



Urteil vom 21. November 2023

Besetzung

Richter Christian Winiger (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Thomas Reidy.

Parteien

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Schwarzenburgstrasse 165, 3003 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

A. _____ AG,
vertreten durch Angelo Fedi, Rechtsanwalt,
Raggenbass Rechtsanwälte,
Bahnhofstrasse 9, 8580 Amriswil,
Beschwerdegegnerin,

**Departement für Inneres und Volkswirtschaft
des Kantons Thurgau,**
Verwaltungsgebäude, Promenadenstrasse 8,
8510 Frauenfeld,
Vorinstanz,

Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau,
Verwaltungsgebäude, Promenadenstrasse 8,
8510 Frauenfeld,
Erstinstanz.

Sachverhalt:**A.**

Die A. _____ AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) mit Sitz in X. _____ (TG) hat gemäss Handelsregister und Statuten die Produktion, Aufzucht und Veredelung von landwirtschaftlichen Produkten, insbesondere von Früchten, zum Zweck. Neben ihr bilden zwei weitere Gesellschaften, die B. _____ AG und die C. _____ AG (beide ebenfalls mit Sitz in X. _____), Teil der Betriebsstruktur des landwirtschaftlichen Betriebs TG (...). Im Rahmen der jährlichen Betriebsstrukturdatenerhebung wurde jeweils die Beschwerdegegnerin als Bewirtschafterin des Betriebs TG (...) deklariert. Die Aktien der Beschwerdegegnerin und der B. _____ AG werden zu 100 % von der C. _____ AG gehalten, deren Aktienkapital sich im Umfang von 70 % im Besitz von D. _____ und im Umfang von 30 % im Besitz von E. _____ befindet. D. _____ ist die Tochter von E. _____ und Geschäftsführerin der Beschwerdegegnerin. Sie ist sowohl bei dieser als auch bei der C. _____ AG Mitglied des Verwaltungsrats mit Einzelunterschrift. E. _____ ist Verwaltungsratspräsident dieser beiden Aktiengesellschaften. Ausserdem ist er Alleineigentümer der Liegenschaft Nr. (...), Grundbuch X. _____, auf welcher der landwirtschaftliche Betrieb sowie die bewirtschafteten Flächen stehen. Im Aktivum von D. _____ befinden sich das Bürogebäude und das Produktionsgebäude im Baurecht.

A.a Am 7. Dezember 2020 informierten D. _____ und E. _____ das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau (nachfolgend: Landwirtschaftsamt oder Erstinstanz) mit entsprechendem Formular, dass mit der Übergabe von 70 % der Aktien ein Bewirtschafterwechsel von E. _____ auf D. _____ per 1. Januar 2021 stattfinden werde. Auf schriftliche Aufforderung der Erstinstanz hin, reichte die Beschwerdegegnerin weitere Unterlagen zur Überprüfung ihrer Beitragsberechtigung und zur Aktualisierung der Daten für die Betriebsstrukturdatenerhebung 2021 ein.

Die Erstinstanz stellte mit Entscheid vom 20. Mai 2021 unter anderem fest, dass D. _____ mit ihrer indirekten Beteiligung von 70 % am Aktienkapital der C. _____ AG Bewirtschafterin der Beschwerdegegnerin sei und im Zeitpunkt der Überprüfung die Anforderungen als beitragsberechtigte Bewirtschafterin erfülle. Hingegen erfülle E. _____ diese Anforderungen aufgrund seines Alters ab dem Beitragsjahr 2021 nicht mehr, weshalb die Direktzahlungen für den Betrieb der Beschwerdegegnerin ab dem Beitragsjahr 2021 um den Anteil von E. _____ zu reduzieren seien. Dieser

Feststellungsentscheid wurde sowohl der Beschwerdegegnerin als auch D._____ und E._____ eröffnet und blieb in der Folge unangefochten.

A.b Mit Entscheid vom 12. November 2021 legte die Erstinstanz die der Beschwerdegegnerin für die Bewirtschaftung des Betriebs TG (...) für das Beitragsjahr 2021 zustehenden Direktzahlungen auf Versorgungssicherheitsbeiträge im Betrag von Fr. (...) und auf Biodiversitätsbeiträge in der Höhe von Fr. (...), gesamthaft somit Fr. (...) fest, und nahm eine "Kürzung wegen Alters" im Betrag von Fr. (...) vor.

A.c Gegen diesen Entscheid reichte die Beschwerdegegnerin Rekurs beim Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau (nachfolgend: Vorinstanz) ein. Sie beantragte, dass der Entscheid aufzuheben sei, soweit eine "Kürzung wegen Alters" vorgenommen werde, und ihr für das Jahr 2021 Beitragszahlungen von Fr. (...) zuzusprechen und auszurichten seien. Eventualiter sei eine Kürzung im Umfang von maximal 30 % (entsprechend Fr. ...) vorzunehmen und es seien ihr für das Jahr 2021 Beitragszahlungen von Fr. (...) zuzusprechen und auszurichten. Subeventualiter sei die Angelegenheit zum verbesserten Entscheid an das Landwirtschaftsamt zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Landwirtschaftsamtes. Die Rekurrentin machte im Wesentlichen geltend, dass Art. 9 DZV, wonach bei Personengesellschaften die Direktzahlungen eines Betriebs für jede Person, die vor dem 1. Januar des Beitragsjahres das 65. Altersjahr vollendet habe, anteilmässig reduziert werden, nicht zur Anwendung komme, weil die Beitragsberechtigung durch D._____ als die den Betrieb führende Einzelperson bereits erfüllt sei. Für den Fall, dass Art. 9 DZV wider Erwarten zur Anwendung gelange, seien die Direktzahlungen für das Jahr 2021 um maximal 30 % entsprechend den Beteiligungsverhältnissen der Aktionäre zu kürzen.

A.d Mit Stellungnahme vom 7. Januar 2022 an die Vorinstanz beantragte die Erstinstanz die Abweisung des Rekurses. Sie führte im Wesentlichen aus, sie habe im angefochtenen Entscheid festgestellt, dass die Beschwerdegegnerin Bewirtschafterin des Betriebs TG (...) sei und D._____ und E._____ über die indirekte Beteiligung via die C._____ AG als Bewirtschafterin und Mitbewirtschafter gelten würden. Als Verwaltungsratspräsident mit 30 % der Aktien der C._____ AG, Alleineigentümer der Liegenschaft, auf welcher der Betrieb stehe, und als Darlehensgeber in Höhe von Fr. (...) via die B._____ AG an die Beschwerdegegnerin trage E._____ das wirtschaftliche Betriebsrisiko und habe einen erheblichen Einfluss auf die Beschwerdegegnerin. Jeder, der als Bewirtschafter zu

betrachten sei, bzw. jeder Gesellschafter bei Zusammenwirken als Personengesellschaft, habe für die Beitragsberechtigung auch die entsprechenden Voraussetzungen zu erfüllen. Nicht jeder Bewirtschafter sei auch ein beitragsberechtigter Bewirtschafter. Aufgrund seines Alters sei E. _____ ab dem Beitragsjahr 2021 nicht mehr direktzahlungsberechtigt. Wäre D. _____ alleine massgebend bzw. die Beteiligung von E. _____ nicht relevant, wäre die (indirekte) Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft gegenüber Personengesellschaften privilegiert. Eine solche Privilegierung entspreche nicht dem Ziel, die bäuerlich strukturierte Landwirtschaft zu festigen bzw. die bäuerlichen Betriebe zu fördern, sondern setze Anreize dazu, die Rechtsform einer indirekten Beteiligung via Kapitalgesellschaft zu wählen. Bei einer Personengesellschaft bedeute eine anteilmässige Kürzung eine Kürzung nach Köpfen und damit im vorliegenden Fall eine Kürzung um 50 %. Der Kapitaleinsatz werde von E. _____ geleistet. Ferner habe er als Verwaltungsratspräsident in der strategischen Führung der C. _____ AG den Stichentscheid, weshalb eine Kürzung um 50 % statt 30 % adäquat sei. Ausserdem könne die Rekurrentin die Biodiversitätsbeiträge auch nicht gestützt auf Art. 3 Abs. 3 DZV selbst beanspruchen, weil die Gründung der juristischen Person, sei es der Beschwerdegegnerin oder der C. _____ AG, zwecks Umgehung der Altersgrenze zu betrachten sei.

A.e Mit vorinstanzlicher Replik vom 31. Januar 2022 hielt die Beschwerdegegnerin fest, dass im Feststellungsentscheid der Erstinstanz vom 20. Mai 2021 stets nur das Beteiligungsverhältnis 70/30 thematisiert worden sei. Sodann würden die in diesem Entscheid angewandten Kriterien auch nicht dem Urteil des BVGer B-6795/2015 vom 3. Oktober 2018 entsprechen. Die Erstinstanz beziehe sich diesbezüglich auf eine vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) im Nachgang zum Urteil ad hoc veröffentlichte "Vollzugshilfe". Die darin aufgestellten Kriterien seien eine Eigeninterpretation des BLW. Unbestritten sei, dass D. _____ die Anforderungen von Art. 3 Abs. 1 DZV erfülle, und dass sie Eigentümerin von 70 % des Aktienkapitals an der C. _____ AG sei. Damit sei die Zweidrittelschwelle gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV grundsätzlich erfüllt. Als einzelzeichnungsberechtigte Verwaltungsrätin der Beschwerdegegnerin und der C. _____ AG sowie alleinige Geschäftsführerin der Beschwerdegegnerin nehme sie im Betrieb eine massgebende Funktion bei der Führung und Entscheidfällung ein und übe eine aktive Rolle im täglichen Geschehen aus. Die Beschwerdegegnerin sei auch nicht fremdbestimmt. Über ihre Mehrheitsbeteiligung von 70 % treffe D. _____ den alleinigen Entscheid über die Zusammensetzung des Verwaltungsrats der C. _____ AG und mittelbar über jenen der

Beschwerdegegnerin. Da sich das effektive Betriebsrisiko in der C._____ AG realisiere, falle auch das primäre wirtschaftliche Betriebsrisiko auf sie zurück. D._____ erfülle daher neben den Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 1 DZV auch die notwendige Verbindung von Eigentum, Besitz und Bewirtschaftung. Ihr stehe die Beitragsberechtigung somit bereits als Einzelperson zu, weshalb Art. 9 DZV nicht zur Anwendung gelange. Es möge zwar zutreffen, dass unter diesen Voraussetzungen die Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft gegenüber einer reinen Personengesellschaft privilegiert sein könne. Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV setze bei Kapitalgesellschaften ausdrücklich "nur" eine Zweidrittels-Beteiligung voraus, während eine solche anteilige Beteiligung bei Personengesellschaften faktisch und rechtlich gar nicht möglich sei. Würde im vorliegenden Fall von einer zusammenwirkenden Personengesellschaft ausgegangen, würde eine Pro-Kopf-Reduktion der Konzeption der DZV und der landwirtschaftlichen Organisationsfreiheit diametral zuwiderlaufen. Die DZV stelle bei juristischen Personen ausnahmslos auf die Beteiligungsverhältnisse und nie auf die "Köpfe" ab. Entgegen der Ansicht der Erstinstanz könne die Beschwerdegegnerin auch die Biodiversitätsbeiträge beanspruchen. Die Ausnahmeregelung von Art. 3 Abs. 3 DZV setze voraus, dass die juristische Person zur Umgehung der Altersgrenze gegründet worden sei. Die Beschwerdegegnerin wie auch die C._____ AG seien im Jahre (...) gegründet worden, womit offensichtlich keinerlei Zusammenhang zur Altersgrenze oder irgendeine Umgehungsabsicht ersichtlich seien.

A.f In der vorinstanzlichen Duplik vom 7. März 2022 entgegnete die Erstinstanz im Wesentlichen, dass die Vollzugshilfe nicht dem Urteil B-6795/2015 widerspreche. Auch eine vom BLW publizierte Vollzugshilfe sei ferner als Verwaltungsverordnung, die für die Durchführungsorgane verbindlich sei, zu verstehen. Weiter sei es nicht so, dass D._____ für sich alleine alle Voraussetzungen erfülle und deshalb E._____s Funktion und Beteiligung nicht relevant sei. D._____ könne zwar mit 70 % der Aktien die Zusammensetzung des Verwaltungsrates der C._____ AG und der Beschwerdegegnerin via Wahl bestimmen (Art. 698 Abs. 2 Ziff. 2 OR). Als Verwaltungsratspräsident der beiden Gesellschaften habe E._____ aber den Stichtscheid und damit massgeblichen Einfluss auf die Oberleitung der Gesellschaften und könne etwa auch die Geschäftsführung ernennen oder abberufen (vgl. Art. 716a Abs. 1 OR). Es sei hier ebenfalls so wie im von der Beschwerdegegnerin zitierten Entscheid B-2225/2006 des Bundesverwaltungsgerichts, dass E._____ als Vater von D._____ auch als Bewirtschafter zu gelten habe. Für die Beitragsberechtigung habe er somit ebenfalls die Voraussetzungen von Art. 3 Abs.

1 DZV zu erfüllen. Aufgrund seines Alters erfülle er eine Voraussetzung nicht. Bei der Beurteilung der Tragung des wirtschaftlichen Risikos und dem Kapital- und Arbeitseinsatz sei alles in die Gesamtbetrachtung einzu-beziehen. Es fehle bei D. _____ an einer ausreichenden Verbindung von Eigentum, Besitz und Bewirtschaftung. D. _____ und E. _____ seien als Personengesellschaft zu betrachten, die gemeinsam (indirekt via die C. _____ AG) die Beschwerdegegnerin als AG führten. Würden alle das wirtschaftliche Risiko mittragen, so rechtfertige sich auch eine Kürzung nach Köpfen, weil sich das wirtschaftliche Risiko dann nicht allein in den (indirekten) Beteiligungen widerspiegeln, sondern auch in anderen Aspekten. Mit anderen Worten stehe über der Holdingstruktur eine Personengesellschaft, die mit gemeinsamen Kräften die Holding führe.

A.g Mit Schreiben vom 11. März 2022 reichte die Beschwerdegegnerin abschliessende Bemerkungen ein. Darin führte sie im Wesentlichen aus, dass die Beschlussfassung des Verwaltungsrates mit Mehrheitsentscheid erfolge, sodass dem Stichtagspräsidenten keine massgebliche Bedeutung zukomme. Als Mehrheitsaktionärin könne D. _____ über die Zusammensetzung des Verwaltungsrats – einschliesslich des Präsidenten – alleine entscheiden. Ihr komme die finale Entscheidungskompetenz über sämtliche Gesellschaftsangelegenheiten zu. Dadurch sei ihre im Betrieb massgebende Funktion bei der Führung und Entscheidfällung ausgewiesen und eine Fremdbestimmung ausgeschlossen. Die aktienrechtliche Ordnung garantiere, dass die Bewirtschafterin D. _____ nicht gegen ihren Willen fremdbestimmt werden könne, was allein für die Frage der Beitragsberechtigung entscheidend sei. Korrekt sei, dass E. _____ Alleineigentümer der bewirtschafteten Flächen sei. Nicht korrekt sei, dass er Alleineigentümer des Betriebes sei. Sein wirtschaftliches Risiko beschränke sich auf den Miet- bzw. Pachtausfall. Entscheidend seien das wirtschaftliche Risiko und der Kapitaleinsatz der Gesellschaft (und damit zu 70 % von D. _____). Die eingereichten Jahresrechnungen würden für sich sprechen. Der Arbeitseinsatz von D. _____ sei unbestritten.

A.h Mit Entscheid vom 25. April 2022 hiess die Vorinstanz den Rekurs teilweise gut und änderte den Entscheid der Erstinstanz vom 12. November 2021 insoweit ab, als sie darin die angeordnete "Kürzung wegen Alters" in der Höhe von Fr. (...) auf Fr. (...) reduzierte. Die Vorinstanz stellte weiter fest, dass der Beschwerdegegnerin für das Jahr 2021 Beitragszahlungen von Fr. (...) zuzusprechen und auszurichten seien. Gleichzeitig wies sie die Erstinstanz an, der Beschwerdegegnerin nach Eintritt der Rechtskraft des

Entscheid den Betrag von Fr. ... (Differenz zwischen den Fr. ... und den bereits ausbezahlten Fr. ...) nachzuzahlen.

Zur Begründung führte die Vorinstanz zusammenfassend aus, dass E._____ auch nach dem am 1. Januar 2021 erfolgten Bewirtschafterwechsel von ihm auf seine Tochter D._____ nach wie vor einen nicht unmassgeblichen Kapital- und Arbeitseinsatz für die Beschwerdegegnerin leiste und bei der strategischen Ausrichtung und Leitung des Betriebs mitwirke. Entsprechend sei er somit ebenfalls als Bewirtschafter zu betrachten. D._____ gelte ihrerseits nicht als alleinige Selbstbewirtschafterin, auch wenn sie alleine und indirekt über die C._____ AG bereits 70 % und damit mehr als zwei Drittel der Namenaktien der Beschwerdegegnerin besitze. Vielmehr werde die Beschwerdegegnerin indirekt über die C._____ AG von D._____ und E._____ gemeinsam im Sinne einer Personengesellschaft geführt, womit beide als natürliche bewirtschaftende Personen zu gelten hätten. Da sie zusammen 100 % Aktien der C._____ AG besitzen und ihnen indirekt somit auch sämtliche Aktien der Rekurrentin gehören würden, sei das Kriterium gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV erfüllt, wonach sie bei der Beschwerdegegnerin mittels Namenaktien über eine Beteiligung von mindestens zwei Dritteln am Aktienkapital und an den Stimmrechten verfügen müssten. Bei Personengesellschaften sei jedoch zusätzlich noch Art. 9 DZV zu beachten, wonach die Direktzahlungen eines Betriebs für jede Person, die vor dem 1. Januar des Beitragsjahres das 65. Altersjahr vollendet habe, anteilmässig zu reduzieren seien. Im vorliegenden Fall sei unbestritten, dass es sich bei D._____ um eine beitragsberechtigte Bewirtschafterin handle und E._____ vor dem 1. Januar des Beitragsjahres 2021 das 65. Altersjahr vollendet habe. Entsprechend sei E._____ nicht mehr beitragsberechtigt, weshalb die Direktzahlungen anteilmässig zu reduzieren seien.

Die Vorinstanz führt weiter aus, dass Art. 9 DZV im Falle der Überschreitung der Altersgrenze eines Bewirtschafter bestimme, dass eine "anteilmässige" Kürzung zu erfolgen habe. Bei der Bewirtschaftung über eine Kapitalgesellschaft sei mit "anteilmässig" keine "Pro-Kopf-Reduktion" (d.h. in diesem Fall 50 %) gemeint, sondern es sei auf die Beteiligungsverhältnisse der dahinterstehenden natürlichen Personen abzustellen (d.h. auf die Beteiligung des die Altersbestimmung nicht mehr erfüllenden Bewirtschafter, vorliegend 30 %).

B.

Gegen diesen Entscheid gelangte das BLW (nachfolgend:

Beschwerdeführer) mit Beschwerde vom 25. Mai 2022 an das Bundesverwaltungsgericht. Es beantragt die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und die Bestätigung des (erstinstanzlichen) Entscheids des Landwirtschaftsamts des Kantons Thurgau vom 12. November 2021.

Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, dass unter Berücksichtigung sämtlicher Auslegungsmethoden mit "anteilmässiger Kürzung" nach Art. 9 DZV eine "Kürzung-pro-Kopf" gemeint sei. Dies bedeute im vorliegenden Fall eine Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2021 um 50 %. Die vom Landwirtschaftsamt vorgenommene Kürzung sei zu stützen. Eine "Kürzung entsprechend dem Beteiligungsverhältnis" berge die Gefahr, dass die Beteiligungsverhältnisse exakt auf das Datum angepasst werden würden, ab dem einer der Mitbewirtschafter aufgrund seines Alters nicht mehr beitragsberechtigt sei. Über das entsprechende Beteiligungsverhältnis könne so auch die Höhe der Direktzahlungskürzung bewusst durch die Mitbewirtschafter gesteuert werden. Zudem widerspreche eine "Kürzung pro Kopf" bei Personengesellschaften und eine "Kürzung entsprechend dem Beteiligungsverhältnis" bei Personengesellschaften, die den Betrieb einer Kapitalgesellschaft führen, dem Gleichheitsgebot.

C.

Mit Vernehmlassung vom 7. Juni 2022 beantragt die Vorinstanz unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid die Abweisung der Beschwerde.

D.

Mit Beschwerdeantwort vom 1. Juli 2022 beantragt die Beschwerdegegnerin die kosten- und entschädigungsfällige Abweisung der Beschwerde. Sie stellt sich auf den Standpunkt, die nach Art. 9 DZV vorzunehmende Reduktion sei bei Personengesellschaften nicht als "Pro-Kopf-Reduktion" zu verstehen und es sei vielmehr auf den wirtschaftlichen Anteil abzustellen, da das unternehmerische Risiko hauptsächlich nach Massgabe deren Beteiligungen getragen werde.

E.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien sowie die eingereichten Unterlagen wird – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVG E. 2007/6 E. 1, BVGE 2016/15 E. 1).

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt unter anderem Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, soweit ein Bundesgesetz dies vorsieht (Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]; vgl. Urteil des BVGer B-6451/2016 vom 9. November 2017 E. 1.1).

Nach Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Beim angefochtenen Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 25. April 2022 handelt es sich um einen solchen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, der sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes stützt und eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 VwVG darstellt (vgl. auch § 54 Abs. 1^{bis} Ziff. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau vom 23. Februar 1981 [Thurgauer Rechtsbuch 170.1]). Eine Ausnahme gemäss Art. 166 Abs. 2 in fine LwG liegt hier nicht vor.

Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

1.2 Das beschwerdeführende Amt ist nach Art. 166 Abs. 3 LwG spezialgesetzlich grundsätzlich legitimiert, gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen in Anwendung des LwG und seiner Ausführungserlasse die Rechtsmittel des kantonalen oder eidgenössischen Rechts zu ergreifen (Art. 37 VGG i.V.m. Art. 48 Abs. 2 VwVG). Wird eine solche Beschwerdebefugnis durch ein spezielles Bundesgesetz wie vorliegend eingeräumt, muss somit kein schutzwürdiges Interesse im Sinne einer materiellen Beschwer dargetan sein (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage, 2013, Rz. 980). Die Behördenbeschwerde darf allerdings nicht zur Behandlung einer vom konkreten Fall losgelösten abstrakten Frage des objektiven Rechts dienen; sie hat sich vielmehr auf konkrete Probleme eines tatsächlich bestehenden Einzelfalls mit möglichen Auswirkungen über diesen hinaus zu beziehen (vgl.

BGE 135 II 338 E. 1.2.1; Urteil des BGer 2C_49/2009 vom 27. April 2009 E. 1; Urteile des BVGer B-6451/2016 E. 1.1 und B-4391/2015 vom 26. April 2017 E. 7.1). Vorliegend geht es um die Frage, ob die in Art. 9 DZV erwähnte "anteilmässige" Reduktion der Direktzahlungen bei Personengesellschaften, für jede Person, die vor dem 1. Januar des Beitragsjahres das 65. Altersjahr vollendet hat, als "Pro-Kopf-Reduktion" auszulegen ist, oder ob auf den wirtschaftlichen Anteil abzustellen ist. Die Beantwortung dieser Rechtsfrage hat Auswirkungen auf die zu leistenden Direktzahlungen, weshalb die Voraussetzungen für die Behördenbeschwerde ohne Weiteres gegeben sind.

1.3 Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 sowie 52 Abs. 1 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor.

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Der vorliegend zu beurteilende Direktzahlungsanspruch betrifft die Periode vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2021, womit in intertemporaler Hinsicht auf den zugrunde liegenden (zeitlich abgeschlossenen) Sachverhalt diejenigen Rechtsnormen Anwendung finden, die während dieser Zeitspanne in Geltung standen (vgl. Urteil des BVGer B-6795/2015 vom 3. Oktober 2018 E. 2 m.w.H.).

2.1 Laut Art. 104 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Der Bund ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises (Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV).

2.2 Das LwG wiederholt den Grundsatz, dass der Bund den Bewirtschaftern von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben namentlich unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises Direktzahlungen ausrichtet (Art. 2 Abs. 1 Bst. b und 70a Abs. 1 Bst. a und b LwG). Direktzahlungen dienen der Einkommenssicherung, der Förderung einer umweltschonenden Produktion sowie dem sozialen Ausgleich zwischen landwirtschaftlich Erwerbstätigen und der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung

in der Region (vgl. Urteile des BVGer B-6795/2015 E. 2.2 und B-2225/2006 vom 14. August 2007 E. 3 m.w.H.). Die einzelnen Direktzahlungsarten sind in den Art. 71 ff. LwG normiert. Gemäss Art. 72 Abs. 1 LwG werden zur Erhaltung einer sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln Versorgungssicherheitsbeiträge ausgerichtet. Demgegenüber dienen Biodiversitätsbeiträge der Förderung und Erhaltung der Biodiversität (Art. 73 Abs. 1 LwG). Art. 70a Abs. 4 LwG ermächtigt den Bundesrat, für die Ausrichtung von Direktzahlungen "weitere Voraussetzungen und Auflagen" festzulegen.

2.3 Die Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV, SR 910.13) konkretisiert die Voraussetzungen für eine Beitragsberechtigung. Gemäss Art. 3 Abs. 1 DZV sind Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen von Betrieben beitragsberechtigt, wenn sie natürliche Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz in der Schweiz sind (Bst. a), vor dem 1. Januar des Beitragsjahres das 65. Altersjahr noch nicht vollendet haben (Bst. b) und die Ausbildungsanforderungen (Art. 4 DZV) erfüllen (Bst. c). Als Bewirtschafter oder Bewirtschafterin gilt die natürliche oder juristische Person oder die Personengesellschaft, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt und damit das Geschäftsrisiko trägt (Art. 2 Abs. 1 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 [LBV, SR 910.91]).

2.3.1 Art. 3 Abs. 2 DZV regelt die Beitragsberechtigung für den Fall, dass natürliche Personen oder Personengesellschaften den Betrieb einer Kapitalgesellschaft bewirtschaften. Die Bestimmung lautet wie folgt:

"Natürliche Personen und Personengesellschaften, die den Betrieb einer Aktiengesellschaft (AG), einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder einer Kommanditaktiengesellschaft (Kommandit-AG) mit Sitz in der Schweiz als Selbstbewirtschafter oder Selbstbewirtschafterinnen führen, sind beitragsberechtigt, sofern:

[Bst. a] sie bei der AG oder der Kommandit-AG mittels Namenaktien über eine direkte Beteiligung von mindestens zwei Dritteln am Aktienkapital oder Grundkapital und an den Stimmrechten verfügen;

[Bst. b] sie bei der GmbH über eine direkte Beteiligung von mindestens drei Vierteln am Stammkapital und an den Stimmrechten verfügen;

[Bst. c] der Buchwert des Pächtervermögens und, sofern die AG oder die GmbH Eigentümerin ist, der Buchwert des Gewerbes oder der Gewerbe, mindestens zwei Drittel der Aktiven der AG oder der GmbH ausmacht.

Gemäss Art. 3 Abs. 2^{bis} DZV ist eine natürliche Person oder eine Personengesellschaft, die den Betrieb von einer juristischen Person gepachtet hat, nicht beitragsberechtigt, wenn sie in leitender Funktion für die juristische Person tätig ist (Bst. a) oder über eine Beteiligung von mehr als einem Viertel am Aktien-, Stamm- oder Grundkapital oder an den Stimmrechten der juristischen Person verfügt (Bst. b).

2.3.2 Art. 3 Abs. 3 DZV statuiert, dass für Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge auch juristische Personen mit Sitz in der Schweiz sowie Kantone und Gemeinden beitragsberechtigt sind, sofern sie Bewirtschafterinnen des Betriebs sind. Davon ausgenommen sind juristische Personen, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie zur Umgehung der Altersgrenze oder der Ausbildungsanforderungen gegründet wurden.

Unter der Marginalie "Reduktion der Direktzahlungen bei Personengesellschaften" hält Art. 9 DZV sodann Folgendes fest:

"Bei Personengesellschaften werden die Direktzahlungen eines Betriebs für jede Person, die vor dem 1. Januar des Beitragsjahres das 65. Altersjahr vollendet hat, anteilmässig reduziert."

3.

Sachverhaltsmässig ist unbestritten, dass die beiden Alleinaktionäre der C. _____ AG, D. _____ und ihr Vater E. _____, Mitbewirtschafter des Betriebs der Beschwerdegegnerin in Form einer Personengesellschaft sind. Dies ergibt sich in Bezug auf E. _____ daraus, dass sich 30 % des Aktienkapitals der C. _____ AG, welche ihrerseits 100 % der Beschwerdegegnerin und der B. _____ AG hält, in seinem Besitz befinden. Da er ausserdem Alleineigentümer der Liegenschaft ist, auf welcher der landwirtschaftliche Betrieb sowie die bewirtschafteten Flächen liegen, leistet er nach wie vor einen nicht unwesentlichen Kapitaleinsatz. Weiter wirkt er bei der strategischen Ausrichtung und Leitung des Betriebs mit und leistet ebenfalls einen nicht unwesentlichen Arbeitseinsatz.

Ebenfalls unbestritten ist, dass D. _____ im Zeitpunkt der hier massgebenden Überprüfung mit ihrer indirekten Beteiligung von 70 % am Aktienkapital der C. _____ AG und als Bewirtschafterin des Betriebs der Beschwerdegegnerin die Anforderungen von Art. 3 Abs. 2 DZV als beitragsberechtigte Bewirtschafterin erfüllt.

Aktenmässig ist ebenfalls erstellt, dass E. _____ infolge seines Alters die Beitragsvoraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen seit dem Beitragsjahr 2021 nicht mehr erfüllt.

Streitig ist einzig, wie Art. 9 DZV auszulegen ist, wenn eine Personengesellschaft den landwirtschaftlichen Betrieb einer Kapitalgesellschaft bewirtschaftet. Konkret stellt sich folglich die Frage, ob eine Kürzung pro Kopf (d.h. vorliegend aufgrund der aus zwei Personen bestehenden Personengesellschaft um 50 %) oder pro Beteiligung (d.h. vorliegend aufgrund der indirekten Beteiligung an der Beschwerdegegnerin von 30 % durch den die Altersbestimmung nicht mehr erfüllenden Bewirtschafter) vorzunehmen ist.

4.

Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz eine fehlerhafte Auslegung von Art. 9 DZV vor.

4.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe in ihrem Entscheid unrichtigerweise gefolgert, es entspreche dem Grundkonzept der DZV, bei Betrieben in Form einer Kapitalgesellschaft auf die Beteiligungsverhältnisse der dahinterstehenden natürlichen Personen abzustellen. Eine genauere Auseinandersetzung mit dem Grundkonzept der DZV habe sie jedoch nicht durchgeführt.

Die Beitragsberechtigung von Einzelpersonen oder Personengesellschaften, welche den Betrieb einer Kapitalgesellschaft bewirtschafteten, werde nach Art. 3 Abs. 2 DZV eingeschränkt. Diese Bestimmung basiere auf dem Sinn und Zweck des LWG, wonach der bäuerliche Familienbetrieb gefördert werden solle. Entsprechend knüpfe der Gesetzgeber auch bei Kapitalgesellschaften an die bäuerliche Familien-AG bzw. Familien-GmbH an. Eine Beitragsberechtigung setze demnach voraus, dass die bewirtschaftende Person oder Personengesellschaft wirtschaftlich eng mit dem Betrieb verbunden sei. Der Aufbau der Grundkonzeption zeige somit auf, dass für die Beitragsberechtigung bei involvierten Kapitalgesellschaften die dahinterstehenden Bewirtschafter als natürliche Personen massgebend seien. Entsprechend müssten auch sämtliche Mitbewirtschafter alle in Art. 3 Abs. 1 DZG genannten Voraussetzungen kumulativ erfüllen. Im Rahmen von Art. 9 DZV und der anteilmässigen Kürzung der Direktzahlungen lasse sich überdies weder aus dem Wortlaut noch aus den Materialien ein Hinweis darauf entnehmen, dass das Tragen des wirtschaftlichen Risikos massgebend sein solle. Zum selben Ergebnis gelange man auch, wenn

man den Sinn und den Zweck der Direktzahlungen und der Bestimmungen zur Beitragsberechtigung heranziehe oder auf die historische Betrachtungsweise abstelle. Auch würden sich zahlreiche Missbrauchsmöglichkeiten bieten, wenn bei einer Kapitalgesellschaft auf die Beteiligungsverhältnisse abgestellt würde. Unter Berücksichtigung sämtlicher Auslegungsmethoden sei mit "anteilmässiger Kürzung" nach Art. 9 DZV eine "Kürzung-pro-Kopf" gemeint. Dies bedeute im vorliegenden Fall eine Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2021 um 50 %.

4.2 Demgegenüber stellen sich die Vorinstanz mit Verweis auf den angefochtenen Entscheid sowie die Beschwerdegegnerin im Wesentlichen auf den Standpunkt, es sei in Anwendung der wirtschaftlichen Sichtweise auf den wirtschaftlichen Anteil abzustellen, da das unternehmerische Risiko hauptsächlich nach Massgabe der jeweiligen Beteiligungen getragen werde. Die Beschwerdegegnerin macht weiter geltend, dass der Gesetzgeber den Bewirtschaftern Organisationsfreiheit einräume und dabei hinsichtlich der Beitragsberechtigung massgeblich auf den Kapitaleinsatz und das unternehmerische Risiko abstelle. Vorliegend habe E._____ im Hinblick auf den bevorstehenden Generationenwechsel kontinuierlich die Verantwortung über den Betrieb an seine Tochter D._____ übergeben. In diesem Vorgehen könne jedenfalls keine Umgehungsabsicht erkannt werden.

4.3 Gemäss Art. 9 DZV werden bei Personengesellschaften die Direktzahlungen eines Betriebs für jede Person, die vor dem 1. Januar des Beitragsjahres das 65. Altersjahr vollendet hat, anteilmässig reduziert.

4.4 Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung. Ist der Text nicht ohne Weiteres klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden (grammatikalische, systematische, historische, zeitgemässe und teleologische Auslegung) nach seiner wahren Tragweite gesucht werden (Methodenpluralismus). Namentlich zur Auslegung neuerer Texte, die noch auf wenig veränderte Umstände und ein kaum gewandeltes Rechtsverständnis treffen, kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu. Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung (vgl. BGE 140 V 449 E. 4.2; 131 III 33 E. 2 und 130 II 202 E. 5.1; Urteil des BVGer

C-4772/2019 vom 6. September 2021 E. 7.4). Beim anzuwendenden Methodenpluralismus wird keiner Auslegungsmethode ein grundsätzlicher Vorrang zuerkannt (vgl. Urteil des BGer 2C_306/2019 vom 27. April 2020 E. 4.1). Vielmehr sollen alle jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang – im Sinne einer Ergänzung der herkömmlichen Auslegungsmethoden – auch die Interessenabwägung. Die wertende Gegenüberstellung gegenläufiger privater und öffentlicher Interessen ist im Verwaltungsrecht von zentraler Bedeutung (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 178). Führen die verschiedenen Methoden zum gleichen Resultat, so ist die Auslegungsfrage damit klar beantwortet (BVGE 2023 IV/1 E. 5.4.1; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl. 2020, Rz. 133).

4.5 Verordnungsrecht ist gesetzeskonform auszulegen. Es sind die gesetzgeberischen Anordnungen, Wertungen und der in der Delegationsnorm eröffnete Gestaltungsspielraum mit seinen Grenzen zu berücksichtigen. Auch ist den Grundrechten und verfassungsmässigen Grundsätzen Rechnung zu tragen und zwar in dem Sinne, dass – sofern durch den Wortlaut (und die weiteren massgeblichen normunmittelbaren Auslegungselemente) nicht klar ausgeschlossen – der Verordnungsbestimmung jener Rechtssinn beizumessen ist, welcher im Rahmen des Gesetzes mit der Verfassung (am besten) übereinstimmt (verfassungskonforme oder verfassungsbezogene Interpretation; BGE 147 V 328 E. 4.1, Urteil des BGer 9C_448/2021 vom 10. Mai 2022 E. 4.1).

4.6 Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab. Unter Sprachgebrauch ist dabei in der Regel der allgemeine Sprachgebrauch zu verstehen. Massgebliches Element der grammatikalischen Auslegung ist der Gesetzestext (BVGE 2023 IV/1 E. 5.4.2; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., S. 24, Rz. 91 ff.).

Allein aufgrund des Wortlauts der Bestimmung wird nicht klar, ob mit "anteilmässig" eine "Pro-Kopf-Reduktion" oder eine "Kürzung entsprechend dem Beteiligungsverhältnis" gemeint ist. Da auch der französische ("proportionnellement") und der italienische Wortlaut ("proporzionalmente") mit dem deutschen übereinstimmt, lässt sich die Frage mit der grammatikalischen Auslegung nicht beantworten, weshalb die weiteren Auslegungsmethoden heranzuziehen sind.

4.7 Bei der systematischen Auslegung wird der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch ihre Stellung im Gefüge der Rechtsordnung. Massgebliches Element ist damit einmal der systematische Aufbau eines Erlasses. Weiter kann das Verhältnis einer Norm zu Vorschriften in einem anderen Erlass berücksichtigt werden (BVGE 2023 IV/1 E. 5.4.3; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 97 ff.).

4.7.1 Die vorliegend interessierenden Artikel 3 und 9 DZV befinden sich systematisch unter dem "2. Kapitel: Voraussetzungen" sowie unter dem "1. Abschnitt: Allgemeine Voraussetzungen" der DZV.

Da juristische Personen unter gewissen Voraussetzungen nur für Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge beitragsberechtigt sein können (Art. 3 Abs. 3 DZV), beschränkt sich die Beitragsberechtigung für Direktzahlungen grundsätzlich auf die natürlichen Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz in der Schweiz (Art. 3 Abs. 1 Bst. a DZV), welche allein oder in Form einer Personengesellschaft als Selbstbewirtschafter oder Selbstbewirtschafterinnen einen Betrieb führen (Art. 3 Abs. 2 DZV). Art. 3 Abs. 1 DZV listet die kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen für sämtliche Beitragsberechtigten auf (zivilrechtlicher Wohnsitz der natürlichen Person [Bst. a], Altersgrenze [Bst. b], Ausbildungsanforderungen [Bst. c]).

Somit sind natürliche Personen oder Personengesellschaften, welche den Betrieb einer Kapitalgesellschaft bewirtschaften, nicht direktzahlungsberechtigt, wenn auch nur ein Mitbewirtschafter die Voraussetzungen betreffend Wohnsitz oder Ausbildung nicht erfüllt. Bezüglich Altersbegrenzung wollte der Verordnungsgeber hingegen keinen vollständigen Ausschluss von Betrieben bezüglich Berechtigung auf Direktzahlungen, sofern die ältere Generation noch auf dem Betrieb mitarbeitet (vgl. Art. 9 DZV).

4.7.2 Wie der Beschwerdeführer zu Recht einwendet, steht die hier interessierende Bestimmung bezüglich der anteilmässigen Reduktion der Direktzahlungen bei Betrieben von Personengesellschaften für jede Person, die vor dem 1. Januar des Beitragsjahres das 65. Altersjahr vollendet hat (Art. 9 DZV), nicht bei den beitragsbegründenden Voraussetzungen von Art. 3 f. DZV. Sie steht vielmehr bei den anderen Bestimmungen, welche die Beitragsberechtigung einschränken, wie das Mindestarbeitsaufkommen (Art. 5 DZV), der Mindestanteil der Arbeiten der betriebseigenen Arbeitskräfte (Art. 6 DZV) bzw. der maximale Tierbestand (Art. 7 DZV).

4.7.3 Die in Art. 3 Abs. 2 DZV verlangten Beteiligungsverhältnisse stellen keine Berechnungsmethode für Direktzahlungskürzungen bei Kapitalgesellschaften dar, sondern sind als zusätzliche Anforderungen an die Beitragsberechtigung der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter zu sehen, die einen Betrieb einer Kapitalgesellschaft bewirtschaften. Art. 9 DZV ist demgegenüber eine Bestimmung, welche die Beitragsberechtigung einschränkt. Aus systematischer Sicht lässt sich jedenfalls nicht entnehmen, dass bei der hier interessierenden Kürzung auf die Beteiligungsverhältnisse abzustellen wäre, sondern es ist hinsichtlich einer Beitragsberechtigung bei involvierten Kapitalgesellschaften vielmehr davon auszugehen, dass die dahinterstehenden Bewirtschafter als natürliche Personen massgebend sind.

4.8 Die teleologische Auslegung stellt auf die Zweckvorstellung ab, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist (sogenannte *ratio legis*). Der Wortlaut einer Norm soll nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den Zielvorstellungen des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers betrachtet werden. Dabei ist aber nicht allein der Zweck, den der historische Gesetz- bzw. Verordnungsgeber einer Norm gegeben hat, massgeblich; vielmehr kann sich der Zweck einer Norm in gewissem Rahmen wandeln und von zeitgebundenen historischen Vorstellungen abheben. Die teleologische Auslegung kann sich also je nach Fall sowohl mit der historischen wie auch mit der zeitgemässen Auslegung verbinden. Immer muss aber der Zweck in der Norm selbst enthalten sein; unzulässig ist es, normfremde Zwecke in die Norm hineinzulegen (BVGE 2023 IV/1 E. 5.4.4; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 120 ff.).

4.8.1 Im Kontext der agrarrechtlichen Direktzahlungen knüpfen Verfassung und LwG an den Begriff des (bodenbewirtschaftenden) bäuerlichen Betriebs an (vgl. Art. 104 Abs. 2 BV; Art. 2 Abs. 1 Bst. b und Art. 70a Abs. 1 Bst. a LwG). Die Ausgestaltung der Direktzahlungen hat das Ziel, die bäuerlich strukturierte Landwirtschaft zu festigen bzw. die bäuerlichen Betriebe zu fördern (vgl. den 6. Landwirtschaftsbericht des Bundes, BBI 1984 III 469, S. 736, 748 und 758; Botschaft zur Agrarpolitik 2002, BBI 1996 IV 1 ff., S. 56 f., 169 und 300 f.; Urteil des BGer 2A.40/2005 vom 16. August 2005 E. 4.2.3). Die schweizerische Landwirtschaftspolitik orientiert sich seit jeher am Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebs (vgl. Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik AP 2014-2017, BBI 2012 2075, S. 2194 f.). Im Vordergrund steht der Betrieb, in dem die bäuerliche Familie gleichzeitig Finanzierung, Betriebsleitung und einen wesentlichen Teil der Arbeitserledigung besorgt, wobei der Gesetzgeber nicht auf ein bestimmtes

Betriebsideal zielte (vgl. den 7. Landwirtschaftsbericht des Bundes, BBl 1992 II 524; Bericht des Bundesrates vom 6. Mai 2009 zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, S. 156; Urteil 2A.40/2005 E. 4.1). Prägende Elemente des bäuerlichen Familienbetriebes sind die Bodenbewirtschaftung, das Überwiegen familieneigener Arbeitskräfte, die Einheit von Arbeitsplatz und Heimstätte sowie die Verbindung von Eigentum, Besitz und Bewirtschaftung (Urteil B-6795/2015 E. 4.4.2 mit Hinweis auf Urteil 2A.40/2005 E. 4.2.1).

4.8.2 Der Betrieb einer Kapitalgesellschaft gilt dann als förderungswürdig, wenn er durch eine bäuerliche Familie bewirtschaftet wird. Die Abgrenzung zwischen bäuerlichen und nichtbäuerlichen Betrieben erfolgt dabei einerseits über die Höhe des Kapitaleinsatzes, andererseits über die Intensität und Qualität der Bewirtschaftertätigkeit (vgl. Urteil B-2225/2006 E. 4.2.2 f.). Eine Beitragsberechtigung setzt demnach voraus, dass der Anspruchsberechtigte wirtschaftlich eng mit dem Betrieb verbunden ist. Nötig sind ein substanzieller Kapitaleinsatz, eine Partizipation am Betriebsgewinn und ein Mittragen des Betriebsrisikos (vgl. Entscheid der REKO/EVD vom 11. Januar 2002 i.S. R. [00/JO-002]; Entscheid der REKO/EVD vom 4. November 2002 i.S. F. [01/JG-007]). Unter diesen Bedingungen sollen landwirtschaftliche Familienbetriebe auch dann als förderungswürdig gelten, wenn das Betriebskapital vom Privatvermögen getrennt wird (Urteil B-6795/2015 E. 4.4.2 mit Hinweis auf Urteil B-2225/2006 E. 4.2.2 f.).

4.8.3 Bezüglich des Arbeitseinsatzes ist davon auszugehen, dass Direktzahlungen nur an bäuerliche Bewirtschafter ausgerichtet werden können, d.h. an Personen, die im Betrieb eine massgebende Funktion bei der Führung und Entscheidfällung einnehmen (Betriebsleitung) sowie eine aktive Rolle im täglichen Geschehen ausüben und selber Hand anlegen. Eine bloss gelegentliche Mithilfe genügt nicht, um als Bewirtschafter bzw. als anspruchsberechtigte Person gelten zu können (vgl. Urteil des BGer 2A.237/1997 vom 13. Februar 1998 E. 2a; BGE 94 II 254 E. 3b; Urteil B-2225/2006 E. 4.2.2). Für die Bestimmung des Bewirtschafters ist dabei eine wirtschaftliche Sichtweise massgeblich. Zu fragen ist etwa: "Wer trägt das unternehmerische Risiko?" und "Wessen Arbeitskraft und Investitionen sind für die Produktion entscheidend?". Die notwendige rechtliche Selbständigkeit meint dabei nichts anderes, als dass die Art und Weise der Bewirtschaftung nicht fremdbestimmt sein darf. Es muss mit anderen Worten der Eindruck vermieden werden, dass der Bewirtschafter durch anderweitige Verpflichtungen oder rechtliche Bindungen das Bewirtschafterrisiko

des Betriebs nicht selber zu tragen habe (Urteil B-6795/2015 E. 4.4.2 mit Hinweis auf Urteil B-2225/2006 E. 2.9).

4.8.4 Aus dem Dargelegten lässt sich ableiten, dass nach dem Sinn und Zweck des LWG der bäuerliche Familienbetrieb gefördert werden soll, wobei nach der gesetzlichen Konzeption eine allfällige Auslagerung des Kapitals in eine juristische Person der Förderungswürdigkeit grundsätzlich nicht abträglich ist, sofern ein substantieller Einsatz von Arbeit und Kapital der bewirtschaftenden bäuerlichen Familie zuzuordnen ist (vgl. Urteile B-6795/2015 E. 4.4.3 und B-2225/2006 E. 4.2.3). Bei der Beantwortung der Frage der Bewirtschaftereigenschaft nach Art. 3 Abs. 2 DZV kam das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass dem Leitbild des LWG eine faktische bzw. wirtschaftliche Sichtweise zugrunde liegt, welche auch mit der Intention des Gesetzgebers korrespondiert und den Bewirtschaftern einen hohen Grad an Organisationsfreiheit einräumt (Urteil B-6795/2015 E. 4.4.3). Diese Betrachtung des wirtschaftlichen Risikos lässt sich jedoch – wie im Folgenden aufzuzeigen ist – nicht ohne Weiteres auf die anteilmässige Kürzung der Direktzahlungen im Zusammenhang mit der Altersgrenze im Rahmen von Art. 9 DZV übertragen.

4.8.5 Die Direktzahlungen sollen den Landwirten eine Ergänzung des bäuerlichen Einkommens erlauben und bilden nur einen von mehreren Bestandteilen desselben und rechtfertigen sich im Hinblick auf die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, welche die Landwirtschaft erbringt. Sie sind jedoch eine Einkommensübertragung ohne direkten Bezug zur Produktion und damit nicht Entgelt für eine konkret erbrachte Leistung (Urteil des BGer 2A.539/1998 vom 6. April 1999 E. 2a). An die Stelle der Einkommenssicherung über die Direktzahlungen tritt mit dem Erreichen des 65. Altersjahres die AHV, die nun in der Regel den (bis dahin mit den Direktzahlungen weitgehend aufgefangenen) Einkommensverlust kompensiert (Urteil des BGer 2A.346/2002 vom 3. Dezember 2002 E. 2.5.5). Die zeitliche Begrenzung hat ganz klar zum Ziel, der vom Gesetzgeber verpönten Verzögerung der Hofübergabe entgegenzuwirken und den erwünschten Strukturwandel bzw. den Generationenwechsel in der Landwirtschaft zu begünstigen (Urteil des BGer 2A.292/2004 vom 7. Juni 2004 E. 2.2.2). Gerade diese Gründe sprechen auch in der vorliegend zu beurteilenden Konstellation dafür, bei einer Kapitalgesellschaft – bzw. im vorliegenden Fall einer Holdinggesellschaft – nicht auf die Beteiligungsverhältnisse an der Kapitalgesellschaft bzw. der Holding abzustellen, sondern auf die natürlichen Personen, welche als Personengesellschaft den Betrieb für die Kapitalgesellschaft führen.

4.9 Die historische Auslegung stellt auf den Sinn ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Eine Norm soll so gelten, wie sie vom Gesetz- bzw. Verordnungsgeber vorgesehen worden war. Anhaltspunkte zur Ermittlung des Willens des Gesetzgebers liefern die Materialien zur Entstehung einer Gesetzesnorm: Entwürfe, amtliche Berichte, Botschaften des Bundesrates und Protokolle der Ratsverhandlungen. Die einzelnen Kategorien von Materialien werden unterschiedlich gewichtet (BVGE 2023 IV/1 E. 5.4.5; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz.101 ff.).

4.9.1 In diesem Zusammenhang macht der Beschwerdeführer geltend, dass in der älteren Version der DZV jeweils auf das Alter des jüngeren Mitbewirtschafters abgestellt worden sei. Dies habe jedoch zu Vollzugsproblemen und Umgehungsmöglichkeiten geführt, indem jüngere Bewirtschafteter lediglich pro forma auf dem Betrieb mitgewirkt hätten, die Betriebsführung letztlich aber immer noch beim älteren Bewirtschafteter verblieben sei. Aus diesem Grund habe der Bundesrat eine Verordnungsänderung in Bezug auf die Altersgrenze bei Personengesellschaften im Verordnungspaket 2014/2017 vollzogen (vgl. Auszug aus dem Anhörungsprotokoll VP 2014/2017; Beschwerdebeilage 2). Aus den Erläuterungen zur Anhörung gehe unmissverständlich hervor, dass die Beiträge neu anteilmässig je Person, welche die Altersgrenze überschritten habe, gekürzt werden solle. Für die Betriebsgemeinschaften sei eine Pro-Kopf-Reduktion für Bewirtschafteter oder die Bewirtschafteterinnen, welche die Altersgrenze erreicht hätten, bereits explizit vorgesehen gewesen.

Dagegen wendet die Beschwerdegegnerin ein, dass in den Erläuterungen einzig von der "traditionellen Konstellation" ausgegangen worden sei, in welcher alle Partner mit gleichen Anteilen an der Gesellschaft beteiligt seien. Dass abweichende Beteiligungsverhältnisse vorliegen könnten, sei gar nicht in Betracht gezogen worden. Gleiches lasse sich auch zum Verweis auf die Betriebsgemeinschaften sagen.

4.9.2 In der bis zum 31. Dezember 2013 geltenden Fassung lautete Art. 19 Abs. 2 aDZV (AS 1999 229) wie folgt:

"Wird ein Betrieb von einer Personengesellschaft bewirtschaftet, so ist das Alter des jüngsten Bewirtschafters oder der jüngsten Bewirtschafteterin massgebend."

Betreffend die Betriebsgemeinschaften wurde in Art. 25 Abs. 2 aDZV zudem Folgendes bestimmt:

"Die Beitragsberechtigung entfällt für den Mitgliedsbetrieb, dessen Bewirtschafter oder Bewirtschafterin die Altersgrenze erreicht hat."

Für Betriebsgemeinschaften wurde somit explizit und unabhängig eines allfälligen asymmetrischen Beteiligungsverhältnisses eine "Pro-Kopf-Reduktion" vorgesehen.

4.9.3 Es erscheint schlüssig, dass der Bundesrat als Verordnungsgeber diesen Ansatz im Verordnungspaket 2014/2017 mit der Einführung des neuen Art. 9 DZV hat übernehmen wollen. Das ergibt sich jedenfalls explizit aus den Erläuterungen zur Anhörung zum erwähnten Verordnungspaket (vgl. Beschwerdebeilage 2). Unter der Bestimmung betreffend Reduktion der Direktzahlungen bei Personengesellschaften wird Folgendes ausgeführt:

"Eine Änderung bei der Altersgrenze ist für Personengesellschaften vorgesehen. Neu soll dieselbe Regelung gelten, wie für die Betriebsgemeinschaften, d.h. dass die Beiträge anteilmässig je Person gekürzt werden, welche die Altersgrenze überschritten hat. Bei einer Direktzahlungssumme von 60'000 Franken würden die Beiträge somit bei einer Gesellschaft mit drei Partnern um einen Drittel auf 40'000 Franken gekürzt, wenn ein Partner die Altersgrenze erreicht hat. Die bisherige Regelung hat zu unerwünschten Umgehungen geführt, indem AHV-Bezüger einen jüngeren Mitbewirtschafter "angestellt" haben, und somit weiterhin die vollen Direktzahlungen erhalten haben.

Betriebsgemeinschaften werden auch durch eine Personengesellschaft bewirtschaftet. Somit wird für Betriebsgemeinschaften die bisherige Regelung weitergeführt."

Aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich somit, dass der vom Verordnungsgeber beabsichtigte Zweck der Ordnungsrevision gerade darin bestand, dass die Beiträge neu je Person, welche die Altersgrenze überschritten hat, gekürzt werden sollte. Die historische Betrachtungsweise stützt somit die Auffassung des Beschwerdeführers, dass bereits nach alter DZV eine "Pro-Kopf-Reduktion" vorgesehen war.

4.10 Zusammenfassend ergibt die systematische, teleologische und historische Auslegung, dass die anteilmässige Reduktion der Direktzahlungen bei Personengesellschaften, die den landwirtschaftlichen Betrieb einer Kapitalgesellschaft bewirtschaften, so auszulegen ist, dass eine Kürzung pro Kopf und nicht nach Massgabe deren Beteiligungen vorzunehmen ist.

Da E. _____ infolge seines Alters die Beitragsvoraussetzungen für das hier zu beurteilende Beitragsjahr 2021 unbestrittenermassen nicht mehr

erfüllt, ist vorliegend für das Jahr 2021 somit eine Kürzung der Direktzahlungen um 50 % vorzunehmen.

Mit den Bestimmungen hinsichtlich der Altersgrenze und der zeitlichen Begrenzung der Beitragsberechtigung (Art. 3 Abs. 1 Bst. b und Art. 9 DZV) soll in erster Linie eine Verzögerung der Hofübergabe möglichst vereitelt und ein Strukturwandel bzw. Generationenwechsel in der Landwirtschaft begünstigt werden (vgl. E. 4.8.5 hiervor).

Würde bei einer Kapitalgesellschaft hingegen auf die Beteiligungsverhältnisse abgestellt, könnte dies zu unerwünschten Umgehungen führen. So könnten beispielsweise, wie der Beschwerdeführer zu Recht geltend macht, natürliche Personen, welche die Altersgrenze erreichen, mit einer jüngeren Person eine Kapitalgesellschaft gründen, oder bei einer bereits bestehenden Kapitalgesellschaft die Beteiligungsverhältnisse so anpassen, dass die Kürzung weniger stark ausfällt. Dass eine formale Aktienübertragung rein zum Zweck der vollumfänglichen Weiterausrichtung der Direktzahlungen stossend wäre, räumt denn auch die Beschwerdegegnerin in ihrer Beschwerdeantwort vom 1. Juli 2022 selber ein.

Die von der Beschwerdegegnerin angerufene Organisationsfreiheit und das Abstellen auf den Kapitaleinsatz und das unternehmerische Risiko ist denn in erster Linie im Zusammenhang mit der Beitragsberechtigung (vgl. E. 4.2 hiervor) und nicht bei der Frage einer anteilmässigen Kürzung der Direktzahlungen im Zusammenhang mit der Altersgrenze im Rahmen von Art. 9 DZV zu berücksichtigen.

5.

Im Ergebnis ist die Beschwerde des BLW vom 25. Mai 2022 gutzuheissen. Entsprechend ist der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 25. April 2022 (Nr. 386/2021) aufzuheben und der erstinstanzliche Entscheid vom 12. November 2021 zu bestätigen.

Im Kostenpunkt ist die Sache zur Neuverlegung der Kosten und Parteientschädigung im kantonalen Verfahren entsprechend dem Ausgang des vorliegenden Verfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 68 Abs. 5 BGG per analogiam).

6.

6.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdegegnerin kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG).

Die Verfahrenskosten werden im vorliegenden Verfahren – unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien – auf Fr. 2'000.– festgesetzt (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG i.V.m. Art. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und der Beschwerdegegnerin auferlegt.

6.2 Vorinstanzen haben keine Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

6.3 Das BLW hat als obsiegende Partei keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 25. April 2022 (Nr. 386/2021) wird aufgehoben und der erstinstanzliche Entscheid vom 12. November 2021 bestätigt.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden der Beschwerdegegnerin auferlegt. Der Betrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Die Angelegenheit wird zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen im kantonalen Verfahren an die Vorinstanz zurückgewiesen.

5.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Beschwerdegegnerin, die Vorinstanz, die Erstinstanz und das Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christian Winiger

Thomas Reidy

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 27. November 2023

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 386/2021; Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Gerichtsurkunde)