

# Beschwerdeentscheid

vom 2. Februar 2006

Es wirken mit: Eva Schneeberger, Bernard Maitre, Francesco Brentani, Richter  
Barbara Aebi, juristische Sekretärin

In Sachen

**K.**  
(Beschwerdeführer)  
(Verwaltungsbeschwerde vom 21. November 2004)

gegen

**Landwirtschaftsamt des Kantons Schwyz**, Hirschstrasse 15, 6431 Schwyz  
(Erstinstanz)

**Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse, 6430 Schwyz  
(Vorinstanz)  
(Entscheid vom 19. Oktober 2004)

betreffend

**Direktzahlungen**

### hat sich ergeben:

- A. K. bewirtschaftet einen landwirtschaftlichen Betrieb in X. (SZ). Am 12. Dezember 2001 teilte das Landwirtschaftsamt des Kantons Schwyz (Landwirtschaftsamt) K. mit, dass die Direktzahlungen für das Jahr 2001 auf Grund des massgeblichen Vermögens gekürzt würden. Diese Verfügung erwuchs in Rechtskraft.

Mit "Mitteilung zur Schlussabrechnung Direktzahlungen und Ökoqualität 2002" vom 9. Dezember 2002 setzte das Landwirtschaftsamt den Anspruch von K. auf Direktzahlungen für das Jahr 2002 auf insgesamt Fr. 21 066.- fest, kürzte diesen Betrag indessen um Fr. 19 416.- auf Grund des massgeblichen Vermögens.

Gegen diese "Mitteilung" erhob K. am 17. Dezember 2002 Einsprache und beantragte die Auszahlung von Fr. 19 416.- inklusive Verzinsung. Zur Begründung führte er an, da die definitive Veranlagungsverfügung 2001 ein Vermögen von Fr. 917 000.- aufweise, komme er unter die Vermögensgrenze von Fr. 1 222 000.-. Weil er die Einsprache gegen diese Veranlagungsverfügung gleichentags zurückgezogen habe, werde diese rechtskräftig.

Mit Einspracheentscheid vom 21. Februar 2003 stellte das Landwirtschaftsamt K. auf Grund der neu errechneten Einkommens- und Vermögensdaten der kantonalen Steuerverwaltung für das Jahr 2002 Direktzahlungen von Fr. 19 416.- in Aussicht, welche in der Folge offenbar überwiesen wurden.

Am 16. Juli 2003 teilte das Landwirtschaftsamt K. mit, es habe für die Berechnung der Direktzahlungen 2002 irrtümlicherweise nur die definitive Veranlagungsverfügung des Jahres 2001, welche nach dem Rückzug seiner Einsprache am 17. Dezember 2002 rechtskräftig geworden sei, berücksichtigt. Für das Beitragsjahr 2002 seien indessen die Werte der letzten zwei Steuerjahre, welche bis zum Ende des Beitragsjahres rechtskräftig veranlagt worden seien, massgebend. Daher müsse es für das Beitragsjahr 2002 auf die beiden Veranlagungen 1999/2000 (Vermögen: Fr. 2 762 000.-) und 2001 (Vermögen: Fr. 917 000.-) abstellen und diese je zur Hälfte mitberücksichtigen. Das zu berücksichtigende Vermögen betrage daher Fr. 1 839 500.-. Gemäss der Direktzahlungsverordnung müssten zu Unrecht ausgerichtete Beiträge zurückerstattet werden. Die Rückforderung für das Jahr 2002 betrage demnach Fr. 19 416.-. Er könne beim Landwirtschaftsamt den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung verlangen.

Am 7. Juli 2003 informierte das Landwirtschaftsamt K. über die bevorstehende Auszahlung eines Teilbetrages von Fr. 825.- an die Direktzahlungen 2003. Mit Schreiben vom 16. Juli 2003 teilte es ihm mit, dass er auf Grund des massgeblichen Vermögens für das Jahr 2003 keinen Anspruch auf Direktzahlungsbeiträge habe. Der Teilzahlungsbetrag entspreche dem Anspruch auf ökologische Beiträge.

Gemäss dem Informationsstand des Landwirtschaftsamtes habe er die Steuererklärung 2002 noch nicht eingereicht. Sollte seine Veranlagungsverfügung 2002 bis Ende Dezember 2003 rechtskräftig werden, so werde es diese für das Beitragsjahr 2003 selbstverständlich berücksichtigen. Er werde daher gebeten, das Landwirtschaftsamt bei Eintreten der Rechtskraft der Veranlagungsverfügung 2002 umgehend zu informieren.

Am 3. September 2003 beantragte Y. im Auftrag von K. beschwerdefähige Verfügungen und keine Kürzungen der Direktzahlungen 2001 und 2002. Zur Begründung führte sie aus, die Kürzung der Direktzahlungen 2001 und 2002 sei zu Unrecht erfolgt. Bei der letzten kommunalen Zonenplanänderung sei eine Parzelle von K. von der Landwirtschaftszone in die Bauzone umgezont worden. Obschon dieses Land von K. immer noch landwirtschaftlich genutzt werde, werde es, wie das kantonale Steuergesetz vorsehe, "nicht-landwirtschaftlich" geschätzt. In der Mehrheit der Kantone jedoch werde Land bei landwirtschaftlicher Nutzung auch landwirtschaftlich geschätzt. Der wortgetreue Vollzug der Direktzahlungsverordnung führe daher zu einer Ungleichbehandlung der Landwirte, weshalb vom Gesetzestext abgewichen und das Bauland bei der Bestimmung des massgebenden Vermögens "herausgerechnet" werden müsse. Im Weiteren habe K. den Betrieb mit einem Gewinnanspruchsrecht nach Artikel 28 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht übernommen. Nach langjährigem Gerichtsverfahren sei der Gewinnanspruch definitiv festgelegt und im Jahr 2001 über sämtliches Bauland abgerechnet worden. Leider sei der Gewinnanspruch und die Auszahlung erst bei der Steuerveranlagung 2001 wirksam geworden. Der Gewinnanspruch der Miterben sei mit der Einzonung bereits fällig gewesen, doch könne dies steuerlich nur schwer geltend gemacht werden, so dass ihm das Bauland vorübergehend vollständig angerechnet worden sei. Weiter sei er auch durch die Bemessungslücke benachteiligt worden, weil erst nach der Lücke eine neue definitive Steuerveranlagung erfolgt und das zwischenzeitliche Scheinvermögen über lange Dauer zum Tragen gekommen sei. Da er nie über das Bauland verfügt habe, sei es nicht sachgerecht, dass ihm die ganze Parzelle angerechnet werde. Das massgebende Vermögen müsse daher auch um den Wert des fälligen Gewinnanspruchs korrigiert werden.

Mit Verfügung vom 24. Oktober 2003 wies das Landwirtschaftsamt die Beschwerde vom 5. September 2003 (recte: Einsprache vom 3. September 2003) kostenfällig ab und hielt an der Rückforderung der Direktzahlungen für das Jahr 2002 im Betrag von Fr. 19 416.- fest. Zur Begründung führte es im Wesentlichen die gleichen Argumente an wie im Schreiben vom 16. Juli 2003 betreffend die Direktzahlungen 2002. Auf die Beschwerde bezüglich der Direktzahlungen für das Jahr 2001 werde nicht eingetreten, da die diesbezügliche Beschwerdefrist nicht genutzt worden sei.

Am 10. November 2003 erhob Y. im Auftrag von K. Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Schwyz (Regierungsrat) und beantragte die Aufhebung der Verfü-

gung des Landwirtschaftsamtes und somit keine Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2002. Zur Begründung führte sie dieselben Argumente an wie in der Einsprache vom 3. September 2003.

Mit Vernehmlassung vom 27. November 2003 beantragte das Landwirtschaftsamt, die Beschwerde sei unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers als gegenstandslos abzuschreiben. Der Beschwerdeführer bringe in der Beschwerde keine neuen Aspekte vor. Im Weiteren verweist es auf seine Ausführungen in der Verfügung vom 24. Oktober 2003.

Mit "Mitteilung zur Schlussabrechnung Direktzahlungen und Ökoqualität 2003" vom 5. Dezember 2003 setzte das Landwirtschaftsamt den Anspruch von K. auf ökologische Direktzahlungen für das Jahr 2003 auf Fr. 1 650.- fest, kürzte indes seinen Anspruch auf allgemeine Direktzahlungen auf Fr. 0.- auf Grund des massgeblichen Vermögens.

Mit Einsprache vom 24. Dezember 2003 verlangte K. beim Landwirtschaftsamt eine anfechtbare Verfügung. Zur Begründung verwies er auf das Verfahren für die Direktzahlungen 2002.

Mit Verfügung vom 6. Februar 2004 wies das Landwirtschaftsamt die Einsprache vom 24. Dezember 2003 kostenfällig ab. Zur Begründung führte es aus, es müsse für das Beitragsjahr 2003 auf die beiden Veranlagungen 1999/2000 und 2001 abstellen und diese je zur Hälfte mitberücksichtigen. Das zu berücksichtigende Vermögen betrage daher Fr. 1 839 500.-, womit es die Grenze von einer Million Franken pro Standardarbeitskraft übersteige. Sein Betrieb sei daher nur gekürzt direktzahlungsberechtigt.

Gegen diese Verfügung erhob K. am 24. Februar 2004 Beschwerde beim Regierungsrat und beantragte die Aufhebung der Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 6. Februar 2004 und somit keine Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2003. Zur Begründung führte er an, da das Steueramt nicht in der Lage gewesen sei, das Steuerjahr 2002 fristgerecht bis Ende 2003 abzuschliessen, habe für die Bemessung der Direktzahlungsbeiträge 2003 auf die Steuerperiode 1999/2000 zurückgegriffen werden müssen. Hätte bis Ende 2003 indessen die definitive Veranlagung der Steuerperiode 2002 vorgelegen, so wäre er nicht gezwungen, für die Direktzahlungsbeiträge 2003 wieder Beschwerde zu erheben. Die massgebliche Vermögensgrenze wäre klar unterschritten worden und er hätte die vollen Beiträge für das Jahr 2003 erhalten. Da immer noch auf die Steuerperiode 1999/2000 zurückgegriffen werde, verweise er auf die Beschwerdeschrift vom 10. November 2003.

In seiner Vernehmlassung vom 2. März 2004 beantragte das Landwirtschaftsamt, die Beschwerde sei unter Kostenfolge zu Lasten von K. als gegenstandslos abzuschreiben. K. begründe seine Beschwerde unter anderem damit, dass die Steuer-

verwaltung nicht in der Lage gewesen sei, das Steuerjahr 2002 fristgerecht bis Ende 2003 zu veranlagern. Diesen Aspekt habe es indessen nicht zu beurteilen. Nach Rücksprache mit der Steuerverwaltung sei die Steuererklärung 2002 von K. erst am 23. Juli 2003 eingegangen.

Mit Beschwerdeentscheid vom 19. Oktober 2004 wies der Regierungsrat sowohl die Beschwerde vom 10. November 2003 (VB 254/2003, Beschwerde 1) als auch die Beschwerde vom 24. Februar 2004 (VB 46/2004, Beschwerde 2) kostenfällig ab. Dem Antrag des Landwirtschaftsamtes, wonach die beiden Beschwerdeverfahren als gegenstandslos abzuschreiben seien, könne nicht stattgegeben werden, da die Voraussetzungen für eine Abschreibung nicht gegeben seien. Sowohl die Rückforderung der für das Jahr 2002 bereits ausbezahlten Direktzahlungen als auch die Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2003 sei zu Recht erfolgt. Gemäss der Direktzahlungsverordnung seien für das massgebende Vermögen die Werte der letzten zwei Steuerjahre, die bis zum Ende des Beitragsjahres rechtskräftig veranlagt worden seien, heranzuziehen. Erst wenn diese mehr als vier Jahre zurücklägen, sei auf die provisorische Veranlagung abzustellen. Das Landwirtschaftsamt habe sich für die Berechnung der Direktzahlungsbeiträge 2002 und 2003 zu Recht auf die rechtskräftigen Steuerveranlagungen 1999/2000 und 2001 abgestützt, zumal keine neueren vorgelegen hätten und jene auch nicht mehr als vier Jahre zurücklägen. Weiter treffe es nicht zu, dass der Grund, weshalb Ende 2003 keine rechtskräftige Steuerveranlagung 2002 vorgelegen habe, alleine bei der Steuerverwaltung liege. K. sei mitverantwortlich, habe er doch die Steuererklärung erst Ende Juli 2003 eingereicht, obwohl der Einreichungstermin der 31. März 2003 gewesen wäre. Das massgebliche Vermögen von K. belaufe sich auf 1 417 500 Fr.-. Damit übersteige es eine Million Franken, weshalb ihm für die Jahre 2002 und 2003 keine allgemeinen Direktzahlungen ausgerichtet werden könnten. Das Parlament habe im Landwirtschaftsgesetz festgelegt, dass für die Bemessung allfälliger Beitragskürzungen auf das steuerbare Vermögen des Bewirtschafters abzustellen sei. Damit habe es eine je nach Kanton unterschiedliche Bemessung des steuerbaren Vermögens in Kauf genommen. Es könne daher nicht von einer Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots gesprochen werden, weshalb keine Korrektur beim anrechenbaren Vermögen vorgenommen werde. Die Unterschiede bei der Berechnung des steuerbaren Vermögens seien ein Spiegelbild des föderalistischen Systems. Weiter spiele es für die Ausrichtung der Direktzahlungen keine Rolle, ob ein Gewinnanspruch gemäss dem bäuerlichen Bodenrecht von Miterben bestehe oder nicht. Sofern ein Bewirtschafter Land, welches der Bauzone zugeordnet sei, weiterhin landwirtschaftlich nutze, so werde er dieses unter Berücksichtigung des Erschliessungszustandes zu versteuern haben, ungeachtet eines allfälligen Gewinnanspruches von Miterben. K werde nicht schlechter gestellt als andere Bewirtschafter von Grundstücken in der Bauzone, die nach wie vor der Landwirtschaft dienten. Im Übrigen sei die Problematik, wie ein Gewinnanspruch von Miterben steuerlich abzusetzen sei, ein steuerrechtliches Problem, und keines der Bestimmung der Direktzahlungen.

- B. Gegen diesen Entscheid erhob K. (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 21. November 2004 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD. Er beantragt, der Entscheid des Regierungsrates vom 19. Oktober 2004 sei aufzuheben, das massgebende Vermögen für die Direktzahlungen 2002 und 2003 sei um eine Million Franken zu reduzieren und das Landwirtschaftsamt sei zur Auszahlung der vollständigen Direktzahlungen anzuweisen, unter Kostenfolge. Zur Begründung wiederholte er im Wesentlichen die Argumente, die er bereits in den kantonalen Verfahren vorgebracht hatte.
- C. Mit Vernehmlassung vom 12. Januar 2005 beantragt der Regierungsrat, die Beschwerde sei unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers abzuweisen. Zur Begründung verweist er grundsätzlich auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids.

Mit Schreiben vom 17. Januar 2005 verzichtete das Landwirtschaftsamt auf eine Vernehmlassung. In der Beschwerde würden keine neuen Argumente vorgebracht, die in der bisherigen Beurteilung dieser Angelegenheit nicht bereits berücksichtigt worden wären.

- D. Am 9. März 2005 liess sich das Bundesamt für Landwirtschaft als Fachinstanz vernehmen. Es führte aus, der Entscheid der Vorinstanz erweise sich als vollumfänglich richtig. Bereits im Rahmen der Agrarpolitik 2002 seien sowohl die Einkommens- wie auch die Vermögensgrenze Gegenstand eingehender Diskussionen auf Parlamentsstufe gewesen. In der Botschaft vom 26. Juni 1996 habe der Bundesrat einzig eine Einkommensgrenze vorgesehen. Dabei sei festgehalten worden, dass für das Abgrenzungskriterium auf die direkte Bundessteuer abzustellen sei, da es sich um eine gesamtschweizerisch definierte Grösse der Steuergesetzgebung handle. Man sei sich stets bewusst gewesen, dass sich eine Vermögensgrenze auf die kantonale Gesetzgebung abstützen müsse und die Bewertung von Vermögensbestandteilen unterschiedlich ausfalle. In Kenntnis dieser Tatsache habe sich das Parlament dennoch entschieden, auf Gesetzesstufe festzulegen, dass der Bundesrat zwingend Grenzwerte bezüglich Einkommen und Vermögen festzulegen habe. In der Botschaft zur Agrarpolitik 2007 habe der Bundesrat beantragt, auf die Einkommens- und Vermögensgrenze zu verzichten. Der Ständerat sei dem Antrag des Bundesrates gefolgt, sei indessen der Meinung gewesen, der Nationalrat solle sich mit dieser Thematik vertieft auseinandersetzen. Einerseits sei man der Ansicht gewesen, dass unabhängig von Einkommen und Vermögen die erbrachte Leistung abgegolten werden sollte, andererseits habe man nicht "Millionäre" unterstützen wollen. Das Parlament habe sich für die Beibehaltung der

Einkommens- und Vermögensgrenze ausgesprochen. Damit sei die unterschiedliche Handhabung der Vermögensbewertung in den einzelnen Kantonen vom Gesetzgeber bewusst in Kauf genommen worden. Eine Alternative stehe nicht zur Diskussion, da ein Ausgleich allfälliger Differenzen nur über eine einheitliche Veranlagung auf Bundesebene erreicht werden könnte. Eine solche Veranlagung zum Vollzug der Direktzahlungen würde indessen in einem krassen Missverhältnis zum Nutzen stehen.

Mit Verfügung vom 27. April 2005 teilte die Rekurskommission EVD dem Beschwerdeführer mit, er habe das Recht, die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung zu verlangen. Der Beschwerdeführer verzichtete durch Stillschweigen innert der angesetzten Frist auf dieses Recht.

Auf die vorstehend genannten und weiteren Vorbringen der Parteien wird, soweit sie rechtserheblich sind, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

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

1. Die entscheidende Instanz hat von Amtes wegen und mit freier Kognition zu prüfen, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Verwaltungsbeschwerde einzutreten ist (vgl. BGE 130 I 312 E. 1, 129 I 173 E. 1 und 128 II 13 E. 1a je mit Hinweisen; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 73 f., mit Hinweisen).
  - 1.1. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Schwyz vom 19. Oktober 2004, welcher die Verfügungen des Landwirtschaftsamtes des Kantons Schwyz vom 6. Februar 2004 und 24. Oktober 2003 bestätigt. Dies ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid (§ 53 Bst. b der Verordnung vom 6. Juni 1974 über die Verwaltungsrechtspflege, SRSZ 234.110), der in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes erging. Er stellt daher eine Verfügung im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren dar (VwVG, SR 172.021; Art. 5 Abs. 2 VwVG). Diese kann nach Artikel 166 Absatz 2 des Landwirtschaftsgesetzes (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 Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission EVD angefochten werden.

Der Beschwerdeführer ist als Adressat durch den angefochtenen Entscheid beschwert und hat deshalb ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Er ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Bst. a VwVG). Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 46 ff. VwVG).

Auf die Verwaltungsbeschwerde ist daher einzutreten.

2. Das Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) und 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 getreten sind (vgl. AS 2003 4217 für das LwG; AS 2003 5321 für die DZV sowie AS 2003 4873 für die LBV). Nach Artikel 187 Absatz 1 der Übergangsbestimmungen zum Landwirtschaftsgesetz bleiben die aufgehobenen Bestimmungen auf alle während ihrer Geltungsdauer eingetretenen Tatsachen anwendbar, mit Ausnahme der Verfahrensvorschriften. Da es in der zu beurteilenden Streitsache um Direktzahlungen für die Jahre 2002 und 2003 geht, finden daher jene materiellen Bestimmungen Anwendung, die 2002 und 2003 in Kraft waren.

Nach Artikel 70 Absatz 1 des Landwirtschaftsgesetzes in der hier anwendbaren ursprünglichen Fassung (AS 1998 3033) richtet der Bund Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen und Ökobeiträge aus. Als Entgelt für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen richtet der Bund Flächenbeiträge aus (vgl. Art. 72 LwG). Der Bund richtet zur Förderung und Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Milch- und Fleischproduktion auf Rauhfutterbasis und einer flächendeckenden Nutzung, insbesondere durch Grünland, Beiträge für die Haltung von Nutztieren auf Rauhfutterbasis aus (Art. 73 Abs. 1 LwG). Der Bund fördert in Ergänzung zum Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz die natürliche Artenvielfalt. Er gewährt Beiträge für die Förderung eines angemessenen ökologischen Ausgleichs auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche (Art. 76 Abs. 3 LwG).

Der Bundesrat bestimmt für den Bezug von allgemeinen Direktzahlungen und Ökobeiträgen Grenzwerte bezüglich steuerbarem Einkommen und Vermögen der Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, ab denen die Summe der Beiträge gekürzt



wird oder keine Beiträge ausgerichtet werden (vgl. Art. 70 Abs. 5 Bst. f LwG). Zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile sind unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen (Art. 171 Abs. 2 LwG).

In der Direktzahlungsverordnung (in der hier anwendbaren Fassung; AS 2001 232) regelt der Bundesrat die Begrenzung der Direktzahlungen auf Grund des massgeblichen Einkommens (Art. 22 DZV) und des massgeblichen Vermögens (Art. 23 DZV) sowie die Veranlagung (Art. 24 DZV).

Die Begrenzung der Direktzahlungen auf Grund des massgeblichen Vermögens in den strittigen Beitragsjahren 2002 und 2003 wird darin folgendermassen geregelt:

#### **Art. 23**

<sup>1</sup>Das massgebliche Vermögen ist das steuerbare Vermögen, vermindert um 200 000 Franken pro Standard-Arbeitskraft und um 200 000 Franken für verheiratete Bewirtschafterinnen oder Bewirtschafter (Art. 23 Abs. 1 DZV; Änderung vom 10. Januar 2001 [AS 2001 232], rückwirkend seit 1. Januar 2001 in Kraft).

<sup>2</sup>Die Summe der Direktzahlungen wird ab einem massgeblichen Vermögen von 800 000 Franken bis zu einem massgeblichen Vermögen von 1 Million Franken gekürzt. Die Kürzung beträgt einen Zehntel der Differenz zwischen dem massgeblichen Vermögen des Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin und dem Betrag von 800 000 Franken (Art. 23 Abs. 2 DZV; in der ursprünglichen Fassung [AS 1999 229]).

<sup>3</sup>Übersteigt das massgebliche Vermögen 1 Million Franken, so werden keine Direktzahlungen ausgerichtet (Art. 23 Abs. 3 DZV; in der ursprünglichen Fassung [AS 1999 229]).

#### **Art. 24**

Massgebend sind die Werte der letzten zwei Steuerjahre, die bis zum Ende des Beitragsjahres rechtskräftig veranlagt worden sind. Liegen diese mehr als vier Jahre zurück, ist auf die provisorische Veranlagung abzustellen. Ist diese rechtskräftig geworden, wird der Direktzahlungsbetrag überprüft. Für den Abzug für verheiratete Bewirtschafterinnen oder Bewirtschafter ist der Zivilstand der betreffenden Steuerjahre massgebend (Art. 24 DZV; Änderung vom 10. Januar 2001 [AS 2001 232], rückwirkend seit 1. Januar 2001 in Kraft).

3. Das Landwirtschaftsamt sowie der Regierungsrat stellten in ihren Verfügungen beziehungsweise in seinem Entscheid auf die rechtskräftigen Veranlagungsverfügungen 1999/2000 sowie 2001 ab und gingen in der Folge vom arithmetischen Mittel der steuerbaren Vermögen des Beschwerdeführers gemäss diesen beiden Steuerveranlagungen von Fr. 1 839 500.- aus (Fr. 2 762 000.- + Fr. 917 000.- : 2). Die für den Betrieb des Beschwerdeführers in den Jahren 2002 und 2003 erforderliche Anzahl Standardarbeitskräfte (vgl. Art. 3 LBV, in der ursprünglichen Fassung [AS 1999 62]) bezifferten sie mit 1,11. Da der Beschwerdeführer zudem verheiratet

war, nahmen sie einen Abzug von insgesamt Fr. 422 000.- vom jeweiligen steuerbaren Vermögen vor ( $1,11 \text{ [SAK]} \times \text{Fr. } 200\,000.- + \text{Fr. } 200\,000.-$ ). Somit resultierte ein im Sinne von Artikel 23 DZV für die Ermittlung der Direktzahlungen massgebliches Vermögen von Fr. 1 417 500.- (Fr. 1 839 500.- minus 422 000.-). Dieser Betrag liegt über der Limite von Fr. 1 000 000.- nach Artikel 23 Absatz 3 DZV. Die Berechnungen an sich sind unbestritten, ebenso wenig ist bestritten, dass sie den Bestimmungen der Direktzahlungsverordnung entsprechen.

4. Der Beschwerdeführer rügt, der wortgetreue Vollzug der Direktzahlungsverordnung verletze den Grundsatz der Rechtsgleichheit, weil die Bewertung von Bauland, welches nach wie vor landwirtschaftlich genutzt werde, je nach Kanton uneinheitlich sei. Es müsse daher vom Gesetzestext abgewichen und das Bauland bei der Bestimmung des massgebenden Vermögens herausgerechnet werden.

Die Vorinstanz erachtet diese Argumente nicht als stichhaltig. Das Parlament habe im Landwirtschaftsgesetz festgelegt, dass für die Bemessung allfälliger Beitragskürzungen auf das steuerbare Vermögen des Bewirtschafters abzustellen sei. Damit habe es eine unterschiedliche Bemessung des steuerbaren Vermögens in Kauf genommen. Es könne daher nicht von einer Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots gesprochen werden, weshalb keine Korrektur beim anrechenbaren Vermögen vorgenommen werde. Die Unterschiede bei der Berechnung des steuerbaren Vermögens seien ein Spiegelbild des föderalistischen Systems.

- 4.1. Die Rüge der Verletzung von verfassungsmässigen Rechten ist im Verfahren der Verwaltungsbeschwerde grundsätzlich zulässig. Dabei ist jedoch Artikel 191 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) zu beachten, wonach Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend sind. Danach ist es dem Bundesgericht - und daher auch der Rekurskommission EVD - verwehrt, einem Bundesgesetz mit der Begründung, es sei verfassungswidrig, die Anwendung zu versagen. Das schliesst die Anwendung allgemein anerkannter Auslegungsprinzipien, besonders der Regel, dass Bundesgesetze verfassungskonform auszulegen sind, nicht aus. Art. 191 BV statuiert in diesem Sinne ein Anwendungsgebot, kein Prüfungsverbot. Allerdings findet die verfassungskonforme Auslegung - auch bei festgestellter Verfassungswidrigkeit - im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung ihre Schranke (vgl. BGE 129 II 249 E. 5.4; 123 II 9 E. 2 mit Hinweisen; Häfelin / Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, Zürich 2005, Rz 2086 ff.).

Hingegen kann die Rekurskommission EVD im Verfahren der Verwaltungsbeschwerde Verordnungen - wie vorliegend die Direktzahlungsverordnung - vor-

frageweise auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit hin überprüfen (vgl. Häfelin / Haller, a. a. O., Rz. 2096 ff.; BGE 128 II 34 E. 3b mit Hinweisen; 126 II 399 E. 4a). Bei der Direktzahlungsverordnung handelt es sich um eine so genannt unselbstständige Verordnung, die (gemäss Ingress) auf einer gesetzlichen Grundlage im Landwirtschaftsgesetz beruht. Bei solchen Verordnungen prüft das Bundesgericht und entsprechend auch die Rekurskommission EVD, ob diese den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengen oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig sind. Dabei ist zu untersuchen, ob mit der bundesrätlichen Verordnung der im Gesetz genannte Zweck erfüllt werden kann und ob der Bundesrat sein Ermessen nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ausgeübt hat. Dies kann bejaht werden, wenn die in der Verordnung vorgesehenen Mittel in einem vernünftigen Verhältnis zu dem im Gesetz vorgesehenen Zweck stehen (BGE 128 II 34 E. 3b; 126 II 399 E. 4a; 120 Ib 97 E. 3a). Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation allerdings ein grosser Ermessensspielraum eingeräumt, ist dieser Spielraum für die rechtsanwendende Behörde verbindlich (vgl. Art. 191 BV). Die rechtsanwendende Behörde darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung nicht ihr eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, insbesondere kann sie nicht über die Zweckmässigkeit der bundesrätlichen Verordnung befinden. Soweit das Gesetz den Bundesrat ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen, schliesst dies im Übrigen die Prüfung der Verfassungsmässigkeit der Verordnungen aus (BGE 128 II 34 E. 3b; unveröffentlichtes Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts 2A.521/2000 E. 2b).

- 4.2. In der Delegationsnorm von Artikel 70 Absatz 5 Buchstabe f LwG wird der Bundesrat ausdrücklich ermächtigt, Grenzwerte bezüglich "steuerbarem" Einkommen und Vermögen der Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen festzulegen, ab denen die Summe der Beiträge gekürzt wird oder keine Beiträge ausgerichtet werden. Eindeutiger als aus dem Wortlaut der deutschen Fassung geht aus demjenigen der französischen Fassung ("le revenu et la fortune imposables") und der italienischen Fassung ("al reddito e alla sostanza imponibili") hervor, dass sich das Adjektiv "steuerbar" nicht nur auf das "Einkommen", sondern auch auf das "Vermögen" bezieht.

Die massgebliche Delegationsbestimmung im Landwirtschaftsgesetz verweist somit ausdrücklich auf eine *steuerrechtliche Betrachtungsweise* bezüglich der Frage, wie das jeweilige Einkommen oder Vermögen festzustellen beziehungsweise zu bemessen sei. Während für die Bemessung des steuerbaren Einkommens auf das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11; vgl. Art. 22 Abs. 1 DZV) und damit auf ein für die ganze Schweiz einheitliches und rechtsgleiches System abgestellt werden kann, gibt es in Bezug auf das "steuerbare" Vermögen keine andere Möglich-

keit, als auf die jeweiligen kantonalen Steuergesetze zurückzugreifen, denn das Gesetz über die direkte Bundessteuer kennt keine Vermögenssteuer.

Der Wortlaut von Artikel 70 Absatz 5 Bestimmung f LwG ist daher insofern eindeutig, als er dem Verordnungsgeber klar vorgibt, dass auf das steuerbare Vermögen gemäss dem jeweiligen kantonalen Steuergesetz abzustellen ist.

- 4.3. Die gesetzliche Grundlage für die Festsetzung der Grenzwerte bezüglich steuerbarem Einkommen *und* Vermögen, ab denen die Summe der Beiträge gekürzt oder keine Beiträge ausgerichtet werden, wurde mit dem neuen Landwirtschaftsgesetz eingeführt (Art. 70 Abs. 5 Bst. f LwG, vgl. E. 2). Das alte Landwirtschaftsgesetz hatte für die Direktzahlungen einzig Grenzwerte bezüglich des landwirtschaftlichen Einkommens gekannt (vgl. Art. 31a Abs. 3 Bst. b des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes, AS 1993 1571).

Der Antrag auf Einführung eines Grenzwertes auch für das Vermögen wurde jedoch nicht erst im Hinblick auf das neue Landwirtschaftsgesetz gestellt. Bereits anlässlich der parlamentarischen Beratung von Artikel 31a Absatz 3 des alten Landwirtschaftsgesetzes lag ein entsprechender Antrag vor. Die Gegner dieser Vorlage, insbesondere der Berichterstatter im Ständerat und der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements legten damals jedoch ausführlich dar, dass es zwar infolge der Bundessteuer eine eidgenössische Berechnungsgrundlage für das Einkommen gebe, für das Vermögen aber ein einheitlicher schweizerischer Massstab fehle. Mit der Festsetzung einer Vermögenslimite würde daher eine offensichtliche Rechtsungleichheit eingeführt, denn zur Bemessung des Vermögens gebe es so viele unterschiedliche Methoden wie Kantone (vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung [Amtl. Bull.], Ständerat [S] 1992 S. 767, 772). In der Folge verzichtete das Parlament dann auf die Festsetzung einer Vermögensgrenze.

Auch in seiner Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik, Zweite Etappe, (Agrarpolitik 2002; BBI 1996 IV 212) sah der Bundesrat deshalb keine Grenzwerte in Bezug auf das Vermögen vor. Wie er in seiner Antwort auf die Interpellation von Eberhard Toni ausführte, hatte er absichtlich auf eine Vermögensgrenze verzichtet, da bereits bei den damaligen Kostenbeiträgen an Viehhalter im Berggebiet und bei den Bewirtschaftungsbeiträgen (Hang- und Sömmerungsbeiträge) festgestellt worden sei, dass sie zu Ungleichbehandlungen geführt habe, weil auf keine gesamtschweizerisch einheitlich definierte Grösse abgestellt werden konnte (Interpellation 99.3624). Der Vorschlag für die Einführung nicht nur von Einkommens-, sondern auch von Vermögensgrenzen für die Direktzahlungen wurde dann aber erneut im Rahmen der parlamentarischen Beratung der dringlichen Massnahmen zur Entlastung des Budgets 1997 in der

Form eines Minderheitsantrags eingebracht, auf den dann aber zu Gunsten einer späteren Beschlussfassung im Gesamtkonzept der Beratung des neuen Landwirtschaftsgesetzes nicht eingetreten wurde (vgl. Amtl. Bull. Nationalrat [N] 1996 S. 1984 ff.). In der Folge schlug die Kommission für Wirtschaft und Abgaben eine entsprechende Änderung des bundesrätlichen Vorschlags vor (Amtl. Bull. N 1997 S. 2067 ff.). Der Ständerat folgte dem Antrag des Nationalrates diskussionslos (Amtl. Bull. S 1998 S. 150).

Dass die Formulierung "steuerbares Vermögen" ein Abstellen auf die kantonalen Steuergesetze und damit eine Ungleichbehandlung implizierte, wurde in der parlamentarischen Beratung zum neuen Landwirtschaftsgesetz nicht mehr ausdrücklich thematisiert. Aus gewissen Äusserungen in der Beratung der dringlichen Massnahmen geht aber hervor, dass von Anfang an davon ausgegangen wurde, dass der Vollzug dieser Grenzwerte in der gleichen Weise erfolgen sollte, wie das bis dahin auf Verordnungsebene bei den Kostenbeiträgen an Viehhalter im Berggebiet und bei den Bewirtschaftungsbeiträgen getan worden war, weil ein möglichst geringer Administrativaufwand für den Gesetzgeber ein wichtiges Kriterium war (vgl. Amtl. Bull. N 1996 S. 1984, 1994).

Auch wenn der Umstand, dass die Formulierung "steuerbares Vermögen" ein Abstellen auf die kantonalen Steuergesetze und damit eine Ungleichbehandlung implizierte, in den parlamentarischen Debatten zum neuen Landwirtschaftsgesetz nicht *ausdrücklich* thematisiert wurde, ist auf Grund der Diskussionen zum gleichen Thema in den vorangegangenen Jahren davon auszugehen, dass der Gesetzgeber bewusst beschlossen hatte, auf das steuerbare Vermögen gemäss dem kantonalen Steuerrecht abzustellen und dass ihm die damit verbundene Problematik bekannt war.

- 4.4. Sowohl die grammatikalische wie die historische Auslegungsmethode führen somit zum Ergebnis, dass die Delegationsnorm von Artikel 70 Absatz 5 Buchstabe f LwG dem Ordnungsgeber klar vorgibt, dass auf das steuerbare Vermögen gemäss dem jeweiligen kantonalen Steuergesetz abzustellen ist.

Diese Vorgabe ist daher für die Rekurskommission EVD verbindlich, ungeachtet der vom Beschwerdeführer eingereichten Belege dafür, dass das Abstellen auf die kantonalen Steuergesetze tatsächlich zu teilweise erheblichen Unterschieden führt.

5. Artikel 24 DZV in der bis Ende 2000 geltenden Fassung (AS 1999 229) lautete:

"Massgebend sind die Werte der letzten zwei rechtskräftig veranlagten Steuerjahre. Liegen diese mehr als vier Jahre zurück oder haben sich die Ver-

hältnisse grundlegend geändert, ist auf die provisorische Veranlagung abzustellen. Ist sie rechtskräftig geworden, wird der Direktzahlungsbetrag überprüft."

Mit der auf den 1. Januar 2001 in Kraft gesetzten Änderung wurde einerseits präzisiert, dass nur auf diejenigen Werte abzustellen ist, die bis zum Ende des Beitragsjahres rechtskräftig veranlagt worden sind. Andererseits wurde die Möglichkeit gestrichen, bei grundlegenden Änderungen der Verhältnisse auf eine erst provisorische Veranlagung zurückzugreifen und die Veränderung damit rascher zu berücksichtigen.

Wie die Rekurskommission EVD in einem früheren grundlegenden Entscheid ausgeführt hatte, dienen die ergänzenden Direktzahlungen unter anderem der Einkommenssicherung (vgl. REKO/EVD 01/JG-005 E. 4.2, abrufbar im Internet unter: [www.reko.admin.ch](http://www.reko.admin.ch)). Die Direktzahlungen werden jeweils für ein bestimmtes Jahr ausbezahlt; im Beitragsjahr muss der Bewirtschafter insbesondere ökologische Bedingungen und Auflagen erfüllen. Die Beiträge werden denn auch unter Berücksichtigung der betrieblichen Verhältnisse am Stichtag zugesichert. Damit die Direktzahlungen ihre Funktion als Einkommenssicherung in einem bestimmten Beitragsjahr erfüllen können, ist es daher ein wichtiges Anliegen, auch bezüglich Einkommen und Vermögen auf möglichst aktuelle Zahlen abzustellen. Die Rekurskommission EVD stellte daher in jenen, in Anwendung von Artikel 24 DZV ergangenen Entscheiden auf die erst im Verlauf des Beschwerdeverfahrens rechtskräftig gewordenen Steuerveranlagungen für das Beitragsjahr selbst ab. Auch die Bestimmung, dass bei grundlegenden Änderungen, die seit der letzten definitiven Veranlagung eingetreten waren, auf die provisorische Veranlagung abgestellt werden könne, wurde aus diesem Grund in der Rechtsprechung der Rekurskommission EVD grundsätzlich positiv beurteilt (vgl. REKO/EVD 01/JG-005, a. a. O., E. 4.2; und die unveröffentlichten Beschwerdeentscheide der REKO/EVD vom 11. Januar 2002 i. S. S. [01/JG-004] E. 4.1 f. und vom 25. Januar 2002 i. S. BLW gegen H. [01/JG-001], E. 4.2).

Zu prüfen ist daher, ob der Bundesrat mit der Änderung von Artikel 24 DZV den durch das Gesetz vorgegebenen Delegationsrahmen überschritten oder massgebende Verfassungsgrundsätze wie den Rechtsgleichheitssatz oder das Verhältnismässigkeitsgebot verletzt hat.

- 5.1. Das Landwirtschaftsgesetz gibt nicht ausdrücklich vor, innert welcher Fristen die Direktzahlungen festzusetzen und auszubezahlen sind. Der Bundesrat bestimmte in Artikel 68 Absatz 3 DZV, dass die Kantone die Beiträge bis am 31. Dezember des jeweiligen Beitragsjahres auszubezahlen haben. Dieses Vorgehen entspricht dem Sinn und Zweck des Gesetzes insofern, als die Direktzahlungen, wie dargelegt, unter anderem einen Beitrag zur Einkommenssicherung leisten sollen. Würde mit der Zusicherung und Auszahlung der Direkt-

zahlungen zugewartet, bis die definitive Steuerveranlagung, welche sich auf die Verhältnisse des jeweiligen Beitragsjahres bezieht, in Rechtskraft erwachsen ist, wären die Auszahlungen frühestens gegen Ende des Folgejahres, häufiger sogar erst zwei oder mehr Jahre später möglich. Insofern besteht ein Zielkonflikt zwischen den beiden Anliegen auf möglichst rasche Auszahlung der Direktzahlungen einerseits und auf Berücksichtigung der aktuellsten Zahlen bezüglich der Einkommens- und Vermögensverhältnisse andererseits.

Bereits in den zitierten Entscheiden ging die Rekurskommission EVD davon aus, dass die Einkommens- und Vermögensverhältnisse in den meisten Fällen über mehrere Jahre hinweg weitgehend gleich bleiben. Unter dem Gesichtspunkt der Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit ist daher nicht zu beanstanden, wenn der Bundesrat dem Anliegen einer möglichst raschen Auszahlung der Direktzahlungen Priorität gegeben hat vor demjenigen nach der Aktualität der berücksichtigten Zahlen.

- 5.2. Die frühere Formulierung von Artikel 24 DZV mit der Möglichkeit, bei grundlegenden Änderungen, die seit der letzten definitiven Veranlagung eingetreten waren, auf die letzte provisorische Veranlagung abzustellen, sowie überhaupt definitive Veranlagungen, die erst während einem Beschwerdeverfahren rechtskräftig geworden waren, zu berücksichtigen, hatte zur Folge, dass in bestimmten Fällen aktuellere Zahlen bezüglich der Einkommens- und Vermögensverhältnisse herangezogen werden konnten. Dies geschah jedoch nicht von Amtes wegen, sondern nur dann, wenn ein Gesuchsteller Beschwerde erhob oder wenn er selbst die Behörden auf die wesentliche Veränderung seiner finanziellen Verhältnisse aufmerksam machte und verlangte, dass auf die provisorische Veranlagung abgestellt wurde. Diese Möglichkeiten, auf aktuellere Zahlen abzustellen, wirkte sich in der Praxis daher nur bei einer wesentlichen Verschlechterung der finanziellen Situation aus, weil dies für den Anspruch des Gesuchstellers auf Direktzahlungen günstiger war. Verbesserten sich dagegen die finanziellen Verhältnisse eines Gesuchstellers, so hatte er keinen Anlass, die Behörden darauf aufmerksam zu machen, so dass erst auf Grund der nächsten definitiven Steuerveranlagung festgestellt und berücksichtigt wurde, dass die Einkommens- oder Vermögensgrenze überschritten war. So wurde beispielsweise auch im Fall des Beschwerdeführers die Einzonung seines Landes, welche anfangs 1998 erfolgt war, erstmals bezüglich der Direktzahlungen für das Jahr 2001 berücksichtigt.

In Hinblick auf den Anspruch auf Direktzahlungen vorteilhaftere Veränderungen wirkten sich somit früher und länger aus, als sie in Wirklichkeit dauerten, während Perioden mit einem plötzlich viel höheren Einkommen oder Vermögen später erkannt wurden und weniger lang, nämlich nur bis zur nächsten niedrigeren provisorischen Veranlagung, berücksichtigt wurden.

Die Formulierung von Artikel 24 DZV, führte somit - abgesehen vom offensichtlichen zusätzlichen Administrativaufwand - letztlich zu Rechtsungleichheiten, welche mit der neuen Fassung von Artikel 24 DZV beseitigt wurden.

- 5.3. Unter diesen Umständen kann nicht gesagt werden, der Bundesrat habe den ihm zustehenden Ermessensspielraum überschritten und eine gesetz- oder verfassungswidrige Lösung getroffen, als er diese Bestimmung aus der Verordnung strich und bestimmte, dass grundsätzlich auf die Werte der letzten zwei Steuerjahre, die bis zum Ende des Beitragsjahres rechtskräftig veranlagt worden sind, abzustellen sei, und Ausnahmen nur möglich sind, wenn diese Veranlagungen mehr als vier Jahre zurückliegen.
6. Der Beschwerdeführer rügt weiter, er habe den Betrieb mit einem Gewinnanspruchsrecht nach Artikel 28 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht übernommen. Im Zeitpunkt der Neuschätzung habe er nur Vermögen auf dem Papier gehabt. Der Gewinnanspruch der Miterben sei mit der Einzonung bereits fällig gewesen, habe steuerlich aber nur schwer geltend gemacht werden können. Da er über das Bauland nie verfügt habe, sei es absolut nicht sachgerecht, dass ihm die ganze Parzelle angerechnet und dadurch die Direktzahlungen gekürzt würden.

Der Regierungsrat bringt demgegenüber vor, es spiele für die Ausrichtung der Direktzahlungen keine Rolle, ob ein Gewinnanspruch gemäss dem bäuerlichen Bodenrecht von Miterben bestehe oder nicht. Sofern ein Bewirtschafter Land, welches der Bauzone zugeordnet sei, weiterhin landwirtschaftlich nutze, so habe er dieses unter Berücksichtigung des Erschliessungszustandes zu versteuern, ungeachtet eines allfälligen Gewinnanspruches von Miterben. Im Übrigen sei die Problematik, wie ein Gewinnanspruch von Miterben steuerlich abzusetzen sei, ein steuerrechtliches Problem.

Welches das steuerbare Vermögen des Beschwerdeführers ist und mit welchem Wert die in der Bauzone liegenden, aber landwirtschaftlich bewirtschafteten Parzellen, die dem Gewinnanspruch von Miterben unterliegen, daran anzurechnen sind, sind Fragen, die mit den Steuerveranlagungen für die Jahre 2001 und 1999/2000 rechtskräftig entschieden worden sind. Diese Entscheide sind daher auch für das vorliegende Verfahren verbindlich. Soweit der Beschwerdeführer mit seinen Rügen überhaupt geltend machen will, die Steuerbehörden hätten in seinem Fall das kantonale Steuerrecht unrichtig angewandt, hätte er dies im Steuerveranlagungsverfahren tun müssen. In diesem Verfahren kann darauf nicht weiter eingegangen werden.



7. Insgesamt erweisen sich die Rügen des Beschwerdeführers bezüglich der Berechnung der ihm zustehenden Direktzahlungen für die Jahre 2002 und 2003 somit als unbegründet.

8. Zu berücksichtigen ist indessen folgendes:

Bezüglich der Direktzahlungen für das Jahr 2002 geht es im vorliegenden Verfahren nicht um eine Abrechnungs-, sondern um eine Rückforderungsverfügung. Die Abrechnungsverfügung für die Direktzahlungen für das Jahr 2002 erfolgte am 9. Dezember 2002 und wurde auf die Einsprache des Beschwerdeführers hin mit Einspracheentscheid vom 21. Februar 2003 zu Gunsten des Beschwerdeführers abgeändert. Dieser Entscheid erwuchs in Rechtskraft; der Betrag von Fr. 19 416.- wurde offenbar in der Folge ausbezahlt. Erst mit Verfügung vom 16. Juli 2003 forderte die Vorinstanz die ausbezahlten Beiträge wieder zurück.

- 8.1. Artikel 171 Absatz 2 LwG bestimmt, dass zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile zurückzuerstatten oder zu verrechnen seien. Da Direktzahlungen Finanzhilfen nach Artikel 3 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1) darstellen und weder im Landwirtschaftsgesetz noch in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss etwas Abweichendes vorgeschrieben ist (vgl. Art. 2 Abs. 2 SuG), sind zusätzlich zur Frage, ob die Beiträge zu Unrecht bezogen worden sind oder nicht, auch die im Subventionsgesetz geregelten Widerrufsvoraussetzungen zu beachten (vgl. unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 7. Juli 1997 i. S. EVD gegen P. [2A.48/1997/run], E. 3a; REKO/EVD 01/JG-005, a. a. O., E. 3 sowie den unveröffentlichten Beschwerdeentscheid der REKO/EVD vom 7. August 1998 i. S. W. [97/JG-004], E. 4.2).

Danach widerruft die sachlich und örtlich zuständige Behörde eine Finanzhilfe- oder Abgeltungsverfügung, wenn sie die Leistung in Verletzung von Rechtsvorschriften oder auf Grund eines unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalts zu Unrecht gewährt hat (Art. 30 Abs. 1 SuG).

Sie verzichtet auf den Widerruf (Art. 30 Abs. 2 SuG), wenn:

- a. der Empfänger auf Grund der Verfügung Massnahmen getroffen hat, die nicht ohne unzumutbare finanzielle Einbussen rückgängig gemacht werden können;
- b. die Rechtsverletzung für ihn nicht leicht erkennbar war;

- c. eine allfällig unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts nicht auf schuldhaftes Handeln des Empfängers zurückzuführen ist.

Sind alle drei angeführten Kriterien kumulativ erfüllt, muss auf die Rückforderung verzichtet werden. Eine Verrechnung mit später entstandenen Ansprüchen auf Direktzahlungen wäre dann nicht möglich.

- 8.2. Im vorliegenden Fall kann dem Beschwerdeführer offensichtlich kein schuldhaftes Handeln vorgeworfen werden, ist es doch die Behörde selbst, welche die steuerrechtlichen Daten von Amtes wegen einholt. Auch kann kaum gesagt werden, es hätte für den Beschwerdeführer leicht erkennbar sein müssen, dass die von ihm selbst vertretene Rechtsauffassung unrichtig war, nachdem die Vorinstanz in einem Einspracheverfahren, in dem einzig diese Frage umstritten war, ihren ursprünglich richtigen Entscheid zu Gunsten des Beschwerdeführers abänderte. Hingegen ist offen, ob der Beschwerdeführer zwischen dem 21. Februar und dem 16. Juli 2003 allenfalls bereits Dispositionen bezüglich der ausbezahlten Direktzahlungen getroffen hatte, welche sich nicht ohne Nachteil rückgängig machen liessen. Diesbezüglich ist der Sachverhalt nicht abgeklärt.
- 8.3. Die Beschwerdeinstanz entscheidet in der Sache selbst, oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG).

Die Frage, ob die Sache zurückzuweisen ist, wenn die Beschwerdeinstanz einen Abklärungsbedarf in sachlicher Hinsicht feststellt, sollte vom Verfahrensrecht beantwortet werden. Enthält dieses, wie das Verwaltungsverfahrensgesetz, keine allgemeine Bestimmung, liegt es im Ermessen der Rechtsmittelbehörde, ob sie die Sache zurückweisen oder selber ergänzende Abklärungen treffen will. Wenn die Klärung des massgeblichen Sachverhalts weitere Abklärungen erfordert und gegebenenfalls ein umfassendes Beweisverfahren nötig ist, die Vorinstanz mit den örtlichen Verhältnissen besser vertraut oder sachlich kompetenter ist, spricht dies für eine Rückweisung auch dann, wenn die Rechtsmittelinstanz selber befugt wäre, weitere Sachabklärungen zu treffen (Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 453 f. mit Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung).

Im vorliegenden Fall haben die Vorinstanzen überhaupt nicht geprüft, ob die Voraussetzungen für eine Rückforderung gemäss Artikel 30 SuG gegeben sind. Es kann daher nicht Sache der Rekurskommission EVD sein, die von der Vorinstanz versäumten Abklärungen gleichsam erstinstanzlich selber zu tätigen. Aus diesem Grunde ist die Sache zur Neubeurteilung der Frage einer allfälligen

Rückforderung der zu Unrecht ausbezahlten Beiträge für das Jahr 2002 an das Landwirtschaftsamt als Erstinstanz zurückzuweisen.

9. Im Ergebnis ist der angefochtene Beschwerdeentscheid daher insofern aufzuheben, als er die Rückforderungsverfügung vom 16. Juli 2003 und die Verfügung vom 24. Oktober 2003 bezüglich der bereits ausbezahlten Direktzahlungen für das Jahr 2002 betrifft. Die Sache ist an das Landwirtschaftsamt zurückzuweisen, damit dieses die erforderlichen Sachverhaltsabklärungen vornehme, dem Beschwerdeführer das rechtliche Gehör gewähre und alsdann beurteile, ob die Voraussetzungen von Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe a SuG erfüllt sind oder nicht.

Soweit weitergehend, ist die Beschwerde abzuweisen.

10. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der teilweise unterliegende Beschwerdeführer entsprechend kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der von ihm zu tragende Kostenanteil ist mit dem am 16. Dezember 2004 geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1 200.- zu verrechnen (Art. 5 Abs. 3 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, Kostenverordnung, SR 172.041.0). Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).  
Der Beschwerdeführer war im vorliegenden Verfahren nicht vertreten, und auch sonst sind ihm keine anrechenbaren Kosten in diesem Sinn entstanden. Daher ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

#### **Demnach entscheidet die Rekurskommission EVD:**

1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats des Kantons Schwyz vom 19. Oktober 2004 insofern aufgehoben, als damit die Beschwerde von K. vom 10. November 2003 abgewiesen wird. Die Verfügungen des Landwirtschaftsamtes des Kantons Schwyz vom 16. Juli 2003 und vom 24. Oktober 2003 werden aufgehoben. Die Sache wird an das Landwirtschaftsamt des Kantons Schwyz zurückgewiesen, damit dieses die erforderlichen Sachverhaltsabklärungen vornehme und alsdann neu beurteile, ob die Voraussetzungen von Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe a SuG erfüllt sind oder nicht.

Soweit weitergehend, wird die Beschwerde abgewiesen. Der Beschwerdeentscheid des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 19. Oktober 2004 wird insofern bestätigt, als damit die Beschwerde von K. vom 24. Februar 2004 abgewiesen wird. Die Verfügung des Landwirtschaftsamtes des Kantons Schwyz vom 6. Februar 2004 wird bestätigt.

2. Verfahrenskosten
3. Parteientschädigung
4. Akten
5. Rechtsmittel
6. Eröffnung

REKURSKOMMISSION EVD

Der Präsident  
H. Urech

Die juristische Sekretärin  
B. Aebi