Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.40/2005 /vje

Urteil vom 16. August 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschaft, Hungerbühler,
Wurzburger, Zünd,
Gerichtsschreiber Weissenberger.

Parteien
Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement,
3003 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

X._____,
Beschwerdegegner, vertreten durch Fürsprecher
Dr. Albert Rüttimann,
Finanzdepartement des Kantons Aargau, Abteilung Landwirtschaft, Departementsrechnungsstelle,
Telli-Hochhaus, 5004 Aarau,
Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, 3202 Frauenkappelen,

Gegenstand
Direktzahlungen,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 7. Dezember 2004.

Sachverhalt:
A.
X._____ bewirtschaftet einen landwirtschaftlichen Betrieb in A._____ (AG), auf dem er unter anderem Mastpoulets und Mastkälber hält.

Mit Verfügung vom 22. Januar 2002 stellte das Bundesamt für Landwirtschaft gestützt auf Tiererhebungs-Formulare fest, dass X._____ in den Jahren 2000 und 2001 den erlaubten Tierhöchstbestand um 40% bzw. um entweder 80 Mastkälber oder 4800 Mastpoulets überschritten hatte. Es erhob eine Abgabe von Fr. 4'000.– wegen Nichteinhaltung des Tierhöchstbestandes, wobei es die Höhe der Abgabe angesichts der "speziellen Situation" von X._____ auf lediglich 10 Prozent des Überbestandes bzw. auf 20 Mastkälber im Jahre 2001 beschränkte (Fr. 200.– für jedes angerechnete überzählige Mastkalb). Die Verfügung erwuchs in Rechtskraft. Im Übrigen informierte das Bundesamt X._____ in der genannten Verfügung unter anderem darüber, dass Bewirtschafter, deren Tierbestände die Grenzen der Höchstbestandesverordnung überschritten, keine Direktzahlungen erhalten würden. Der Kanton Aargau werde deshalb die im Jahre 2001 ausgerichteten Direktzahlungen von ihm zurückfordern. Sofern im Jahre 2002 der Tierbestand entsprechend reduziert werde, könne die Rückerstattung der Direktzahlungen 2001 auch mit den Direktzahlungen des Jahres 2002 verrechnet werden.
B.
Mit Verfügung vom 12. August 2002 verweigerte das Finanzdepartement das Kantons Aargau X._____ die

Ausrichtung von allgemeinen Direktzahlungen und Ökobeiträgen für das Jahr 2001 infolge Nichteinhaltung des Tierhöchstbestandes.

Die Landwirtschaftliche Rekurskommission des Kantons Aargau hob die Verfügung in Gutheissung der Beschwerde von X._____ am 9. Oktober 2003 auf und wies das Finanzdepartement des Kantons Aargau an, "dem Beschwerdeführer innert längstens 30 Tagen nach Rechtskraft dieses Entscheides Fr. 48'674 auszuzahlen".

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement erhob dagegen Beschwerde an die Rekurskommission EVD. In seiner Vernehmlassung führte das Finanzdepartement des Kantons Aargau aus, X._____ seien irrtümlich die Direktzahlungen für die ökologischen Ausgleichsflächen für das Jahr 2001 zunächst verweigert worden, doch seien diese Beiträge im Umfang von Fr. 2'610.– in der Zwischenzeit ausgerichtet worden. Die Rekurskommission EVD wies die Beschwerde des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements am 7. Dezember 2004 ab und ordnete an, dass die kantonale Abteilung Landwirtschaft X._____ innert 30 Tagen seit Eintritt der Rechtskraft des Beschwerdeentscheides Fr. 45'666.– Direktzahlungen für das Jahr 2001 auszurichten habe.
C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 21. Januar 2005 beantragt das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, es sei der Entscheid der Rekurskommission EVD aufzuheben und festzustellen, dass X._____ für das Jahr 2001 von Direktzahlungen ausgeschlossen sei.

X._____ beantragt, die Beschwerde abzuweisen. Die Rekurskommission EVD hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Angefochten ist ein Entscheid über die Ausrichtung von Direktzahlungen im Sinne von Art. 70 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1). Auf diese bundesrechtlich geregelten Beiträge besteht grundsätzlich Anspruch und es gilt insofern kein gesetzlicher Ausschlussgrund, weshalb die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist (vgl. Art. 97 ff. OG, insbesondere Art. 99 Abs. 1 lit. h sowie Art. 100 Abs. 1 lit. m OG).
1.2 Nach Art. 103 lit. b OG ist das in der Sache zuständige Departement zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegen Verfügungen einer eidgenössischen Rekurskommission berechtigt.

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 mit Hinweisen). Dies trifft hier zu.
1.3 Der Entscheid der Rekurskommission EVD vom 7. Dezember 2004 wurde dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement am 8. Dezember 2004 zugestellt, wobei eine der Seiten fehlte. Die Beschwerdefrist von 30 Tagen (Art. 106 Abs. 1 OG) stand vom 18. Dezember 2004 bis und mit dem 1. Januar 2005 still (Art. 34 Abs. 1 lit. c OG). Die Beschwerde des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements wurde innerhalb der um die Dauer des Stillstandes der Fristen verlängerten Beschwerdefrist am 21. Januar 2005 mit eingeschriebener Post aufgegeben. Da die Beschwerde innerhalb der Frist erhoben worden ist, braucht nicht geprüft zu werden, ob hier statt auf den 8. Dezember 2004 auf den späteren Zeitpunkt der Zustellung des vollständigen Entscheids am 10. Dezember 2004 abzustellen wäre.
1.4 Auf die Beschwerde des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements ist daher einzutreten.

Im Übrigen ist das Bundesgericht an die tatsächlichen Feststellungen gebunden, wenn - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen erhoben hat (Art. 105 Abs. 2 OG). Es wendet im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an, ist an die von den Parteien vorgebrachten Rügen nicht gebunden (Art. 114 Abs. 1 OG) und kann die Beschwerde auch aus anderen

als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 128 II 34 E. 1c mit Hinweis).
2.
2.1 Grundlage des angefochtenen Entscheids bildet eine Verfügung des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 22. Januar 2002, mit welcher festgestellt wurde, dass X._____ in den Jahren 2000 und 2001 den nach der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion (Höchstbestandesverordnung, HBV; AS 1999 452) erlaubten Tierhöchstbestand um 40% bzw. um entweder 80 Mastkälber oder 4800 Mastpoulets überschritten hatte. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist nur noch, ob die Streichung der Direktzahlungen für das Jahr 2001 wegen Missachtung der Höchstbestandesverordnung nach Art. 2 Abs. 2 lit. c der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13) gesetzmässig ist.
2.2 Auf Verwaltungsgerichtsbeschwerde hin kann das Bundesgericht Verordnungen des Bundesrats vorfrageweise auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit prüfen. Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft es, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen, befindet das Gericht auch über die Verfassungsmässigkeit der unselbständigen Verordnung. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 191 BV für das Bundesgericht verbindlich; es darf in diesem Falle bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrats setzen, sondern es beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist. Es kann dabei namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützen lässt oder ob sie Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist,
rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht finden lässt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden müssen. Für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahmen trägt demgegenüber der Bundesrat die Verantwortung; es kann nicht Aufgabe des Bundesgerichts sein, zu untersuchen, ob die in der Verordnung getroffenen Massnahmen wirtschaftlich und agrarpolitisch zweckmässig sind (BGE 129 II 160 E. 2.3 S. 164 f.; 129 II 249 E. 5.4 S. 263; 128 II 34 E. 3b; 128 II 247 E. 3.3, je mit Hinweisen).
3.
3.1 Im Streit liegen Direktzahlungen für das Jahr 2001. Die vorliegend massgebenden Normen des Landwirtschaftsgesetzes in der Fassung vom 29. April 1998 (AS 1998 3033) und der Direktzahlungsverordnung in der Fassung vom 7. Dezember 1998 (AS 1999 229) erfuhren zwischen ihrem Inkrafttreten und dem Jahre 2001 keine Änderungen, weshalb sie für die hier zu prüfende Frage massgebend sind.
3.2 Art. 47 LwG bestimmt, dass Bewirtschafter von Betrieben, welche die Nutztier-Höchstbestände gemäss Art. 46 LwG überschreiten, eine jährliche Abgabe entrichten müssen (Abs. 1). Der Bundesrat setzt die Abgabe so fest, dass die Haltung überzähliger Tiere unwirtschaftlich ist (Abs. 2).

Gemäss Art. 70 LwG in der bis zum 31. Dezember 2003 geltenden Fassung (vgl. AS 2003 4217 4232) richtet der Bund Bewirtschaftern von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen und Ökobeiträge aus (Abs. 1). Die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung ist Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen (Abs. 4). Der Bundesrat bestimmt für den Bezug von allgemeinen Direktzahlungen und Ökobeiträgen: 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, ab denen die Summe der Beiträge gekürzt wird oder keine Beiträge ausgerichtet werden (Abs. 5). Der Bundesrat kann: a. die Direktzahlungen unter Berücksichtigung der Produktionserschwernisse abstufen; sowie b. die Ausrichtung der
Beiträge mit Auflagen verknüpfen (Abs. 6).

Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zum Landwirtschaftsgesetz, wo dieses die Zuständigkeit nicht anders regelt (Art. 177 Abs. 1 LwG).

Direktzahlungen erhalten nach der vom Bundesrat erlassenen Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 Bewirtschafter, welche einen Betrieb führen und ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben (Art. 2 Abs. 1 DZV). Keine Direktzahlungen erhalten nach Abs. 2 der Norm: a. juristische Personen; b. Bund, Kantone und Gemeinden; c. Bewirtschafter, deren Tierbestände die Grenzen der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion (AS 1999 452, 2000 403; heute: die Verordnung vom 26. November 2003, SR 916.344) überschreiten. Dieser Ausschluss gilt allerdings nicht für die Beiträge für den ökologischen Ausgleich, die trotz Überschreitung der Tierhöchstbestände ausgerichtet werden (Art. 43 Abs. 1 DZV in der alten und geltenden Fassung).
3.3 Die Vorinstanz erwägt zusammengefasst, dass Art. 47 Landwirtschaftsgesetz die Sanktionen wegen Überschreitung der Tierhöchstbestände abschliessend regle. Der Begriff des bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebs sei vom Gesetzgeber in aArt. 70 Abs. 2-5 LwG abschliessend konkretisiert worden. Als "Voraussetzungen" regelten diese Bestimmungen direkt die Beitragsberechtigung für Direktzahlungen oder berührten diese zumindest. Sie verpflichteten den Bundesrat diesbezüglich ausgestaltend gesetzgeberisch tätig zu werden. Abgesehen von der Umschreibung des ökologischen Leistungsnachweises nach aArt. 70 Abs. 2 LwG und der Einhaltung der Gewässer-, Umwelt- und Tierschutzbestimmungen (Abs. 4 der Norm) umschreibe aArt. 70 Abs. 5 LwG verschiedene Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen in Form von Grenzwerten. Damit würden die Bereiche, in denen die Beitragsberechtigung von Grenzwerten abhängig gemacht würden, bereits auf Gesetzesstufe festgelegt, und es werde dem Bundesrat genau vorgegeben, in welchen Bereichen er Grenzwerte im Hinblick auf den Direktzahlungsanspruch auszugestalten habe. Angesichts der abschliessenden Regelung der Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen in aArt. 70 Abs. 2-5 LwG gebe das Gesetz dem Bundesrat keine Kompetenz, weitere Voraussetzungen auf Verordnungsstufe aufzustellen. Auch aus aArt. 70 Abs. 6 lit. b LwG, wonach der Bundesrat die Ausrichtung der Beiträge mit Auflagen verknüpfen könne, ergebe sich keine delegierte Kompetenz, die Einhaltung der Tierhöchstbestände zur Voraussetzung der Direktzahlungen zu machen. Der bundesrätliche Gesetzesentwurf habe noch die Formulierung enthalten, dass der Bundesrat die Beitragsberechtigung von der Erfüllung weiterer Voraussetzungen abhängig machen und die Ausrichtung der Beiträge mit Auflagen verknüpfen könne. Dabei sei insbesondere an die Einhaltung der Tierschutzbestimmungen gedacht worden. Im Zuge der parlamentarischen Debatten sei die Einhaltung der massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, Umweltschutz- und Tierschutzgesetzgebung aber in aArt. 70 Abs. 3 LwG als Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen im Rahmen der für alle Direktzahlungen geltenden grundsätzlichen Bestimmungen über die Beitragsberechtigung geregelt worden. Aus dem Vergleich zwischen der noch im Botschaftsentwurf enthaltenen Formulierung von Art. 68 Abs. 3 lit. d mit der letztlich beschlossenen Fassung von aArt. 70 Abs. 6 lit. b LwG könne ohne weiteres geschlossen werden, dass es bei dieser Bestimmung nicht um die Beitragsberechtigung an sich und die Einführung neuer Grenzwerte für die Beitragsberechtigung gehe, sondern lediglich um eine Ermächtigung zum Erlass weiterer Auflagen im Zusammenhang mit der "eigentlichen Ausrichtung" der Direktzahlungen.
4.
Nachfolgend ist zuerst die historische Entwicklung bis zum Erlass der hier massgeblichen Bestimmungen nachzuzeichnen, bevor diese selbst näher geprüft werden.
4.1 Mit Gesetzesnovelle vom 9. Oktober 1992, in Kraft getreten am 1. Januar 1993, wurde das Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 1951 (AS 1953 1073; BBl 1951 I 133) einer Teilrevision unterzogen (AS 1993 II 1571 1573; BBl 1992 II 1ff.). Mit den neuen Art. 31a und 31b wurden erstmals produktunabhängige Subventionen, so genannte ergänzende Direktzahlungen sowie Direktzahlungen für besondere ökologische Leistungen, eingeführt. Gemäss Art. 31a Abs. 5 lit. a LwG in der genannten Fassung werden die Direktzahlungen mit Bedingungen und Auflagen verknüpft, welche insbesondere den Kreis der Bezüger auf bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe beschränken sollen. Art. 31b Abs. 4 LwG bestimmt, dass die Direktzahlungen für besondere ökologische Leistungen mit Bedingungen und Auflagen verknüpft werden, die der Bundesrat festlegt, und der gesamte Betrieb die Bedingungen und Auflagen nach Art. 31a LwG zu erfüllen hat.

In der Botschaft zur Teilrevision des Landwirtschaftsgesetzes wurde zum vorgeschlagenen Art. 31a Abs. 5 lit. a ausgeführt, die Beiträge sollten insbesondere an die Auflage einer "marktkonformen" Produktion bezüglich Menge und Qualität geknüpft werden. Wenn die Produktion in bestimmten Sektoren nicht "marktkonform", z.B. zu hoch sei, so könne der Bundesrat die Ausrichtung von Direktzahlungen an die Bedingung knüpfen, dass

die Produktion bzw. die Anbaufläche eingeschränkt werde. Die Verbindung von Direktzahlungen mit solchen Auflagen werde im Ausland praktiziert und bilde ein wesentliches Element im neuen Programm zur Reform der EG-Agrarpolitik. Überdies solle die bodenabhängige Produktion in bäuerlichen Betrieben gegenüber derjenigen in nichtbäuerlichen Betrieben bevorzugt werden (Botschaft vom 27. Januar 1992 zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes, BBl 1992 II 1, 18, 48). Leitbild für die schweizerische Landwirtschaft bleibe der Familienbetrieb, in dem die bäuerliche Familie gleichzeitig Finanzierung, Betriebsleitung und einen wesentlichen Teil der Arbeitserledigung besorge (BBl 1992 II 524).

Gestützt auf Art. 31a, Art. 31b und Art. 117 LwG in der genannten Fassung wurden am 26. April 1993 die Direktzahlungsverordnung (aDZV; AS 1993 II 1574) und die Oeko-Beitragsverordnung (aOeBV; AS 1993 II 1581) erlassen. Art. 4 Abs. 1 lit. b aDZV und Art. 4 lit. b aOeBV bestimmten je unter dem Titel "Nicht beitragsberechtigte Betriebe" gleichlautend, dass Bewirtschafter, die mehr Tiere halten als nach der Verordnung vom 13. April 1988 über die Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion (AS 1988 I 670) zulässig ist, keine Direktzahlungen erhalten.
4.2 Gemäss Art. 31octies Abs. 2 und 3 lit. a und b der früheren Bundesverfassung, angenommen in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 (AS 1996 II 2502), fördert der Bund ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend von der Handels- und Gewerbefreiheit die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe; dabei ergänzt er insbesondere das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises, und er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind. Die ganze Verfassungsnorm wurde unverändert in Art. 104 der seit dem 1. Januar 2000 geltenden Bundesverfassung (BV; SR 101) übernommen.
4.2.1 Eine Umschreibung des Begriffs des bäuerlichen Betriebs findet sich weder im Gesetz noch im Verordnungsrecht, wohl aber im Sechsten Landwirtschaftsbericht (BBl 1984 III 469, insbes. 730 f.). Prägende Elemente sind danach etwa die Bodenbewirtschaftung, das Überwiegen der familieneigenen Arbeitskräfte, die Verbindung von Eigentum, Besitz und Bewirtschaftung sowie die Einheit von Arbeitsplatz und Heimstätte (vgl. auch Eduard Hofer, Übersicht über die landwirtschaftlichen Direktzahlungen, Blätter für Agrarrecht 1998, S. 153). Der Bundesrat hat im Gesetzesentwurf auf eine positive Definition des bäuerlichen Betriebes nach den genannten Kriterien verzichtet, weil sich eine solche Umschreibung angesichts der existierenden Vielfalt und des sich im Verlauf der Zeit wandelnden Begriffsverständnisses nicht eignen würde und für administrative Zwecke zu wenig scharf wäre (vgl. Botschaft zur Agrarpolitik 2002, BBl 1996 IV 56; Hofer, a.a.O., ebd.).
4.2.2 Bereits die Geflügelverordnung vom 22. März 1989 (AS 1989 I 461) nahm Bezug auf die Abgrenzung der bäuerlichen von nichtbäuerlichen Betrieben. Nach deren Art. 1 Abs. 1 lit. b wurden Importeure von Geflügel verpflichtet, inländisches Geflügel zu übernehmen, das auf bäuerlichen Betrieben erzeugt wurde. Gemäss dem damals geltenden Verordnungsrecht galten als bäuerlich namentlich Betriebe, welche die Höchstbestandesvorschriften einhielten (BGE 118 Ib 536 E. 5a mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat im genannten Entscheid den Zusammenhang zwischen dem Begriff der bäuerlichen Produktion und der Einhaltung der Höchstbestandesvorschriften nicht beanstandet.
4.2.3 Die Einführung von Tierhöchstbeständen diente von Anfang an nicht nur der Lenkung der Fleisch- und Eierproduktion, sondern auch der Bekämpfung von Massentierhaltung und der Erhaltung einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft (Sechster Landwirtschaftsbericht, BBl 1984 III 559, 646, 714). Auch die Ausgestaltung der Direktzahlungen hatte mit ihren auf bäuerliche Betriebe ausgerichteten Kriterien von Beginn weg deren Festigung zum Ziel (Sechster Landwirtschaftsbericht, a.a.O., 736, 748, 758). Daran hatte sich bis 2001 nichts geändert. Wie die Botschaft zur Agrarpolitik 2002 darlegt, sollten unter anderem die Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion auch weiterhin das Entstehen nichtbäuerlicher Betriebe unattraktiv machen oder ganz verhindern, weil sie eine obere Grenze bezüglich Betriebsgrösse aufstellten. Im Vordergrund stand nicht (mehr) die Produktionslenkung, sondern eine nachhaltige Produktion in bäuerlichen Betrieben (BBl 1996 IV 56f., 169 und 300f.). Ferner zählt die Botschaft zur Agrarpolitik 2002 alle auf den bäuerlichen Betrieb ausgerichteten Massnahmen auf, insbesondere die Einhaltung der Grenzen der Höchstbestandesverordnung, und sie verweist in diesem Zusammenhang immer wieder darauf, dass die
Einhaltung der Massnahmen Voraussetzung oder Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen sei (BBl a.a.O., 56, 82). Schliesslich wurde in den parlamentarischen Kommissionen bei der Beratung des genannten Botschaftsentwurfs im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Direktzahlungen davon ausgegangen, dass ein

Betrieb, der die Tierhöchstbestandesgrenzen überschreite, nicht mehr als bäuerlich gelten könne (vgl. nur Protokoll der Kommission des Nationalrates für Wirtschaft und Abgaben, Sitzung vom 1.-3. September 1997, S. 12, 15).
5.
5.1 Der Gesetzgeber hat das Verfassungskonzept der Direktzahlungen im 3. Titel "Direktzahlungen" in den Art. 70 bis 77 LwG sowohl nach der hier massgebenden als auch der geltenden Fassung konkretisiert. Während Art. 70 LwG den Grundsatz und die Voraussetzungen regelt, enthalten die Art. 72 bis 77 LwG die Grundzüge der verschiedenen Beitragsarten. Art. 70 Abs. 1 LwG übernimmt fast wörtlich den Verfassungsauftrag von Art. 104 Abs. 3 lit. a BV.
5.2
Nach Art. 70 Abs. 1 LwG in der alten und geltenden Fassung soll nur der bodenbewirtschaftende bäuerliche Betrieb Anspruch auf allgemeine Direktzahlungen haben. Der Gesetzgeber hat damit nicht nur den Verfassungsauftrag von Art. 104 BV umgesetzt, sondern auch die damit übereinstimmende Konzeption von Art. 31a Abs. 5 lit. a des LwG vom 3. Oktober 1951 nach der Teilrevision vom 9. Oktober 1992 übernommen, gemäss dem die Direktzahlungen mit Bedingungen und Auflagen verknüpft wurden, welche insbesondere den Kreis der Bezüger auf bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe beschränken sollten. Anders als die allgemeinen Direktzahlungen wurden und werden Ökobeiträge auch an Betriebe ausgerichtet, welche keinen bäuerlichen Charakter haben (vgl. etwa Art. 43 DZV in der alten und geltenden Fassung).

