

- 9 Wirtschaft – Technische Zusammenarbeit
Economie – Coopération technique
Economia – Cooperazione tecnica

52

Auszug aus dem Urteil der Abteilung II
i. S. X. gegen Volkswirtschaftsdepartement des Kantons X.
B-1796/2009 vom 9. November 2010

Landwirtschaft. Direktzahlungen auch ohne Gewinnstrebigkeit.**Art. 70 LwG. Art. 6 Abs. 1 Bst. a LBV.**

Direktzahlungen dürfen nicht auf gewinnstrebige landwirtschaftliche Betriebe beschränkt oder wegen fehlender Gewinnstrebigkeit herabgesetzt werden. Sie unterstehen als Anspruchssubventionen dem Leistungsabgeltungsprinzip. Die Ausnahmen müssen in Art. 70 LwG erwähnt sein (E. 3.3–3.4).

Agriculture. Paiements directs même en l'absence de but lucratif.**Art. 70 LAgr. Art. 6 al. 1 let. a OTerm.**

Les paiements directs ne peuvent pas être limités aux entreprises agricoles poursuivant un but lucratif ou être réduits en raison de l'absence de but lucratif. Dans la mesure où il existe un droit à la subvention, ils sont soumis au principe de rémunération des prestations individuelles. Les exceptions doivent être énumérées à l'art. 70 LAgr (consid. 3.3–3.4).

Agricoltura. Pagamenti diretti anche in assenza di scopo lucrativo.**Art. 70 LAgr. Art. 6 cpv. 1 lett. a OTerm.**

I pagamenti diretti non possono essere limitati ad imprese agricole con scopo lucrativo o essere ridotti a causa dell'assenza di scopo lucrativo. Nel caso in cui esista un diritto al sussidio, essi sottostanno al principio della remunerazione delle prestazioni. Le eccezioni devono figurare all'art. 70 LAgr (consid. 3.3–3.4).

Mit Verfügung vom 12. November 2007 verfügte die Erstinstanz die Rückforderung der für die Jahre 2005 bis 2007 an den Beschwerdeführer ausgerichteten Direktzahlungen mit der Begründung, jener bewirtschafte zwei seiner Parzellen nicht auf eigene Rechnung und Gefahr. Die gegen diese Verfügung vom Beschwerdeführer erhobene Einsprache wies die Erstinstanz am 12. Dezember 2007 ab.

Am 12. Dezember 2007 beziehungsweise 14. Januar 2008 legte der Beschwerdeführer bei der Vorinstanz Rekurs gegen den Einspracheentscheid ein. Dieser wurde von der Vorinstanz mit Entscheid vom 20. Februar 2009 mit der Begründung abgewiesen, die Pferdehaltung des Beschwerdeführers sei in der fraglichen Periode kein landwirtschaftliches Unternehmen und damit kein Betrieb im Sinne der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung gewesen. Der Beschwerdeführer habe aus seiner Pferdehaltung keinerlei Erträge erwirtschaftet; es habe auch an einer aktiven Teilnahme am Wirtschaftsverkehr durch Verkaufsbemühungen gefehlt. Damit sei die Pferdehaltung Teil des Privathaushalts des Beschwerdeführers gewesen und sei von diesem als blosses Hobby betrieben worden.

Am 17. März 2009 erhob der Beschwerdeführer gegen den Entscheid der Vorinstanz Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer). Er beantragt, seine Beschwerde sei gutzuheissen und es sei festzustellen, dass sein Landwirtschaftsbetrieb Anspruch auf Direktzahlungen habe, weshalb auf die Rückforderung der ausgerichteten Direktzahlungen zu verzichten sei. Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, in den Weisungen des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) sei ausdrücklich festgehalten, dass eine wirtschaftliche Verwertung der Produkte nicht erforderlich sei. Die von ihm durchgeführte Betriebsumstellung von Kühen auf eine Irish-Tinker-Zucht habe hohe Auslagen nach sich gezogen. Nach anfänglichem Einnahmerückgang und Pech mit der Zuchtstute und einem Zuchtfohlen in den Jahren 2006 und 2007 stünden nun zwei Zuchtfohlen und zwei Shettland-Ponys zum Verkauf bereit. Es seien also sehr wohl positive Betriebsergebnisse erwirtschaftet worden, nur stünden diese zur Zeit noch nicht in der Erfolgsrechnung, sondern erst auf der Vermögensseite der Bilanz.

Mit Vernehmlassungen vom 14. April 2009 beziehungsweise 29. April 2010 beantragen die Vorinstanz und die Erstinstanz die Abweisung der Beschwerde. Mit Replik vom 13. Mai 2009 hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest.

Mit Stellungnahme vom 30. April 2010 erklärte das als Fachbehörde in das Verfahren einbezogene BLW, es könne sich der betriebswirtschaftlichen Auslegung des Betriebsbegriffs durch die Vorinstanz anschliessen. Es sei nicht Ziel der Landwirtschaftspolitik, die ausschliesslich hobbymässige Haltung von Pferden mit Direktzahlungen zu unterstützen. Auf Aufforderung des BVGer führte das BLW mit Stellungnahme vom 29. Juli 2010 aus, den gesetzlichen Grundlagen sei nicht zu entnehmen, inwieweit die Direktzahlungsberechtigung eine wirtschaftliche Verwertung der Erzeugnisse aus der Landwirtschaft voraussetze. Ob es sich um einen unterstützungswürdigen bäuerlichen Betrieb im Sinne der landwirtschaftlichen Gesetzgebung handle, sei jeweils konkret zu prüfen. Beim Beschwerdeführer spreche die Tatsache, dass er seit der Übernahme des Betriebs beziehungsweise der Umstellung von Kuh- auf haltung kein landwirtschaftliches Einkommen erzielt habe, gegen die Ausrichtung von Direktzahlungen, deren Zweck es sei, das bäuerliche Einkommen zu ergänzen.

Mit Eingabe vom 6. September 2010 reichte der Beschwerdeführer auf Aufforderung des BVGer Auszüge aus der Betriebsbuchhaltung und den Steuererklärungen der Jahre 2002 bis 2008, eine Auflistung des Pferdebestands sowie Verträge über den Verkauf seiner Pferde ein. Zu den vom Beschwerdeführer eingereichten Unterlagen äusserte sich die Erstinstanz mit Eingabe vom 29. September 2010, zu welcher der Beschwerdeführer am 25. Oktober 2010 wiederum Stellung nahm.

Das BVGer heisst die Beschwerde gut und hebt die angefochtene Verfügung auf.

Aus den Erwägungen:

3. Umstritten ist vorliegend die durch die Vorinstanzen gegenüber dem Beschwerdeführer verfügte Rückforderung der Direktzahlungsbeiträge für die Jahre 2005 bis 2007, insgesamt Fr. (...). (...)

3.1 Die Vorinstanz gelangt im angefochtenen Entscheid zum Schluss, die Pferdezucht des Beschwerdeführers sei in den Jahren 2005 bis 2007 kein landwirtschaftliches Unternehmen und damit kein Betrieb im Sinne von Art. 6 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91) gewesen. Da weder in der Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (DZV, SR 910.13) noch in der LBV oder den dazugehörigen Materialien definiert sei, was

unter der Formulierung « als Betrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen » gemäss Art. 6 Abs. 1 LBV Einleitungssatz zu verstehen sei, sei auf die in der Betriebswirtschaftslehre verwendete Terminologie abzustellen, wonach der Begriff des Betriebs nur für vorwiegend produzierende und nicht für vorwiegend konsumierende Wirtschaftseinheiten verwendet werde. Der Beschwerdeführer habe in der fraglichen Periode aus seiner Pferdehaltung keinerlei Erträge erwirtschaftet; es habe auch an einer aktiven Teilnahme am Wirtschaftsverkehr durch Verkaufsbemühungen gefehlt. Zudem habe er das überschüssige Heu verschenkt, was für einen Privathaushalt kennzeichnend sei. Ein produzierendes landwirtschaftliches Unternehmen hätte das überschüssige Heu verkauft. Die Pferdehaltung sei Teil eines Privathaushalts und werde vom Beschwerdeführer als blosses Hobby betrieben.

In der Vernehmlassung führt die Vorinstanz aus, die Pferdehaltung des Beschwerdeführers sei nicht wegen der fehlenden Gewinnmaximierung nicht als Betrieb zu qualifizieren, sondern weil daraus in den Jahren 2005 bis 2007 kein relevanter Ertrag erzielt worden sei, der Beschwerdeführer in diesen Jahren also nicht als Anbieter von Leistungen am Wirtschaftsverkehr teilgenommen habe. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass bei einer Betriebsumstellung während einer gewissen Zeit keine oder lediglich geringe Erträge erwirtschaftet würden. Es sei kein landwirtschaftlicher Betrieb vorstellbar, der sich eine über fünfjährige Umstellungszeit ohne irgendwelche nennenswerte Erträge leisten könne. Es genüge nicht, wenn der Beschwerdeführer Tiere besitze, die er verkaufen könnte. Vielmehr sei entscheidend, ob er laufend Verkaufsbemühungen mache, die eine aktive Teilnahme am Wirtschaftsverkehr belegen. Ein Betrieb zeichne sich dadurch aus, dass er die produzierten Güter regelmässig, laufend und gezielt veräussere, was laufende Verkaufsbemühungen voraussetze. Weder behaupte noch belege der Beschwerdeführer solche. Selbst mit der Geschäftsstrategie, keine jungen Fohlen, sondern grossgezogene Pferde verkaufen zu wollen, hätte der Beschwerdeführer Verkaufsbemühungen vorweisen können, da sein Shettland-Pony aus dem Jahr 2006 und der Irish-Tinker aus dem Jahr 2005 seit längerem « verkaufsfähig » seien.

3.2 Der Beschwerdeführer macht unter Berufung auf die Weisungen des BLW demgegenüber geltend, die Direktzahlungsberechtigung setze keine wirtschaftliche Verwertung der Produkte voraus. Er könne bei Bedarf Belege für Inserate für den Verkauf seiner Tiere einreichen;

Kosten für Insetrate seien im Übrigen auch in der Betriebsbuchhaltung ersichtlich. Ferner mache er mit einem Aushang, der durch einen Augenschein überprüft werden könne, laufend Verkaufsbemühungen. Schliesslich sei festzuhalten, dass eine Zucht an sich «produzierend» sei.

Vorliegend lautet die Kernfrage demnach dahin, ob der Vorinstanz darin gefolgt werden kann, dass die Pferdezucht des Beschwerdeführers in den Jahren 2005 bis 2007 die Voraussetzungen für den Bezug von Direktzahlungen nicht erfüllt habe, weil der Beschwerdeführer daraus keinen – nennenswerten – Ertrag erwirtschaftet hat.

3.2.1 Gemäss Art. 70 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) richtet der Bund Bewirtschaftern von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen, Ökobeiträge und Ethobeiträge aus.

Direktzahlungen erhalten Bewirtschafter, die (a.) einen Betrieb führen, (b.) ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben und (c.) über eine berufliche Grundbildung mit einem Eidgenössischen Berufsattest verfügen (Art. 2 Abs. 1 DZV).

Art. 6 Abs. 1 LBV lautet wie folgt:

Als Betrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen, das:

- a. Pflanzenbau oder Nutztierhaltung oder beide Betriebszweige betreibt;
- b. eine oder mehrere Produktionsstätten umfasst;
- c. rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist;
- d. ein eigenes Betriebsergebnis ausweist; und
- e. während des ganzen Jahres bewirtschaftet wird.

3.2.2 Art. 6 Abs. 1 LBV statuiert in den Bstn. a bis e die Voraussetzungen für den Betriebsbegriff, die kumulativ erfüllt sein müssen. Diesen Kriterien wird im Einleitungssatz die Formulierung «als Betrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen» vorangestellt.

Der Vorinstanz kann beigeplichtet werden, dass weder in der DZV noch in der LBV definiert wird, was unter dem Begriff «landwirtschaftliches Unternehmen» gemäss Einleitungssatz zu verstehen ist. Auch den als

Auslegungshilfe und zur Erläuterung der LBV dienenden Weisungen des BLW ist mit Bezug auf den Einleitungssatz nichts zu entnehmen.

Demgegenüber wird in den Weisungen mit Bezug auf Art. 6 Abs. 1 Bst. a LBV, wonach als Betrieb ein landwirtschaftliches Unternehmen gilt, das Pflanzenbau oder Nutztierhaltung oder beide Betriebszweige betreibt, Folgendes festgehalten:

Eine wirtschaftliche Verwertung der Produkte ist wohl die Regel, wird aber nicht ausdrücklich verlangt.

3.3 Die Vorinstanz vertritt die Ansicht, dass für die Auslegung des Begriffs « landwirtschaftliches Unternehmen » im Einleitungssatz von Art. 6 Abs. 1 LBV auf die in der Betriebswirtschaftslehre verwendete Terminologie abzustellen sei, wonach der Begriff des Betriebs nur für vorwiegend produzierende und nicht für vorwiegend konsumierende Wirtschaftseinheiten zu verwenden sei.

Indem die Vorinstanz den Einleitungssatz unter Anwendung betriebswirtschaftlicher Kriterien auslegt, schafft sie zusätzlich zu den Anforderungen von Bst. a bis e für den Betriebsbegriff eine neue Voraussetzung, nämlich diejenige der Gewinn- beziehungsweise Ertragsorientierung.

3.3.1 Betreffend diese Auslegung der Vorinstanz ergeben sich zunächst die folgenden Einwände:

Einerseits widerspricht die Vorinstanz mit ihrer betriebswirtschaftlichen Auslegung ohne jegliche Begründung den – für sie als Verwaltungsbehörde – verbindlichen Weisungen des BLW zu Art. 6 Abs. 1 Bst. a LBV. Darin geht das BLW zwar vom Grundsatz aus, dass Betriebe im Sinne von der LBV aus dem Pflanzenbau beziehungsweise der Nutztierhaltung Produkte erzeugen, die sie auch wirtschaftlich verwerten, das heisst gewinnbringend einsetzen. Es hält jedoch auch ausdrücklich fest, dass eine wirtschaftliche Verwertung der Produkte nicht zwingend erforderlich sei. Diese Auslegung des BLW kann ohne Weiteres als mit dem Wortlaut von Bst. a « Pflanzenbau oder Nutztierhaltung oder beide Betriebszweige betreibt » vereinbar bezeichnet werden, der weder explizit noch implizit eine Verwertung der Produkte voraussetzt. Da der Zweck der Weisungen des BLW zwar lediglich, aber immerhin, darin besteht, eine einheitliche Verwaltungspraxis bezüglich der Auslegung der LBV sicherzustellen, weicht das BVGer nicht ohne triftigen Grund von ihnen ab, wenn sie eine

überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben beinhalten (vgl. BGE 132 V 200 E. 5.1.2 mit weiteren Hinweisen).

Andererseits spricht gegen die Auslegung der Vorinstanz, dass nicht ohne Weiteres erkennbar ist, welche Absicht der Ordnungsgeber mit der Formulierung «als Betrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen» im Einleitungssatz von Art. 6 Abs. 1 LBV verfolgt hat: Wollte er damit eine zusätzliche Anforderung für den Betriebsbegriff schaffen oder sind die Voraussetzungen für den Betriebsbegriff in den Buchstaben a bis e der Bestimmung bereits abschliessend geregelt, und beinhaltet der Einleitungssatz nichts als eine umschreibende Gleichstellung der Begriffe «Betrieb» und «landwirtschaftliches Unternehmen»?

3.3.2 Die Frage jedoch, ob der Vorinstanz gestützt auf eine verfassungskonforme Auslegung von Art. 6 Abs. 1 LBV dahingehend gefolgt werden könnte, dass ein landwirtschaftlicher Betrieb gewinnorientiert handeln muss, braucht vorliegend jedoch nicht beantwortet zu werden. Wie im Folgenden nämlich aufgezeigt wird, fehlt es für die Statuierung des zusätzlichen Kriteriums der Gewinnorientierung in Art. 6 Abs. 1 LBV beziehungsweise in dessen Einleitungssatz an der verfassungsrechtlich erforderlichen formellgesetzlichen Grundlage.

3.4 Verordnungen, die sich nicht direkt auf die Bundesverfassung abstützen und die gesetzliche Regelungen ergänzen oder abändern (sog. unselbständige, gesetzesvertretende Verordnungen), bedürfen nach Art. 164 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) einer genügenden gesetzlichen Delegationsnorm. Bei diesen ist zu untersuchen, ob sich der Ordnungsgeber an die ihm gesetzlich übertragenen Befugnisse gehalten hat (Art. 182 Abs. 2 BV; PIERRE TSCHANNEN, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2008, Rz. 33 ff. zu Art. 164).

Die Prüfung des BVGer ist dabei auf die Frage beschränkt, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat (BR) im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (vgl. Urteil des Bundesgerichts [BGer] 2C_246/2009 vom 22. März 2010 E. 7.1, Urteil des BGer 2C_735/2007 vom 25. Juni 2008 E. 4.2; BGE 133 V 42 E. 3.1, BGE 131 II 271 E. 4, BGE 129 II 160 E. 2.3 mit weiteren Hinweisen).

Wird im Rahmen einer akzessorischen Normenkontrolle festgestellt, dass ein Rechtssatz gegen übergeordnetes Recht verstösst, haben die Behörden diesen für rechtswidrig zu erklären und nicht anzuwenden. Indes ist die formelle Aufhebung beziehungsweise Anpassung der rechtswidrigen Norm ausschliesslich Sache des zuständigen Rechtsetzungsorgans (vgl. Urteil des BVGer B-3133/2009 vom 13. November 2009 E. 7.1; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich 2008, Rz. 2076).

3.4.1 Die hier zu beurteilende LBV stützt sich im Ingress einzig auf Art. 177 Abs. 1 LwG, wonach der BR die erforderlichen Ausführungsbestimmungen erlässt, wo das Gesetz die Zuständigkeit nicht anders regelt. Diese Bestimmung ermächtigt den Bundesrat im Kapitel über die Vollzugsbestimmungen (Art. 177 ff. LwG) nicht zum Erlass ergänzender, das heisst gesetzvertretender oder gar gesetzesderogierender Vorschriften (vgl. Urteil des BVGer B-3133/2009 vom 13. November 2009 E. 7.2).

Der BR ist deshalb in der LBV nur ermächtigt, Ausführungsvorschriften zu erlassen, wie dies auch der massgebende Wortlaut von Art. 177 Abs. 1 LwG nahelegt. Solchen Vollzugsverordnungen kommt die Funktion zu, die gesetzlichen Bestimmungen zu konkretisieren und gegebenenfalls untergeordnete Lücken zu füllen, soweit dies für den Gesetzesvollzug erforderlich ist. Die Ausführungsbestimmungen müssen sich jedoch an den gesetzlichen Rahmen halten und dürfen insbesondere keine neuen Vorschriften aufstellen, welche die Rechte der Bürger beschränken oder ihnen neue Pflichten auferlegen, selbst wenn diese Regeln mit dem Zweck des Gesetzes vereinbar wären. Vollzugsbestimmungen sind zudem nur in dem Umfang zulässig, als das Gesetz dafür Raum lässt und nicht bewusst auf eine präzisere Regelung der betreffenden Frage verzichtet (vgl. BGE 134 I 313 E. 5.3, BGE 124 I 127 E. 3b f., BGE 122 II 411 E. 3d mit weiteren Hinweisen; Urteil des BVGer B-3133/2009 vom 13. November 2009 E. 7.2).

3.4.2 Gemäss Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV (i. V. m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b und Art. 70 Abs. 1 LwG) unterstehen Direktzahlungen dem Prinzip der Leistungsabgeltung, indem sie als leistungsorientierte Zahlungen grundsätzlich nach dem Prinzip « Leistung-Gegenleistung » ausgerichtet werden (vgl. Botschaft des Bundesrats zur Reform der Agrarpolitik [Zweite Etappe] vom 26. Juni 1996, BBl 1996 IV 201, 202; Botschaft des Bundesrats zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik vom 29. Mai 2002, BBl 2002 4721, 4821 f.; PAUL RICHLI, Agrarrecht, in: Paul Richli

[Hrsg.], Wirtschaftsstrukturrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht Bd. XIII, Basel 2005, Rz. 597). Rechtlich stellen Direktzahlungen Finanzhilfen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) dar. Sie werden als geldwerte Vorteile Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten (vgl. FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Basel 2006, S. 25 ff.). Insofern werden im heutigen Direktzahlungssystem alle Zahlungen an leistungsbezogene Kriterien geknüpft (vgl. Urteil des BVGer B-3133/2009 vom 13. November 2009 E. 4.3.3 mit weiteren Hinweisen).

Zwar besteht nach dem Prinzip der Leistungsabgeltung ein grundsätzlicher Anspruch auf Direktzahlungen, wenn gemeinwirtschaftliche Leistungen von Bewirtschaftern von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben tatsächlich erbracht werden. Indessen hat der Bundesgesetzgeber in Art. 70 Abs. 5 Bst. a–f LwG in Abweichung vom Leistungsabgeltungsprinzip sozialpolitisch motivierte Einschränkungen vorgesehen (vgl. Urteil des BVGer B-3133/2009 vom 13. November 2009 E. 4.3.3 und Urteil des BVGer B-1456/2007 vom 16. Januar 2008 E. 3; RICHLI, a. a. O., Rz. 600, 607, 625 ff.). Nach dieser Bestimmung bestimmt der Bundesrat für den Bezug der allgemeinen Direktzahlungen, der Ökobeiträge und der Ethobeiträge ein minimales Arbeitsaufkommen in Standardarbeitskräften, eine Altersgrenze, Grenzwerte für die Summe der Beiträge pro Standardarbeitskraft, Grenzwerte bezüglich der Fläche oder Tierzahl, Anforderungen an die landwirtschaftliche Ausbildung sowie Grenzwerte bezüglich steuerbarem Einkommen und Vermögen, ab denen die Summe der Beiträge gekürzt wird oder keine Beiträge ausgerichtet werden. Diese sozialpolitischen Einschränkungen hat der BR in den Art. 18 bis Art. 26 DZV konkretisiert.

3.4.3 Zusammenfassend ist deshalb festzuhalten, dass Direktzahlungen als Anspruchssubventionen dem Leistungsabgeltungsprinzip unterstehen und dieses Grundprinzip nur von den in Art. 70 Abs. 5 LwG – auf formellgesetzlicher Ebene (Art. 164 Abs. 1 BV) – vorgesehenen, sozialpolitisch motivierten Einschränkungen durchbrochen wird.

Eine an Gewinnstrebigkeit beziehungsweise den Bestand eines landwirtschaftlichen Ertrags anknüpfende Voraussetzung im Einleitungssatz von Art. 6 Abs. 1 LBV liefe im Ergebnis auf die

Statuierung einer weiteren Ausnahme vom Leistungsabgeltungsprinzip hinaus, wie es in Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV und Art. 70 Abs. 1 LwG (i. V. m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b LwG) vorgesehen ist. Insofern würde ein solches Kriterium funktionell den in Art. 70 Abs. 5 LwG abschliessend normierten, sozialpolitisch motivierten Ausnahmekategorien, welche das Prinzip der Leistungsabgeltung durchbrechen, entsprechen. Ein solches Subventionsausschlusskriterium, das erheblich in die Rechte der Finanzhilfeempfänger eingreift, müsste indessen, um im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV rechtsbeständig zu sein, über eine ausreichende gesetzliche Grundlage im Delegationsrahmen von Art. 70 LwG verfügen.

In Abs. 5 Bst. f sieht Art. 70 LwG zwar vor, dass der BR Grenzwerte bezüglich steuerbarem Einkommen und Vermögen der Bewirtschafter bestimmt, ab denen die Summe der Beiträge gekürzt wird oder keine Beiträge ausgerichtet werden. Diesen Grundsatz hat der Bundesrat in Art. 22 Abs. 1 DZV konkretisiert, wonach die Summe der Direktzahlungen ab einem massgebenden Einkommen von 80'000 Franken gekürzt wird. Damit sieht Art. 70 Abs. 5 LwG eine einkommensabhängige Begrenzung der Direktzahlungen jedoch lediglich nach oben vor. Nach unten ist die Höhe des landwirtschaftlichen Einkommens nicht begrenzt. Demzufolge lässt sich das Ziel, nur Betriebe zu unterstützen, die einen Gewinn erwirtschaften, nicht auf Art. 70 Abs. 5 LwG abstützen.

Somit ergibt sich, dass in Art. 70 LwG eine auf den Ertrag bzw. das Einkommen aus der landwirtschaftlichen Nutzung bezogene Kategorie, die eine Reduktion oder gar den Ausschluss von Anspruchssubventionen erlauben würde, nicht vorgesehen ist. Damit würde die Statuierung des zusätzlichen Kriteriums der Gewinnstrebigkeit in Art. 6 Abs. 1 LBV beziehungsweise dessen Einleitungssatz nicht über die verfassungsrechtlich erforderliche formellgesetzliche Basis für eine Derogation vom Leistungsabgeltungsprinzip verfügen und könnte vorliegend entsprechend auch nicht angewendet werden.

3.5 Damit gelangt das BVGer zum Schluss, dass die Vorinstanz den Direktzahlungsanspruch des Beschwerdeführers für die Jahre 2005 bis 2007 zu Unrecht mit der Begründung verneint hat, dass dessen Pferdezucht mangels Ertrags nicht als landwirtschaftlicher Betrieb im Sinne von Art. 6 LBV qualifiziert werden könne.