5.2. Der vom Bundesamt als Delegationsnorm angerufene Artikel 70 Absatz 1 LwG mit der Sachüberschrift "Grundsatz und Voraussetzungen" bestimmt, dass der Bund an Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen und Ökobeiträge ausrichtet. Der Begriff *bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe* wurde in unveränderter Form aus der altrechtlichen, in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 angenommenen Bundesverfassungsbestimmung von Artikel 31<sup>octies</sup> (AS 1996 2502), welche ebenfalls unverändert Eingang in die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999 fand, übernommen. Danach fördert der Bund ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend von der Handels- und Gewerbefreiheit die *bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe* und ergänzt das *bäuerliche* Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgeltes für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises (Art. 104 Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 Bst. a BV).
- 5.2.1. Beim Begriff "bäuerlich" handelt es sich - wie vom Bundesamt zu Recht erwähnt (vgl. Beschwerdeschrift, S. 4) - um einen unbestimmten auslegungsbedürftigen Rechtsbegriff (Hans Popp, Die Direktzahlungsverordnung (DZV) - wie der Bundesrat den Auftrag des Gesetzgebers erfüllte, in: BIAR 1994, S. 7).
- 5.2.2. Artikel 104 BV stellt die Kombination einer Zielnorm mit einer Kompetenz- und Auftragsnorm dar und geht von der Konzeption aus, dass die Landwirtschaft in erster Linie funktional, das heisst von den von ihr verlangten Leistungen her zu interpretieren ist (Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 104 BV, Rz 4). Der vorerwähnte Absatz 2 von Artikel 104 BV umschreibt in allgemeiner Weise einen Förderauftrag und nennt unter anderem zugleich die Adressaten der anzuweisenden Förderung, die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe. Die direkte Förderung nichtbäuerlicher

Betriebe beschränkt sich auf Massnahmen, welche zur Erreichung der Ziele von Absatz 1 des Verfassungsartikels alle Betriebe betreffen müssen, was nach Meinung des Bundesrates insbesondere für die Förderung besonders umwelt- und tierfreundlicher Produktionsformen gelte (Art. 104 Abs. 3 Bst. b BV). Im Gegensatz zu den Förderungsmassnahmen betreffen die vom Bund gestützt auf Artikel 104 Absatz 3 Buchstabe c, d und f BV getroffenen Massnahmen immer alle Betriebe (vgl. zu allem: Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: zweite Etappe [Agrarpolitik 2002], BBl 1996 IV 1, S. 300 f., nachfolgend: Botschaft AP 2002). Absatz 3 Buchstabe a bis d wird als Auftrag an den Gesetzgeber verstanden (Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 104 BV, Rz 20).

- 5.2.3. Für die Umschreibung des *bäuerlichen* Familienbetriebes verweist der Bundesrat in seiner Botschaft zur Agrarpolitik 2002 auf den 6. Landwirtschaftsbericht. Danach sind die prägenden Elemente die Bodenbewirtschaftung, das Überwiegen der familieneigenen Arbeitskräfte, die Verbindung von Eigentum, Besitz und Bewirtschaftung sowie die Einheit von Arbeitsplatz und Heimstätte (Botschaft AP 2002, a. a. O., S. 55). Die Umschreibung des Begriffs des *bäuerlichen* Betriebes habe sich im Gegensatz zum Begriff der Landwirtschaft als solchem in den letzten Jahrzehnten nicht verändert (vgl. Beat Stalder, die bäuerliche Familie, Direktzahlungsproblematik, in: BIAR 2000, S. 187 ff.).

Für die nach Vorgabe von Verfassung und Gesetz gebotene Abgrenzung der bäuerlichen gegenüber den nichtbäuerlichen Betrieben, mithin für die Durchführung der agrarpolitischen Massnahmen ist eine positive Definition des bäuerlichen Betriebes nach Meinung des Bundesrates "angesichts der existierenden Vielfalt" nicht geeignet. Diesbezüglich nennt er verschiedene Schranken und Ausschlusskriterien, die das Entstehen nichtbäuerlicher Betriebe unattraktiv machen oder ganz verhindern; so beispielsweise die Flächegebundenheit des grössten Teils der Direktzahlungen, die vorgeschriebene eigene Futterbasis bei tierbezogenen Direktzahlungen, einen zu hohen Arbeitskräftebestand, die Vorschriften bezüglich der Mindestgrössen oder die Höchstbestände in der Fleisch und Eierproduktion (vgl. Botschaft AP 2002, a. a. O., S. 56 f. oder Markus Wildisen, der bäuerliche Betrieb in der Landwirtschaftsgesetzgebung, in: BIAR 2003, S. 125 ff.).

- 5.3. Der Bundesgesetzgeber hat das Verfassungskonzept der Direktzahlungen im 3. Titel "Direktzahlungen" in den Artikeln 70 bis 77 LwG konkretisiert. Der Gesetzgeber hat den ihm von der Bundesverfassung vorgegebenen Auftrag, bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe unter der Voraussetzung der Erbringung

eines ökologischen Leistungsausweises mittels Direktzahlungen zu fördern, derart gelöst, in dem er in Artikel 70 LwG den *Grundsatz* und die *Voraussetzungen* und in den Artikeln 72 bis 77 die Grundzüge der verschiedenen *Beitragsarten* regelte. Als Grundsatz hält Artikel 70 Absatz 1 LwG fest, dass der Bund Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen und Ökobeiträge ausrichtet. Zentrale Bedeutung kommt hierbei dem im Absatz 2 näher umschriebenen ökologischen Leistungsnachweis zu. Mit ihm soll die Erreichung der in Artikel 104 Absatz 1 BV umschriebenen Verfassungsziele sichergestellt werden (Botschaft AP 2002, a. a. O., S. 302). Danach soll die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichteten Produktion einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes leisten (vgl. auch Art. 1 LwG). Weitere Konkretisierungen des Verfassungsauftrages mit grundsätzlicher Bedeutung hat der Gesetzgeber in den Absätzen 3 und 4 vorgenommen (Ökobeiträge, Einhaltung der Gewässer-, Umwelt- und Tierschutzgesetzgebung). Im Absatz 5 von Artikel 70 LwG wird der Bundesrat verpflichtet, für den Direktzahlungsbezug eine Betriebsmindestgrösse, ein minimales Arbeitsaufkommen, eine Altersgrenze, Grenzwerte bezüglich Fläche oder Tierzahl, ab denen die Beitragssätze abgestuft werden, Grenzwerte für die Summe der Beiträge pro standardisierte Arbeitskraft sowie Grenzwerte bezüglich Einkommen und Vermögen zu bestimmen. In Absatz 6 schliesslich wird der Bundesrat ermächtigt, die Direktzahlungen unter Berücksichtigung der Produktionserschwerisse abzustufen und die Beitragsausrichtung mit Auflagen zu verknüpfen. Schliesslich ist der Bundesrat befugt, die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen, wo das Gesetz die Zuständigkeit nicht anders regelt (vgl. Art. 177 Abs. 1 LwG).

- 5.4. Es fällt auf, dass der in der Bundesverfassung verwendete Begriff der bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe zunächst in Absatz 1 von Artikel 70 LwG unverändert wiedergegeben und in den nachfolgenden Bestimmungen nicht explizit erklärt wird. Dennoch liegt auf der Hand, dass der Begriff, insbesondere die Bodenbewirtschaftung, sowohl im Rahmen des ökologischen Leistungsnachweises als auch in den weiteren genannten Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen und Ökobeiträgen, mithin in Artikel 70 LwG und in der DZV eine mehr oder weniger direkte Ausgestaltung erfährt. Dabei wird deutlich, dass sich das Element der Bodenbewirtschaftung verschiedenorts konkret und erkennbar umsetzen liess, dies jedoch in Bezug auf den Begriff des *bäuerlichen* Betriebes nicht beziehungsweise nicht derart augenscheinlich ist. Das ändert aber nichts daran, dass in einzelnen Bestimmungen auch verschiedene Konkretisierungen erblickt werden können, die den Begriff des *bäuerlichen* Betriebes zum Gegenstand haben. Andererseits geht aus der Aus-

gestaltung des ökologischen Leistungsnachweises hervor, dass dieser unzweifelhaft auch Elemente mit umfasst, welche den Begriff des bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebes ebenfalls, teilweise aus strukturpolitischer Optik, konkretisieren. Als Konkretisierungselemente ausserhalb des ökologischen Leistungsnachweises sind vorab die degressiven Abstufungen der Beiträge nach Fläche und Tierzahl (Art. 70 Abs. 5 Bst. d LwG), die Einkommens und Vermögensgrenzen (Art. 70 Abs. 5 Bst. f LwG), die Altersgrenze (Art. 70 Abs. 5 Bst. c LwG) und die Grenzwerte für die Summe der Beiträge pro standardisierte Arbeitskraft (Art. 70 Abs. 5 Bst. e LwG) zu nennen. Evident ist auch, dass eine Konkretisierung dessen was als förderungswürdiger, bodenbewirtschaftender bäuerlicher Betrieb betrachtet wird, nicht nur Ober-, sondern auch Mindestgrenzen erforderlich macht. In diesem Zusammenhang sind die Massnahmen bezüglich der Mindestgrössen (Art. 70 Abs. 5 Bst. a LwG) sowie bezüglich des minimalen Arbeitsaufkommens (Art. 70 Abs. 5 Bst. b LwG) zu nennen (vgl. auch Wildisen, a. a. O., S. 126 f.).

Der bodenbewirtschaftende bäuerliche Betrieb wurde vom Bundesgesetzgeber durch eine Vielzahl von Elementen konkretisiert, welche sich im Laufe der Zeit und als Folge eines fortschreitenden Strukturwandels ständig verändern beziehungsweise angepasst werden müssen (vgl. Hans Popp, a. a. O., S. 7 f.). Wenn auch die Umschreibung des bäuerlichen Familienbetriebes mit Leitbildfunktion noch gleich wie im 6. Landwirtschaftsbericht erfolgt, so zeigen die bisherigen Anpassungen der agrarpolitischen Massnahmen doch augenscheinlich auf, dass sich das traditionelle Bild des bäuerlichen Betriebes in den letzten Jahren stark gewandelt hat (Wildisen, a. a. O., S. 131; vgl. Pfenninger Adolf, der Begriff der Landwirtschaft im schweizerischen Recht, in: BIAR 1987, S. 99 f.). Diese Erkenntnis kann sowohl aus der bundesrätlichen Botschaft zur Agrarpolitik 2002 (vgl. Botschaft AP 2002, a. a. O., S. 55 ff.) als auch aus den vom Gesetzgeber beschlossenen Änderungen im Rahmen der Agrarpolitik 2007, die sich bei der Ausgestaltung des Instrumentariums verstärkt an der Leistungsoptik und entsprechenden Strukturanpassungen orientiert, gewonnen werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Aufhebung von Artikel 70 Absatz 5 Buchstabe d LwG zu sehen, mithin die Aufhebung der Grenzwerte bezüglich Ausdehnung und Grösse der Betriebe, welche dem verstärkt propagierten Leistungsprinzip grundsätzlich widersprechen (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 29. Mai 2002 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2007], BBl 2002 4721, S. 4823; Manuel Müller, der bäuerliche Betrieb in der Agrarpolitik, kann der Nebenerwerbsbetrieb den Verfassungsauftrag am besten erfüllen, in: BIAR 2003, S. 119; Wildisen, a. a. O., S. 127). Das Inkrafttreten der Aufhebung dieser Bestimmung und mit ihr die Aufhebung von Artikel 20 DZV ist auf den 1. Januar 2008 vorgesehen (vgl. Ziffer 15 des Bundesgesetzes über das Entlastungsprogramm, AS 2004 1633, Ziffer IV DZV in der neuen Fassung vom 26. November 2003). Zwar sind die Änderungen des LwG vom 20. Juni 2003 für den vorliegenden Fall noch nicht anwendbar. Doch geben die Gesetzesmaterialien (zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [AP 2007]) trotzdem einigen Auf-



schluss über die Bedeutung und Entwicklung des Begriffs des *bäuerlichen* Betriebs (vgl. für den Beizug von Materialien zu Gesetzen, die noch nicht in Kraft getreten sind: BGE 125 II 326 E. 7b). Der Vollständigkeit halber ist in diesem Zusammenhang auch die markante Erhöhung der Tierhöchstbestände bei gleichzeitig teilweiser Reduzierung der entsprechenden Abgaben gemäss Höchstbestandesverordnung zu nennen (Art. 2 und 17 der Verordnung über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion vom 26. November 2003, HBV, SR 916.344, in Kraft ab 1. Januar 2004). Auf den Zusammenhang mit der Höchstbestandesverordnung wird weiter unten eingegangen.

- 5.5. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass der Begriff des "bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebs" vom Bundesgesetzgeber in den Absätzen 2 bis 5 von Artikel 70 LwG konkretisiert ist und laufend an die geänderten Anforderungen an die Landwirtschaftspolitik angepasst wird. Als "Voraussetzungen" regeln diese Bestimmungen direkt die *Beitragsberechtigung* für Direktzahlungen oder tangieren diese zumindest. Sie *verpflichten* den Bundesrat, diesbezüglich ausgestaltend zu legiferieren. Abgesehen von der Umschreibung des ökologischen Leistungsnachweises (Abs. 2) und der Einhaltung der Gewässer- Umwelt- und Tierschutzbestimmungen (Abs. 4) umschreibt Artikel 70 Absatz 5 verschiedene Voraussetzungen in Form von Grenzwerten. Damit werden die Bereiche, in denen die Beitragsberechtigung von Grenzwerten abhängig gemacht wird, bereits auf Gesetzesstufe vorweggenommen und dem Bundesrat genau vorgegeben, in welchen Bereichen er Grenzwerte im Hinblick auf die Beitragsberechtigung für Direktzahlungen auszugestalten hat.

Es stellt sich die Frage, ob der Bundesrat die diesbezüglich vorgegebenen Grenzen beachtet hat, wenn er die Beitragsberechtigung von der Einhaltung der Höchstbestandesvorschriften abhängig macht.

6. In Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c DZV statuierte der Bundesrat, dass Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen, deren Tierbestände die Grenzen der Höchstbestandesverordnung vom 7. Dezember 1998 überschreiten, keine Direktzahlungen erhalten. Eine Ausnahme zu dieser Regelung besteht einzig für die ökologischen Ausgleichsflächen (vgl. Art. 43 Abs. 1 und 3 DZV i. V. m. Art. 76 Abs. 2 LwG). Es ist wie erwähnt zu prüfen, ob der Bundesrat mit der Ausschlussbestimmung von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c DZV vor dem Hintergrund des bisher Gesagten den ihm vom Gesetzgeber eingeräumten Beurteilungsspielraum pflichtgemäss, mithin innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Grenzen und verhältnismässig, ausgeübt hat.

- 6.1. Den Höchstbestandesvorschriften kam ursprünglich unbestrittenermassen eine produktionslenkende Funktion zu. Sie sind im 2. Titel "Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz" des LWG angesiedelt. Die Direktzahlungen sind im eigens dafür vorgesehenen 3. Titel des LWG normiert und konkretisieren zusammen mit dem 4. Titel "Soziale Begleitmassnahmen" und dem 5. Titel "Strukturverbesserungen" allgemeine Kriterien zu Erfassung und Abgrenzung des bäuerlichen Betriebs. Grundsätzlich spielten strukturpolitische Kriterien betreffend den *Landwirtschaftsbetrieb* im 2. Titel keine Rolle (vgl. hierzu Wildisen, a. a. O., S. 125 f.). Andererseits mag zutreffen, dass die Beibehaltung der Höchstbestandesvorschriften im Rahmen der Gesetzesänderung im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Agrarpolitik 2007 auch mit gewissen betrieblichen strukturpolitischen beziehungsweise strukturlenkenden Überlegungen begründet wurde. Diesbezüglich besteht Übereinstimmung mit dem ursprünglichen Anliegen, überdimensionierten *bodenunabhängig* produzierenden Betrieben Einhalt zu gebieten.

Dies ändert grundsätzlich aber nichts am Umstand, dass der Gesetzgeber die für die im Rahmen der Beitragsberechtigung für Direktzahlungen massgebenden Grenzwerte bezüglich Fläche und Tierzahl aufgehoben hat. Damit hat er wie erwähnt unter anderem dem Anliegen der im Gange befindlichen Strukturereinigung und der damit einhergehenden Forderung nach einer verbesserten Konkurrenzfähigkeit durch die Förderung auch grösserer Betriebe unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Anforderungen an eine ökologische, tiergerechte, umweltbewusste und bodenabhängige Produktion Rechnung getragen. Erneut wird auch in diesem Zusammenhang erkennbar, dass sich der Begriff *bäuerlich* im Unterschied zum relativ statischen Element der Bodenbewirtschaftung an verschiedenen Kriterien orientiert und zunehmend veränderten Verhältnissen mit entsprechenden Anpassungen unterworfen ist. Dies bestätigt indirekt auch das Bundesamt, wenn es darauf hinweist, dass man sich mit den um 50 % erhöhten zulässigen Tierbeständen gemäss der ab 1. Januar 2004 in Kraft stehenden HBV gewisse Flexibilisierungseffekte verspreche, zum Beispiel bei Zusammenarbeitsformen von mehreren Betrieben. Mit der erfolgten Erhöhung der Limiten seien effizienzsteigernde Anpassungen in der Fleisch- und Eierproduktion besser möglich (vgl. Stellungnahme des Bundesamtes vom 27. Mai 2004, S. 2).

- 6.2. Gemäss Artikel 46 Absatz 1 LWG ist der Bundesrat *ermächtigt*, für einzelne Nutztierarten Höchstbestände festzulegen. Zu Artikel 70 Absatz 5 LWG besteht insoweit eine Parallelität, als es auch bei den Höchstbeständen im Sinne von Artikel 46 um die Statuierung von Grenzwerten geht. Im einen Fall ist jedoch die viehwirtschaftliche Produktion einzelner Nutztierarten und im anderen Fall die Beitragsberechtigung für das Förderungskonzept mittels Direktzahlungen Ge-

gegenstand der Gesetzgebung. Während der Gesetzgeber den Bundesrat im Rahmen der Beitragsberechtigung für die Direktzahlungen verpflichtet, bestimmte Grenzwerte auszugestalten, ermächtigte er ihn im Bereiche der Höchstbestände nach Artikel 46 LwG lediglich dazu. In beiden Fällen hat er jedoch klar vorgegeben, in welchen Bereichen Grenzwerte auszugestalten sind beziehungsweise ausgestaltet werden können. Im Rahmen der Beitragsberechtigung für die Direktzahlungen sind es wie erwähnt die Mindestgrössen punkto Betrieb und Arbeitsaufkommen, die Altersbegrenzung, die Fläche oder Tierzahl, die Summe der Beiträge pro standardisierte Arbeitskraft sowie das Einkommen und das Vermögen. Ebenso einlässlich geregelt beziehungsweise vorgegeben sind die Folgen, die der Gesetzgeber an die Nichteinhaltung der Grenzwerte geknüpft hat. Im Falle der Überschreitung der Höchstbestände nach Artikel 46 LwG ist es eine bezüglich der Höhe prohibitorische Abgabe (Art. 47 Abs. 2 LwG) und im Falle der Grenzwerte für die Direktzahlungen letztlich der Verlust der Beitragsberechtigung.

Der Gesetzgeber hat die verschiedenen Bereiche, mit denen die Beitragsberechtigung für die Direktzahlungen zusätzlich mittels Grenzwerten definiert werden soll, abschliessend in Absatz 5 von Artikel 70 LwG aufgelistet. Die sachlichen Anknüpfungspunkte dieser verschiedenen Grenzwerte sowie deren Einführung und Aufhebung sind aus landwirtschafts*politischer* Sicht von grundlegender Bedeutung, weshalb die verschiedenen Grenzwertarten wie bereits erwähnt vom Bundesgesetzgeber vorgegeben und nicht Gegenstand des gesetzgeberischen Ermessens des Bundesrates sind. Es besteht bis hierher kein Grund anzunehmen, dass der Bundesrat befugt oder gar verpflichtet wäre, neben den bereits bestehenden Grenzwerten für die Beitragsberechtigung zusätzliche vom Gesetzgeber nicht erwähnte Grenzwerte heranzuziehen.

6.3. Das Bundesamt macht geltend, das Parlament habe sowohl bei der Behandlung der AP 2002 wie auch bei der AP 2007 in Kenntnis der Tatsache entschieden, dass bei Nichteinhaltung der Höchstbestände auch keine Direktzahlungen ausbezahlt würden, weil diese Regelung auf Verordnungsstufe seit 1994 bestehe und nie angezweifelt worden sei.

6.3.1. Zwar trifft es zu, dass der Bundesrat in seiner Botschaft zur AP 2002 im Zusammenhang mit der Ausrichtung der Massnahmen auf den bäuerlichen Betrieb die Höchstbestände in der Fleisch und Eierproduktion stichwortartig als obere Grenze definierende Betriebsgrösse erwähnt (Botschaft AP 2002, a. a. O., S. 57), doch bestehen, soweit ersichtlich, weder im dritten Titel "Direktzahlungen" (vgl. Botschaft AP 2002, a. a. O., 201 ff.) noch in den parlamentarischen Debatten zur Agrarreform 2002 und 2007 konkrete oder direkte

Hinweise, die sich auf den von der DZV hergestellten Zusammenhang zwischen der Einhaltung der Tierbestände nach Höchstbestandesverordnung und der Beitragsberechtigung für Direktzahlungen beziehen. Selbst in der vom Bundesamt zitierten Stelle des Amtlichen Bulletins wird dieser Zusammenhang nicht angesprochen.

- 6.3.2. Gleichzeitig mit den im Rahmen der Agrarpolitik 2007 per 1. Januar 2004 beschlossenen Änderungen im LwG vom 20. Juni 2003 hat der Gesetzgeber entschieden, die im 2. Titel des LwG normierten Höchstbestandesvorschriften unverändert beizubehalten, um eigentliche *Tierfabriken* zu verhindern (vgl. Votum von Bundesrat Deiss, Amtl. Bull. N 2003 S. 395 f.). Der Berichterstatter im Nationalrat (Hans-Rudolf Nebiker) sprach explizit von der *Tierhaltung*, die auf bäuerliche Betriebe beschränkt bleiben soll sowie davon, dass die *Höchsttierbestände* (aber) *vernünftig angewendet werden* müssten (Amtl. Bull. N 1997 S. 2048). Aus den parlamentarischen Debatten zur Teilrevision des LwG vom 20. Juni 2003 (AP 2007) geht hervor, dass die Aufhebung der Höchstbestandesvorschriften auf Grund eines erst in der zuständigen Kommission eingebrachten Antrages als handstreichartig empfunden worden wäre und Unsicherheit über die möglichen Auswirkungen einer Aufhebung bestand. Vorbehalte gegenüber der vorgeschlagenen Streichung der Artikel 46 und 47 LwG lauteten insbesondere auch dahingehend, dass die Aufhebung der Höchstbestandesvorschriften ein entsprechendes Referendumspotenzial beinhalte, was die ganze Gesetzesvorlage gefährde (vgl. zu allem Votum Schiesser, Amtl. Bull. S 2002 S. 1235).

Abgesehen davon, dass der Zusammenhang zwischen den Höchstbestandesvorschriften und der Beitragsberechtigung für die Direktzahlungen offenbar kein Thema war, fällt auf, dass die *Tierbestände* explizit ausschliesslich im Zusammenhang mit der Diskussion über die Beibehaltung oder die Aufhebung der bisher von Artikel 70 Absatz 5 Buchstabe d LwG statuierten Grenzwerte, ab denen die Beitragssätze für die Direktzahlungen abgestuft werden, angesprochen waren (vgl. Amtl. Bull. N 2003 S. 411, 419 ff.). Konkrete Hinweise dafür, dass die Räte bewusst in Kenntnis der Regelung von Artikel 2 Absatz Buchstabe c DZV beschlossen hätten, fehlen demgegenüber.

- 6.3.3. Die Gesetzesmaterialien zeigen, dass die Aufhebung der Grenzwerte bezüglich Fläche oder Tierzahl, ab denen die Beitragssätze abgestuft werden, unter anderem mit der Konsequenz einer verstärkten Leistungsoptik in Verbindung mit dem Anspruch auf Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Landwirtschaft sowie mit den einhergehenden Strukturanpassungen im Hin-

blick auf eine bessere Wettbewerbsfähigkeit begründet sind. Es wurde bereits ausgeführt, dass diese Grenzwerte die Beitragsberechtigung für den Erhalt von Direktzahlungen an sich beschlugen und nun bewusst aufgehoben worden sind. Dass die Aufhebung aus finanzpolitischen Gründen bis Ende des Jahres 2007 aufgeschoben wurde, vermag daran nichts zu ändern. Es sind entgegen der Meinung des Bundesamtes keine Anhaltspunkte ersichtlich, wonach der Gesetzgeber daran dachte, die derart beschlossene Öffnung der Beitragsberechtigung über den Weg der Höchstbestandesvorschriften wieder rückgängig zu machen.

- 6.4. Die an die Überschreitung der durch den Bundesrat in der Höchstbestandesverordnung statuierten Höchstbestände geknüpfte Rechtsfolge ist eine Abgabe, die wie bereits erwähnt so hoch sein muss, dass die Haltung überzähliger Tiere unwirtschaftlich ist (Art. 47 Abs. 2 LwG). Es ist entgegen der Ansicht des Bundesamtes nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber davon ausging, dass die Überschreitung der Höchstbestandesvorschriften eine zusätzliche, weit über die Abgabepflicht hinausgehende Sanktion, wie den Verlust der Direktzahlungen (mit Ausnahme der Beiträge für die Ausgleichsflächen) zur Folge hat. Im Gegenteil ist anzunehmen, dass er eine derart einschneidende zusätzliche Sanktion spätestens anlässlich der Revisionsarbeiten, die zur Änderung des LwG vom 20. Juni 2003 geführt haben, mittels einem Verweis bei den gesetzlichen Bestimmungen über die Höchstbestände oder die Direktzahlungen verankert hätte, wenn ein derartiger gesetzgeberischer Wille vorhanden gewesen wäre. Gemäss Bundesamt ist die bei Überschreitung der Höchstbestände zu entrichtende Abgabe eine *rein kompensatorische* Massnahme, welche den Ausschluss der Direktzahlungen keineswegs verhindere. Es schliesst hieraus, dass die Behauptung der Vorinstanz nicht zutrefte, wonach gemäss Konzeption des Bundesamtes das Gesetz den gleichen Sachverhalt zweimal regeln würde. Das Bundesamt übersieht jedoch, dass das LwG den Tatbestand einer allfälligen Überschreitung der Höchstbestände explizit mit einer prohibitorischen Abgabepflicht regelt (Art. 47 Abs. 1 und 2 LwG) und keinen Hinweis enthält, wonach der gleiche Tatbestand auch weitere Konsequenzen auf die im 3. Titel geregelte Beitragsberechtigung hinsichtlich der Direktzahlungen hat (vgl. auch Beschwerdeentscheid der REKO/EVD i. S. B. vom 7. April 2004 [6H/2002-2] E. 5.2 mit weiteren Hinweisen, abrufbar unter: [www.reko.admin.ch](http://www.reko.admin.ch)).

Mit der Vorinstanz ist somit davon auszugehen, dass diesbezüglich ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers vorliegt, welches nicht erst seit den Gesetzesänderungen im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik 2007, sondern bereits zuvor, als die Aufhebung der Einschränkung der Beitragsberechtigung für die Direktzahlungen bezüglich Flächen und Tierzahl (Art. 70 Abs. 5 Bst. d LwG) noch nicht beschlossen war, bestand.

- 6.5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die im 3. Kapitel (Viehwirtschaft) des 2. Titels des LwG geregelte Sanktionierung der Überschreitung der Höchstbestände mit der statuierten Abgabepflicht im Sinne von Artikel 47 LwG abschliessend normiert ist und dass die im dritten Titel des LwG erfolgte Regelung der Beitragsberechtigung für die Direktzahlungen nicht an die Höchstbestände im Sinne von 46 LwG geknüpft ist. Anhaltspunkte, wonach der Bundesrat neben den in Artikel 70 Absatz 5 LwG statuierten Grenzwerte weitere die Beitragsberechtigung für Direktzahlungen definierende Grenzwerte einführen darf, in dem er zusätzlich auf die Höchstbestände nach Artikel 46 LwG abstellt, fehlen. Soweit Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c DZV die Beitragsberechtigung für die Direktzahlungen als Folge der Überschreitung der Höchstbestände im Sinne von Artikel 46 generell ausschliesst, stellt er einen weiteren zusätzlichen Grenzwert auf, der sich auf Absatz 5 von Artikel 70 LwG stützen können müsste, was indessen nicht der Fall ist.
7. Das Bundesamt führt sodann aus, eventualiter könne wohl auch Artikel 70 Absatz 6 LwG als gesetzliche Grundlage dienen, ohne dieses Argument aber näher zu begründen. Es ist anzunehmen, dass es damit insbesondere Buchstabe b dieser Bestimmung meint. Danach kann der Bundesrat die Ausrichtung der Beiträge mit Auflagen verknüpfen. Der bundesrätliche Gesetzesentwurf enthielt demgegenüber noch die Formulierung, wonach der Bundesrat die Beitragsberechtigung von der Erfüllung weiterer Voraussetzungen abhängig machen und die Ausrichtung der Beiträge mit Auflagen verknüpfen kann (vgl. Botschaft AP 2002, a. a. O., Art. 68 Abs. 3 Bst. d Botschaftsentwurf). Dabei wurde insbesondere an die Einhaltung der Tierschutzbestimmungen gedacht (Botschaft AP 2002, a. a. O., S. 213). Im Zuge der parlamentarischen Debatten wurde die Einhaltung der massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung dann aber auch als Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen im Rahmen der für alle Direktzahlungen geltenden grundsätzlichen Bestimmungen über die Beitragsberechtigung geregelt (Art. 70 Abs. 3 LwG, Amtl. Bull. 1997 N S. 2070 ff.). Aus dem Vergleich der noch im Botschaftsentwurf enthaltenen Formulierung von Artikel 68 Absatz 3 Buchstabe d mit der letztlich beschlossenen Fassung gemäss Artikel 70 Absatz 6 Buchstabe b LwG kann ohne Weiteres geschlossen werden, dass es bei dieser Bestimmung nicht um die Beitragsberechtigung an sich geht, sondern um eine Ermächtigung für den Erlass weiterer Auflagen im Zusammenhang mit der eigentlichen Ausrichtung der Direktzahlungen. Insbesondere kann in dieser Bestimmung - nach den vorstehenden Erwägungen - keine Kompetenz delegierende Grundlage erblickt werden, die den Bundesrat ermächtigt, neben den in Absatz 5 von Artikel 70 LwG statuierten Grenzwertarten weitere für die Beitragsberechtigung massgebende Grenzwerte einzuführen. Die gestützt auf Artikel 70 Absatz 6 Buchstabe b gemachten Auflagen

dürfen inhaltlich nicht über die gesetzlich normierten Beitragsvoraussetzungen hinausgehende, wesentliche Belastungen zum Inhalt haben oder andere als die vom Gesetz vorgesehene Sanktionen an die Überschreitung der Höchstbestandesvorschriften knüpfen.

8. Die Direktzahlungen haben eine "eminent gesamtwirtschaftliche Komponente" (Stalder, a. a. O., S. 192), sind von existentieller Bedeutung (Hans Popp, Direktzahlungen sind keine Subventionen, die Entwicklung des Direktzahlungssystems in der Schweiz, in: BIAR 2001, S. 47) und eines der zentralsten Elemente der Agrarpolitik (vgl. Huber, a. a. O., S. 31). Im Zusammenhang mit der Frage nach der Verhältnismässigkeit der Bestimmung von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c DZV ist zu erwähnen, dass offenbar selbst das Bundesamt davon ausgeht, dass sich die Streichung der Direktzahlungen (ausgenommen die Beiträge für die Ausgleichsflächen) neben einer bezüglich der Höhe rechtmässig verfügbaren Abgabe infolge Überschreitens der Höchstbestände als unverhältnismässige Massnahme erweisen würde. Anders ist nicht zu erklären, dass es die Abgabe im Hinblick auf die Verweigerung der Direktzahlungen bisher systematisch und in erheblicher Weise reduzierte (vgl. die Stellungnahme des Bundesamtes zur Frage 2 im Schreiben vom 27. Mai 2004). Ein gewisses Missverhältnis ergibt sich unzweifelhaft auch aus dem Vergleich der Bestimmung von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c DZV mit der Übergangsbestimmung von Artikel 73 Absatz 3 DZV, wonach Betrieben, die den ökologischen Leistungsnachweis nicht erbringen, noch bis und mit dem Jahre 2001 Direktzahlungen ausgerichtet werden.

Die Verweigerung der Direktzahlungen als Folge der Überschreitung der Höchstbestandesvorschriften würde die in Gesetz und Verordnung vorgesehene Sanktionsordnung (Art. 47 Abs. 2 LwG i. V. m. Art. 13 aHBV), welche eine Abgabe auf den *überzähligen* Tieren vorsieht, praktisch aushebeln beziehungsweise weit überschreiten. Faktisch wäre die Beitragsverweigerung neben der Abgabepflicht von Artikel 47 LwG als eine zusätzliche Sanktion mit Anknüpfungspunkt an Artikel 46 LwG zu betrachten. Mit der Regelung in Artikel 47 Absatz 2 LwG, wonach der Bundesrat die Abgabe so zu bemessen hat, dass die Haltung überzähliger Tiere unwirtschaftlich ist, hat der Gesetzgeber die Verhältnismässigkeitsabwägung jedoch bereits vorgenommen und abschliessend geregelt. Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass der Bundesrat in Ausführung von Artikel 70 Absatz 1 LwG befugt wäre, die Beitragsberechtigung für Direktzahlungen von der Einhaltung der Höchstbestandesvorschriften im Sinne von Artikel 46 LwG abhängig zu machen, müsste man zum Schluss kommen, dass eine solche Regelung zu einem unverhältnismässigen Ergebnis führt.

9. Das Bundesamt weist in seiner Beschwerde sodann darauf hin, dass die Kantone die Direktzahlungen in gleichgelagerten Fällen bisher verweigert hätten sowie, dass die Nichtanwendung der fraglichen Bestimmung der DZV eine Ungleichbehandlung zur Folge haben würde. Auf entsprechende Instruktion hin gab das Bundesamt bekannt, dass es für das Jahr 2001 Kenntnis von einem Fall im Kanton Luzern sowie von einem weiteren Fall im Kanton Aargau habe, in welchem jedoch über die Frage der Direktzahlungsverweigerung noch nicht entschieden worden sei. Über verfügte Verweigerungen von Direktzahlungen aus anderen Jahren hat es keine Angaben gemacht. Gemäss Protokoll der vorinstanzlich geführten Verhandlung beantwortete der Vertreter der Abteilung Landwirtschaft des Finanzdepartements des Kantons Aargau entsprechende Fragen dahingehend, dass es bisher lediglich zu einem "stichprobeweisen Vollzug" von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c der DZV gekommen sei und dass man sich mit dem Vollzug dieser "Strafbestimmung schwer tut".

Auf Grund dieser Angaben muss angenommen werden, dass die Zahl der Fälle, in denen die Direktzahlungen infolge Überschreitens der Höchstbestände rechtskräftig verweigert wurden, offenbar gering ist und von einer eigentlichen Praxis kaum gesprochen werden kann. Abgesehen davon, weist die Vorinstanz zu Recht darauf hin, dass eine rechtswidrige Praxis keinen Grund darstellen kann, auf eine entsprechende Korrektur im Rahmen einer rechtsmittelmässigen Kontrolle zu verzichten.

10. Der vom Bundesamt erwähnte Fall B. (Beschwerdeentscheid der REKO/EVD vom 7. April 2004 i. S. B. [6H/2002-2], abrufbar unter: [www.reko.admin.ch](http://www.reko.admin.ch)) hatte lediglich die angefochtene Abgabeverfügung zum Gegenstand und äusserte sich nicht zur Zulässigkeit der Verweigerung der allgemeinen Direktzahlungen.

Schliesslich erwähnt das Bundesamt einen kürzlich ergangenen Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD nach welchem die Rechtmässigkeit der Verweigerung von Direktzahlungen auf Grund eines zu hohen Tierbestandes bestätigt worden sei (vgl. unveröffentlichter Beschwerdeentscheid der REKO/EVD vom 27. Mai 2003 i. S. B. [JG/2002-4] E. 3.4). In diesem Fall wurde mit Gesuch aus dem Jahr 1998 die rückwirkende Ausrichtung von ergänzenden Direktzahlungen für die Jahre 1994, 1995 und 1996 verlangt. Zu beurteilen war die Verweigerung der Direktzahlungen infolge Überschreitens der Tierhöchstbestände im Jahr 1994 infolge Missachtung der Tierschutzvorschriften in den Jahren 1995 und 1996 sowie der zulässigen Hofdüngerbelastung im Jahr 1996, wobei es auf Grund der beiden letztgenannten Beurteilungspunkte zu einer Rückweisung der Streitsache zur Neuurteilung an die Erstinstanz kam. Die Frage, ob sich die altrechtliche, damals angewendete Bestimmung von Artikel 4 Buchstabe b DZV (AS 1993 1574) auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage stützen konnte, wurde weder von den Vorinstanzen noch vom Beschwerdeführer aufgeworfen, so dass es für die



Rekurskommission EVD neben den anderen schwergewichtig zu beurteilenden Rückpunkten keine Veranlassung gab, auch diese Frage abzuklären.

Im vorliegenden Fall erbrachte der Beschwerdegegner im Beitragsjahr 2001 offenbar den ökologischen Leistungsnachweis und die weiteren Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Auch produziert er - ansonsten erhielte er keine Direktzahlungen - nicht bodenunabhängig beziehungsweise besitzt eine gewisse Futtermittelgrundlage. Der Hinweis des Bundesamtes auf den von ihm zitierten Bundesgerichtsentscheid (BGE 118 Ib 536) überzeugt nicht. In diesem Entscheid ging es um die Übernahmepflicht von inländischem Geflügel für Importeure und nicht um eine Ausschlussklausel mit derart genereller Tragweite wie in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c DZV. Im Übrigen lässt der Entscheid erkennen, dass dem Kriterium der *Bodenbewirtschaftung* eine zentralere Bedeutung zuzumessen war. Es ist auch erkennbar, dass die Abgrenzung des bäuerlichen vom nichtbäuerlichen Betrieb nicht einfach schematisch über ein einziges Kriterium, das heisst die Einhaltung der Höchstbestandesvorschriften, sondern über mehrere Kriterien in ihrer Gesamtheit erfolgen musste. Das Bundesgericht legte sich nicht fest, ob ein Betrieb, welcher allein die Höchstbestandesverordnung verletzt, grundsätzlich als nichtbäuerlich gelte. Vielmehr galten "*namentlich* Betriebe, welche die Höchstbestandesvorschriften und die Auflagen des Tier- und Umweltschutzes einhalten sowie mindestens 50 % des Betriebseinkommens aus nicht der Stallbauverordnung unterstehenden landwirtschaftlichen Produktionszweigen (also nicht aus Fleisch- und Eierproduktion stammenden Erzeugnissen) erzielen", als bäuerlich (vgl. BGE 118 Ib 536 E. 5a). Danach dürfen Betriebe mit Tierbeständen, welche über den zulässigen Höchstbeständen lagen, nicht zum Vornherein als nichtbäuerlich betrachtet werden. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass das Bundesgericht in einem anderen Entscheid auf die Problematik hinwies, wonach die Höchstbestandesvorschriften die maximal zulässigen Bestände grundsätzlich für alle Betriebe in gleicher Weise festlegen und nicht zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger Produktion unterscheiden (BGE 118 Ib 241 E. 4a).

11. Im Sinne eines Schlussergebnisses ist festzuhalten, dass keine genügende Gesetzesgrundlage existiert, die Bäuerlichkeit eines Betriebes allein mit dem Verweis über die Höchstbestandesverordnung zu definieren, mithin die Beitragsberechtigung für die allgemeinen Direktzahlungen angesichts der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen im 3. Titel des LwG einzig auf Grund einer Überschreitung der Höchstbestandesvorschriften gemäss HBV vollständig zu verweigern. Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c DZV in der vorliegenden Form führt insoweit auch zu unverhältnismässigen Ergebnissen, welche vom übergeordneten Landwirtschaftsgesetz nicht gedeckt sind. Daraus erhellt sich, dass die Vorinstanz zu Recht den Entscheid der Erstinstanz aufhob, womit die Beschwerde im Ergebnis als unbegründet abzuweisen ist.

12. In seiner Stellungnahme vom 18. Juni 2004 beantragte der Beschwerdegegner, die Instruktionsfragen der Rekurskommission EVD vom 4. Mai 2004 an das Bundesamt seien dem Schweizerischen Bauernverband vorzulegen. Angesichts des Ausgangs des Beschwerdeverfahrens erübrigt es sich, auf diesen Antrag weiter einzugehen.
  
13. Gemäss angefochtenem Beschwerdeentscheid sind dem Beschwerdegegner innert 30 Tagen seit Eintritt der Rechtskraft Fr. 48 674.- an Direktzahlungen für das Jahr 2001 auszurichten. Gemäss Direktzahlungsabrechnung sind vom geschuldeten Direktzahlungsbetrag jedoch noch die Kantonsgebühren im Umfang von Fr. 398.- in Abzug zu bringen (Kontroll-, Labelgebühren, etc.). Der vom Kanton ausgerichtete Akonto-Betrag (recte Fr. 21 043.- zuzüglich Kantonsgebühren) wurde statt zurückgefordert, mit den Direktzahlungen für das Jahr 2002 verrechnet (vgl. Protokoll der vorinstanzlichen Verhandlung S. 4, Beilage Nr. 53 der Vorinstanz, Direktzahlungsabrechnung vom 7. Mai 2002, Beilage Nr. 25 ff.). Gemäss der vom Finanzdepartement eingereichten Kopie des Schreibens vom 9. Dezember 2003 an den Beschwerdegegner wurden inzwischen die für das Jahr 2001 geschuldeten Direktzahlungen für die ökologischen Ausgleichsflächen im Betrag von Fr. 2 610.- zusammen mit den Direktzahlungen für das Jahr 2003 ausbezahlt. Somit verbleiben Fr. 45 666.- (Fr. 48 674.- - Fr. 398.- - Fr. 2 610.-), die die Abteilung Landwirtschaft des Finanzdepartements des Kantons Aargau dem Beschwerdegegner an Direktzahlungen für das Jahr 2001 auszurichten hat. Der angefochtene Beschwerdeentscheid ist insoweit zu präzisieren.
  
14. *(Verfahrenskosten und Parteientschädigung).*

**Demnach entscheidet die Rekurskommission:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
  
2. Die Abteilung Landwirtschaft wird angewiesen, dem Beschwerdegegner innert 30 Tagen seit Eintritt der Rechtskraft Fr. 45 666.- Direktzahlungen für das Jahr 2001 auszuzahlen.

3. *(Verfahrenskosten).*
4. *(Parteientschädigung).*
5. *(Rechtsmittelbelehrung).*
6. *(Eröffnung).*

REKURSKOMMISSION EVD

Der Präsident  
H. Urech

Der juristische Sekretär  
T. Locher