

BVGer B-2362/2022 vom 21. November 2023

Bundesverwaltungsgericht, 2023-11-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2362_2022

FR: TAF B-2362/2022 du 21 novembre 2023

IT: TAF B-2362/2022 del 21 novembre 2023

Regeste

Direktzahlungen und Ökobeiträge

Erwägungen

E. 1

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

E. 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. 1bis 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.

E. 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.

E. 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.

E. 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.).

E. 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).

E. 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.

E. 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]).

E. 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. 2bis 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).

E. 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."

E. 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.

E. 4

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

E. 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 %.

E. 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.

E. 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.

E. 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).

E. 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).

E. 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.

E. 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.).

E. 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 Selbstbewirtschaftnerinnen 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).

E. 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).

E. 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.

E. 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.).

E. 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, BBl 1984 III 469, S. 736, 748 und 758; Botschaft zur Agrarpolitik 2002, BBl 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, BBl 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).

E. 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 substantieller 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.).

E. 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).

E. 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.

E. 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.

E. 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.).

E. 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 Bewirtschaftler lediglich pro forma auf dem Betrieb mitgewirkt hätten, die Betriebsführung letztlich aber immer noch beim älteren Bewirtschaftler 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 Bewirtschaftler oder die Bewirtschaftlerinnen, 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.

E. 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 Bewirtschafterin 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.

E. 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 Verordnungsrevision 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.

E. 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 hiavor) und nicht bei der Frage einer anteilmässigen Kürzung der Direktzahlungen im Zusammenhang mit der Altersgrenze im Rahmen von Art. 9 DZV zu berücksichtigen.

E. 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).

E. 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 Umfanges und der Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien - auf Fr. 2'000.- festgesetzt (Art. 63 Abs. 4bis 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.

E. 6.2

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

E. 6.3

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

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.