Das Landwirtschaftsgesetz konkretisiert den Begriff des bäuerlichen Betriebs indirekt, beispielsweise durch den Ausschluss von Direktzahlungen für sehr kleine Einheiten (Art. 70 Abs. 5 lit. a aLwG) und weitere strukturpolitisch motivierte Grenzwerte (Art. 70 Abs. 5 lit. b, d, e und f LwG).
5.3 Der Bundesrat hatte in der Botschaft zur Agrarpolitik 2002 im Abschnitt "Allgemeine Direktzahlungen" vorgeschlagen, dass das Landwirtschaftsgesetz ihm die Kompetenz geben sollte, in einer Ausführungsverordnung "die Beitragsberechtigung von der Erfüllung weiterer Voraussetzungen abhängig [zu]machen und die Ausrichtung der Beiträge mit Auflagen [zu]verknüpfen" (Art. 68 Abs. 3 lit. d Entwurf LwG; BBl 1996 IV 1, 328), wie dies schon nach Art. 31a Abs. 5 aLwG der Fall war. Der Bundesrat erläuterte diesen Vorschlag wie folgt: "Der Bundesrat kann nach Buchstabe d die Beiträge an weitere Voraussetzungen und Auflagen knüpfen, um insbesondere die tiergerechte Produktion zu fördern. Die Einhaltung der Tierschutzbestimmungen stellt für den Bundesrat eine Grundvoraussetzung dar. Dadurch werden die ergänzenden Direktzahlungen zu einem wirksamen Instrument für die Durchsetzung dieser Anliegen und eine den gesetzlichen Normen entsprechende Betriebsführung" (BBl 1996 IV 213).

Der Entwurf des Bundesrates wurde im Verlauf der Vorberatung in den parlamentarischen Kommissionen und anschliessend in den Räten grundlegend geändert. So wurden etwa die Art. 67 und 68 des bundesrätlichen Entwurfs inhaltlich modifiziert und schliesslich in aArt. 70 LwG zusammengezogen. Die vorberatenden Kommissionen der beiden Räte waren der Meinung, es genüge nicht, dem Bundesrat die Kompetenz zu delegieren, die Einhaltung der Gewässerschutz-, Umweltschutz- und Tierschutzgesetzgebung als Voraussetzung oder Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen festzulegen. Vielmehr müssten solche Bedingungen und Auflagen, auch wenn sie eine Selbstverständlichkeit darstellten, aus politischen Gründen plakativ im Gesetz selber enthalten sein (Protokoll der Kommission des Nationalrates für Wirtschaft und Abgaben, Subkommission "Direktzahlungen", Sitzung vom 27. August 1997, S. 4,. sowie Sitzung der Kommission vom 1.-3. September 1997, S. 21 ff.; Protokoll der Kommission des Ständerates für Wirtschaft und Abgaben, Sitzung vom 25. November 1997, S. 18 ff.). Daraus entstand Art. 70 Abs. 4 LwG in der alten und geltenden Fassung (bzw. Art. 67 Abs. 3bis in der Nummerierung nach dem Stand in der parlamentarischen Kommissionsberatung). Die vorberatenden Kommissionen der Räte ergänzten diese Bestimmung ferner mit der Formulierung, dass die Einhaltung der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung nur Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen sei, sofern die Bestimmungen für die landwirtschaftliche Produktion massgeblich seien, womit der Zusammenhang zwischen Gesetzesverstoss und betrieblicher Tätigkeit festgehalten wurde (vgl. nur Protokoll der Kommission des Ständerates für Wirtschaft und Abgaben, Sitzung vom 25. November 1997, S. 32). Gleichzeitig wurde in der parlamentarischen Beratung in Art. 67 (nach der damaligen Nummerierung) ein Absatz 5 eingefügt, der dem Bundesrat die Kompetenz gab, die Ausrichtung der Beiträge mit Auflagen zu verknüpfen (AB 1997 N 270). Diese Bestimmung wurde schliesslich zu aArt. 70

Abs. 6 lit. b LwG. Weshalb darin nur noch von "Auflagen" und nicht mehr zusätzlich von "Voraussetzungen" gesprochen wird, lässt sich den Materialien nicht entnehmen, doch scheint diese Änderung im Zusammenhang mit der Einfügung von Absatz 4 der Norm erfolgt zu sein.

Der Entstehungsgeschichte des seither nicht revidierten Art. 70 Abs. 4 LwG und von aArt. 70 Abs. 6 lit. b LwG sowie der in der parlamentarischen Beratung nicht in Frage gestellten Regelung von Art. 4 Abs. 1 lit. b der Direktzahlungsverordnung vom 26. April 1993 (aDZV; AS 1993 1574), die vollständig Art. 2 Abs. 2 lit. c der Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 entspricht, lässt sich entnehmen, dass es dem Gesetzgeber - im Unterschied zu den Grenzwerten gemäss aArt. 70 Abs. 5 LwG - nicht darum ging, die Verknüpfung des Anspruchs auf Beitragszahlungen mit der Einhaltung von Gesetzesbestimmungen, welche die landwirtschaftliche Produktion regeln, abschliessend auf die in Art. 70 Abs. 4 LwG genannten Gesetze zu beschränken. Vielmehr bezweckte er damit offenbar eine in erster Linie politisch motivierte Aussage mit Blick auf eine ökologisch ausgerichtete Landwirtschaft (vgl. die Hinweise in dieser Erwägung sowie die Aussage in AB 1997 N 2068, Votum Berichterstatter Nebiker, wonach dieser Absatz - soweit er sich erinnere - auf Antrag der sozialdemokratischen Fraktion aufgenommen worden sei). Dem Bundesrat sollte damit nicht die Befugnis genommen werden, weitere Auflagen für die Ausrichtung von Direktzahlungen vorzusehen, sondern
er wurde mit der Aufnahme der Bestimmung des aArt. 70 Abs. 6 lit. b LwG vielmehr ausdrücklich dazu ermächtigt.
6.
6.1 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass das Landwirtschaftsrecht seit 1989 Betriebe, welche die Höchstbestandesvorschriften missachten, als nicht bäuerlich einstuft (BGE 118 Ib 536 E. 5a mit Hinweisen), und die Direktzahlungsverordnung seit Einführung von Direktzahlungen vorsieht, dass Betriebe, welche die Tierhöchstbestände überschreiten, von allgemeinen Beiträgen ausgeschlossen sind. Das Landwirtschaftsgesetz in der vorliegend massgebenden Fassung beruht auf dieser Konzeption.
6.2 Art. 70 Abs. 1 LwG in der alten und geltenden Fassung (in Verbindung mit Art. 177 Abs. 1 LwG) überlässt es weitgehend dem Bundesrat, den unbestimmten Begriff "bäuerlich" in den Ausführungsbestimmungen zu konkretisieren bzw. die Ausgrenzung nichtbäuerlicher Betriebe von Direktzahlungen zu normieren (Eduard Hofer, Übersicht über die landwirtschaftlichen Direktzahlungen, Blätter für Agrarrecht 1998, S. 153).
6.2.1 Während Art. 70 Abs. 4 LwG zwingende Voraussetzungen bzw. Auflagen für die Beanspruchung von Direktzahlungen aufzählt, lässt aArt. 70 Abs. 6 lit. b LwG dem Bundesrat einen grossen Spielraum, ob und gegebenenfalls welche weiteren Auflagen er in den Ausführungsbestimmungen an die Ausrichtung von Direktzahlungen sowie welche Folgen er an die Verletzung der Auflagen knüpfen will. Unter "Auflagen" im vorliegenden Zusammenhang sind nicht Nebenbestimmungen von Verfügungen zu verstehen, da der Bundesrat gestützt auf das Landwirtschaftsgesetz selbst keine Verfügungen, sondern nur Ausführungsbestimmungen zum Landwirtschaftsgesetz erlassen kann, und der Vollzug des Gesetzes grundsätzlich den Kantonen obliegt (Art. 178 Abs. 1 LwG). "Auflage" im Sinne von aArt. 70 Abs. 6 lit. b LwG bedeutet vielmehr, dass der Bundesrat die Ausrichtung von Direktzahlungen an Verpflichtungen zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen, wie sie sich etwa aus anderen Gesetzen oder Verordnungen ergeben können, knüpfen kann. Insofern dient die weite Kompetenzdelegation in aArt. 70 Abs. 6 lit. b LwG dazu, die Direktzahlungen nötigenfalls über den einfacheren Verordnungsweg von der Einhaltung weiterer Auflagen abhängig zu machen. Art. 2 Abs. 2 lit. c DZV verweist lediglich auf die Höchstbestandesverordnung. Er begründet keine neue Pflichten, sondern stellt nur einen Zusammenhang zwischen dem Anspruch auf Direktzahlungen und der Einhaltung geltender Pflichten her.

Die Delegationskompetenz zum Erlass allgemeiner Auflagen für die Ausrichtung von Direktzahlungen gemäss aArt. 70 Abs. 6 lit. b LwG (in Verbindung mit Art. 177 Abs. 1 LwG) umfasst nicht nur die Berechtigung zur Normierung der Kürzung der Beiträge bei Verletzung von Auflagen, sondern auch zur Regelung ihres gänzlichen Ausschlusses. Im Unterschied zur Voraussetzung oder Bedingung hängt bei der Auflage die Ausrichtung der Beiträge zwar nicht zwingend von ihrer Erfüllung ab, doch räumt aArt. 70 Abs. 6 lit. b LwG dem Bundesrat wie schon ausgeführt einen sehr weiten Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung ein. Der Gesetzgeber hat den Entscheid, ob und gegebenenfalls welche Folgen im Verordnungsrecht an die Nichteinhaltung bestimmter Auflagen geknüpft werden sollen, vollständig an den Bundesrat delegiert und damit Art. 70 Abs. 4 LwG ergänzt. Die Ermächtigung im Gesetz schliesst mangels einschränkender Regelung und gegenteiligem, klar zum Ausdruck gebrachtem Willen des Gesetzgebers auch die Befugnis mit ein, generell den Ausschluss der Bei-

tragsberechtigung im Falle der Verletzung bestimmter Auflagen vorzusehen. Der Bundesrat hat diese in Bezug auf die Einhaltung der Höchstbestandesgrenzwerte in Art. 2 Abs. 2 lit. c DZV entsprechend
wahrgenommen und damit die Einhaltung der Auflagen zur Voraussetzung oder Bedingung für die Ausrichtung von Direktzahlungen erhoben. Diese Regelung hält sich an die Grenzen der dem Bundesrat im Gesetz eingeräumten Befugnisse.
6.2.2 Art. 70 Abs. 2 - 5 LwG in der hier massgebenden Fassung legen entgegen der Auffassung der Vorinstanz die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen nicht abschliessend fest. Solches lässt sich den Materialien, wie dargelegt, nicht entnehmen. Die genannten Normen regeln denn auch Unterschiedliches. Während aArt.70 Abs. 5 LwG beispielsweise den Bundesrat verpflichtet, für den Bezug von allgemeinen Direktzahlungen und Ökobeiträgen bestimmte Grenzwerte in Bezug auf die dort aufgezählten Punkte aufzustellen, gibt ihm aArt. 70 Abs. 6 lit. b LwG (heute: Art. 70 Abs. 6 lit. c LwG) die Befugnis, die Ausrichtung der Beiträge mit Auflagen zu verknüpfen.
6.3 Zusammenfassend ergibt sich, dass der Bundesrat die ihm von aArt. 70 Abs. 6 lit. b LwG zugewiesene Kompetenz ausgehend vom Sinn und Zweck der allgemeinen Direktzahlungen und der Tierhöchstbestände sowie von der damals anerkannten Verbindung beider Konzepte und dem Ziel der Unterstützung bäuerlicher Betriebe durch allgemeine Direktzahlungen (vgl. oben E. 4) wahrgenommen hat, indem er in Art. 2 Abs. 2 lit. c DZV verankerte, dass Bewirtschafter, deren Tierbestände die Grenzen der Höchtsbestandesverordnung überschreiten, keine Direktzahlungen erhalten. Er hat damit solchen Betrieben sinngemäss die Eigenschaft als "bäuerlich" abgesprochen. Angesichts des dem Bundesrat durch aArt. 70 Abs. 1 und Abs. 6 lit. b LwG eingeräumten, sehr weiten Ermessensspielraums für die Regelung weiterer Beitragsschranken auf Verordnungsebene liegt dies im Rahmen der Delegation.

Art. 2 Abs. 2 lit. c DZV dient der Festigung bäuerlicher Betriebe sowie der Verhinderung von Tierfabriken und kann sich somit auf sachliche Gründe stützen. Die Verordnungsbestimmung ist auch nicht aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig. Da X._____ die Tierhöchstbestände um 40 Prozent überschritt, braucht nicht geprüft zu werden, ob es mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar wäre, Bewirtschafter, welche die Tierhöchstbestände nur geringfügig oder nur für kurze Zeit überschreiten, für das betroffene Jahr vollständig von Direktzahlungen auszuschliessen.
7.
Nach dem Ausgeführten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutzuheissen und der Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements aufzuheben. Es ist festzustellen, dass der Beschwerdegegner für das Jahr 2001 keinen Anspruch auf allgemeine Direktzahlungen hat. Im Übrigen ist die Sache zur neuen Entscheidung über die Verfahrenskosten an die Vorinstanz und an die Landwirtschaftliche Rekurskommission des Kantons Aargau zurückzuweisen.

Bei diesem Ausgang trägt der Beschwerdegegner die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht (Art. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 7. Dezember 2004 aufgehoben.
2. Es wird festgestellt, dass der Beschwerdegegner für das Jahr 2001 keinen Anspruch auf allgemeine Direktzahlungen hat. Im Übrigen wird die Sache zu neuer Entscheidung über die Verfahrenskosten an die Vorinstanz und an die Landwirtschaftliche Rekurskommission des Kantons Aargau zurückgewiesen.
3.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'500.– wird dem Beschwerdegegner auferlegt.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Finanzdepartement, Abteilung Landwirtschaft, und der Landwirtschaftlichen Rekurskommission des Kantons Aargau sowie der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 16. August 2005
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: