Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.292/2004 /kra

Urteil vom 7. Juni 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Merkli,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
AX._____,
BX._____,
Beschwerdeführer,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Albert Staffelbach,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich,
Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, 3202 Frauenkappelen.

Gegenstand
Direktzahlungen,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 19. April 2004.

Sachverhalt:
A.
Die Brüder AX._____ (geb. 1924) und BX._____ (geb. 1926) bewirtschaften gemeinsam einen landwirtschaftlichen Betrieb in Küsnacht bei Zürich. Am 11. April 2000 verfügte das Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich, sie seien wegen "Altersüberschreitung" vom Anspruch auf allgemeine Direktzahlungen und auf Ökobeiträge für das Beitragsjahr 1999 ausgeschlossen.

Gegen diese Verfügung wandten sich AX._____ und BX._____ an die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, welche ihre Beschwerde mit Entscheid vom 21. Februar 2001 abwies. Der Regierungsrat des Kantons Zürich wies die von den Brüdern X._____ gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde am 9. Juli 2003 ab.

Am 28. August 2003 wandten sich AX._____ und BX._____ an die Rekurskommission EVD, welche ihre Beschwerde mit Entscheid vom 19. April 2004 abwies, soweit sie darauf eintrat.
B.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 18./19. Mai 2004 beantragen AX._____ und BX._____ dem Bundesgericht, den Entscheid der Rekurskommission EVD aufzuheben. Die zuständigen Vollzugsbehörden seien anzuweisen, ihnen die "verfassungsmässigen Direktzahlungen" auszurichten.

Es sind keine Vernehmlassungen eingeholt worden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
Der gestützt auf das eidgenössische Landwirtschaftsrecht ergangene Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht (Art. 98 lit. e OG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist demnach einzutreten.
2.
2.1 Der Gesetzgeber hat mit dem am 1. Januar 1999 in Kraft getretenen neuen Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) eine grundlegende Neuregelung der landwirtschaftlichen Zahlungen vorgenommen. Gemäss Art. 70 Abs. 5 LwG muss der Bundesrat für den Bezug sowohl von allgemeinen Direktzahlungen als auch von Ökobeiträgen u.a. eine Altersgrenze bestimmen (lit. c). Damit hat der Gesetzgeber die Einführung einer Altersgrenze für sämtliche Direktzahlungen zwingend vorgeschrieben. Der Bundesrat ist diesem verbindlichen Auftrag nachgekommen: Gemäss Art. 19 Abs. 1 der ebenfalls auf den 1. Januar 1999 in Kraft gesetzten Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13) erhalten Bewirtschafter, die vor dem 1. Januar des Beitragsjahres das 65. Altersjahr erreicht haben, keine Direktzahlungen.

Diese Regelung ist im vorliegenden Fall, in dem es um die Zahlungen und Beiträge für das Jahr 1999 geht, ungeachtet der am 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Änderungen (AS 2003 4217 ff. und AS 2003 5321 ff.) noch massgebend (Art. 187 Abs. 1 LwG). Inhaltlich sind beide Bestimmungen, soweit sie hier anwendbar sind, zudem unverändert geblieben. Die Beschwerdeführer anerkennen denn auch ausdrücklich, dass in ihrem Fall der Wortlaut der im Jahr 1999 geltenden Regelung massgebend ist (Beschwerde Ziff. IV.8).
2.2 Die Beschwerdeführer rügen, die Festlegung einer Altersgrenze für den Bezug von Direktzahlungen verletze das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV; Art. 14 EMRK), die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) sowie ihre persönliche Freiheit (Art. 5 EMRK).
2.2.1 Das Bundesgericht hat im Urteil 2A.346/2002 ausgeführt, es habe bereits die seit der Einführung der Direktzahlungen am 1. Januar 1993 für diese geltende Altersgrenze von 65 Jahren (vgl. AS 1993 1572 und 1576) wiederholt als verfassungs- und gesetzeskonform bezeichnet (E. 2.2, mit Hinweis auf die Urteile 2A.539/1998 vom 6. April 1999 und 2A.124/1996 vom 17. September 1996). Dies gelte auch für die am 1. Januar 1999 in Kraft getretene neue Regelung, die - bis auf die nun vom Gesetzgeber zwingend vorgeschriebene Festlegung einer Altersgrenze - wie die frühere Regelung laute (vgl. E. 2.5.5). Insbesondere entspreche die Verweigerung von Beiträgen an über 65-Jährige dem Willen des Gesetzgebers und sei damit auch für das Bundesgericht verbindlich. Sollte darin eine Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit liegen, so wäre dies im Übrigen verfassungsrechtlich zulässig (E. 2.5.4). Indem der Bundesrat als Altersgrenze das Erreichen des 65. Altersjahres gewählt habe, habe er das ihm zustehende Ermessen nicht überschritten, denn dies entspreche offensichtlich dem Sinn und Zweck der Vorgabe des Gesetzgebers (E. 2.5.5).
2.2.2 Die Vorinstanz hat sich auf dieses Urteil gestützt und entschieden, die in Frage stehende Bestimmung sei - ungeachtet einer allfälligen Verfassungswidrigkeit - auch für sie als Beschwerdeinstanz verbindlich, weshalb die Rüge der Beschwerdeführer, die Festsetzung einer Altersgrenze verletze ihre verfassungsmässigen Rechte, insbesondere das Diskriminierungsverbot, die Wirtschaftsfreiheit und die persönliche Freiheit, nicht weiter zu prüfen sei.

Was die Beschwerdeführer dagegen vorbringen, führt zu keiner anderen Beurteilung. Die Art. 94 und 104 BV, welche die verfassungsrechtliche Grundlage für die Direktzahlungen bilden, richten sich an den Gesetzgeber und verschaffen dem Einzelnen keine verfassungsmässigen Rechte. Direktzahlungen stellen eine landwirtschaftspolitische Lenkungsmassnahme dar, deren konkrete Ausgestaltung dem Gesetzgeber überlassen ist und die den Veränderungen der Gesetzgebung unterliegt. Die Festlegung einer Altersgrenze für die Ausrichtung von Direktzahlungen auf den Eintritt in das AHV-Alter bzw. den 65. Geburtstag entspricht nach der Entstehungsgeschichte der anwendbaren Bestimmungen dem klaren Willen des Gesetzgebers; die dabei von diesem vorgenommenen Wertungen sind für das Bundesgericht verbindlich (vgl. Urteil 2A.346/2002 E. 2.5.4). Der klare Sinn einer Gesetzesnorm darf denn auch nicht durch eine verfassungskonforme Auslegung beseitigt werden (BGE 123 II 9 E. 2; 116 V 198 E. 2b S. 212). Dies gälte selbst dann, wenn der Gesetzgeber dadurch in Bezug auf die Altersgrenze eine Ungleichbehandlung (vgl. Urteil 2A.346/2002 E. 2.5.3) bzw. "Diskriminierung" der Landwirte im AHV-Alter bewirkt hätte.

Von einer Diskriminierung kann bei der hier in Frage stehenden Begrenzung der Ausrichtung von Direktzahlungen auf einen Zeitrahmen, in dem in der Schweiz üblicherweise eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird, ohnehin nicht die Rede sein. Die Direktzahlungen sollen den Landwirten lediglich eine Ergänzung des bäuerlichen Einkommens erlauben. Sie bilden also nur einen von mehreren Bestandteilen desselben und rechtfertigen sich im Hinblick auf die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, welche die Landwirtschaft erbringt. Sie sind jedoch - was die Beschwerdeführer verkennen (Beschwerde Ziff. IV.8) - eine Einkommensübertragung ohne direkten Bezug zur Produktion und damit nicht Entgelt für eine konkret erbrachte Leistung (Urteil 2A.539/1998 vom 6. April 1999 E. 2a). Ihre zeitliche Begrenzung wirkt der vom Gesetzgeber verpönten Verzögerung der Hofübergabe entgegen und begünstigt den erwünschten Strukturwandel bzw. Generationenwechsel in der Landwirtschaft. An die Stelle der Einkommenssicherung über die ergänzenden Direktzahlungen tritt mit dem Erreichen des 65. Altersjahres die AHV, die nun in der Regel den (bis dahin mit den Direktzahlungen weitgehend aufgefangenen) Einkommensverlust kompensiert (Urteil 2A.346/2002 vom 3. Dezember 2002 E.
2.5.5). Es bleibt dem Landwirt jedoch unbenommen, seinen Hof weiterhin zu bewirtschaften und damit ein zusätzliches Einkommen zu erzielen; er wird somit in der weiteren freien Ausübung seiner Tätigkeit als Landwirt nicht beeinträchtigt. Es ist daher nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführer, wie sie meinen, durch die Altersgrenze "faktisch zur Berufsaufgabe gezwungen" sein sollen.

Die Beschwerdeführer werden insbesondere durch die sachlich begründete Altersgrenze für Direktzahlungen nicht menschenunwürdig, demütigend oder erniedrigend behandelt, d.h. in ihrer Wertschätzung als Person herabgesetzt (vgl. BGE 126 II 377 E. 6a S. 392 f.; 116 V 198 E. 2a/bb S. 307 f.; vgl. zum Begriff der Diskriminierung auch: Andreas Rieder, Form oder Effekt? Art. 8 Abs. 2 BV und die ungleichen Auswirkungen staatlichen Handelns, Bern 2003, S. 53 ff. mit Hinweisen auf die Literatur). In Bezug auf das Alter gelten zudem - gegenüber dem allgemeinen Gleichheitsgebot - keine wesentlich höheren Anforderungen an die Rechtfertigung einer allfälligen (diskriminierenden) Ungleichbehandlung (Bernhard Waldmann, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, Bern 2003, S. 327 f., S. mit weiteren Literaturhinweisen; Jörg Paul Müller, Die Diskriminierungsverbote nach Art. 8 Abs. 2 der neuen Bundesverfassung, in: BTJP 1999, Bern 2000, S. 120 f., Rainer J. Schweizer, St. Galler Kommentar zu Art. 8 BV Rz 54).

Die Berufung der Beschwerdeführer auf Art. 8 Abs. 2 BV scheitert damit schon am Erfordernis des Vorliegens einer Diskriminierung, die allein durch die zeitliche Begrenzung von Direktzahlungen bis zum Beginn der AHV-Bezugsberechtigung offensichtlich nicht gegeben ist. Auch eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit bzw. der persönlichen Freiheit ist nicht zu erkennen, denn die Beschwerdeführer sind in keiner Weise eingeschränkt, ihre Tätigkeit als Landwirte auf dem eigenen Hof weiterhin auszuüben.

Nur am Rande sei hier beigefügt, dass die Beschwerdeführer weit über das 65. Altersjahr hinaus (bis und mit 1998, in welchem Jahr sie das 72. bzw. 74. Altersjahr erreichten) die beanspruchten Direktzahlungen erhalten haben.
2.2.3 Auch die Berufung auf Art. 14 EMRK ist nach dem Gesagten unbehelflich, denn der Begriff der Diskriminierung ist in diesem Zusammenhang gleich zu verstehen wie bei Art. 8 Abs. 2 BV. Abgesehen davon, dass das Alter in Art. 14 EMRK nicht ausdrücklich erwähnt wird, hat diese Bestimmung zudem keinen selbständigen Charakter und kann daher nur im Zusammenhang mit der Verletzung von anderen, durch die Konvention garantierten Rechten angerufen werden. Ob die Direktzahlungen zu den "civil rights" im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK gehören, spielt keine Rolle, da diese Bestimmung allein Verfahrensgarantien enthält, während es hier um einen materiellen Anspruch geht und nicht um eine verfahrensmässige Diskriminierung. Es kann dazu im übrigen auf die ausführlichen, zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden, denen nichts beizufügen ist (angefochtener Entscheid E. 5).
2.2.4 Soweit die Beschwerdeführer eine Verletzung des Beschleunigungsgebotes (Art. 29 Abs. 1 BV bzw. Art. 6 Ziff. 1 EMRK) rügen sollten (Beschwerde Ziff. II/2), ist festzuhalten, dass das Verfahren vor der Rekurskommission etwas mehr als sieben Monate gedauert hat (Beschwerde vom 28. August 2003, Entscheid am 19. April 2004) und zudem eine öffentliche Verhandlung durchgeführt wurde. Unter diesen Umständen ist die Beurteilung jedenfalls innert angemessener Frist im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV bz. Art. 6 Ziff. 1 EMRK erfolgt.
3.
Die Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen. Bei diesem Ausgang sind die Kosten des Verfahrens vor

Bundesgericht den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG).
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt, unter Solidarhaftung.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Regierungsrat des Kantons Zürich und der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements sowie dem Bundesamt für Landwirtschaft schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 7. Juni 2004
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: