Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-8363/2007/bof
{T 0/2}

Urteil vom 18. Dezember 2008

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz),
Richterin Eva Schneeberger, Richter Francesco Brentani,
Gerichtsschreiberin Fabia Bochsler.

Parteien

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW),
beschwerdeführendes Amt,

gegen

A._____,
Beschwerdegegnerin 1,

B._____,
Beschwerdegegner 2,

Verwaltungsgericht des Kantons X._____,
Vorinstanz,

Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons X._____,
Zweitinstanz,

Landwirtschaftsamt des Kantons X._____,
Erstinstanz,

Gegenstand

Direktzahlungen.

Sachverhalt:

A.
A._____ (Beschwerdegegnerin 1) und B._____ (Beschwerdegegner 2) deklarierten anlässlich der landwirtschaftlichen Betriebsstrukturdatenerhebung per 3. Mai 2005, sie hätten zur Bewirtschaftung des Betriebs des Beschwerdegegners 2 eine einfache Gesellschaft gegründet. Mit Schreiben vom 21. Juni 2005 forderte das Landwirtschaftsamt des Kantons X._____ (Erstinstanz) die Beschwerdegegner auf, bezüglich der Gründung einer einfachen Gesellschaft weitere Unterlagen einzureichen sowie einige Fragen zu beantworten. Am 6. Juli 2005 reichten die Beschwerdegegner den am 1. März 2005 abgeschlossenen Vertrag über die Errichtung einer einfachen Gesellschaft per 1. Januar 2005 ein. Am 19. Juli 2005 zahlte das Landwirtschaftsamt des Kantons X._____ (Erstinstanz) den Beschwerdegegnern an die Direktzahlungen 2005 eine Akontozahlung von Fr. 22'800.- aus.

Mit Entscheid vom 28. November 2005 verfügte die Erstinstanz gegenüber den Beschwerdegegnern eine Rückforderung der Direktzahlungen 2005. Die einfache Gesellschaft habe aufgrund des massgeblichen Einkommens und Vermögens für das Jahr 2005 ausschliesslich Anspruch auf Beiträge für den ökologischen Ausgleich und auf die Öko-Qualitätsbeiträge. Diese würden insgesamt Fr. 17'265.- betragen. Aufgrund der geleisteten Akontozahlung werde deshalb Fr. 5'535.- zurückgefordert. Zur Begründung führte die Erstinstanz an, da von der Beschwerdegegnerin 1 keine rechtskräftigen Steuerveranlagungen vorlägen, würden für die Berechnung des massgeblichen Einkommens und Vermögens für die einfache Gesellschaft nur die rechtskräftigen Veranlagungen des Beschwerdegegners 2 berücksichtigt werden. Dabei sei auf die Veranlagungen des Beschwerdegegners 2 für die Steuerjahre 2002 und 2003 abzustellen.

Gegen diesen Entscheid erhoben die Beschwerdegegner mit Eingabe vom 12. Dezember 2005 Rekurs beim Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons X._____ (Zweitinstanz). Sie beantragten, zusätzlich zu der am 19. Juli 2005 geleisteten Akontozahlung von Fr. 22'800.- seien weitere Direktzahlungen in der Höhe von Fr. 36'328.- nebst Zins zu leisten. Die einfache Gesellschaft habe uneingeschränkten Anspruch auf Direktzahlungen und die Kürzung um insgesamt Fr. 41'863.- sei nicht gerechtfertigt. Für die Berechnung der Direktzahlungen 2005 seien die Steuerveranlagungen der Beschwerdegegne-

rin 1 für die Jahre 2002 und 2003 und die rechtskräftigen Veranlagungen des Beschwerdegegners 2 für die Jahre 2001 und 2002 massgebend. Das durchschnittliche Einkommen der Gesellschafter sowie ihr durchschnittliches Vermögen würden eine Kürzung der Direktzahlungen nicht rechtfertigen.

Am 26. September 2006 entschied die Zweitinstanz, der Entscheid der Erstinstanz werde aufgehoben und die Beschwerdegegner hätten in teilweiser Gutheissung ihres Rekurses für das Jahr 2005 Anspruch auf Direktzahlungen von total Fr. 47'815.-. Demgemäss sei ihnen noch ein Betrag von Fr. 25'015.- auszurichten. Den Beschwerdegegnern wurden reduzierte Verfahrenskosten im Betrag von Fr. 600.- auferlegt. Zur Begründung führte die Zweitinstanz an, die Beschwerdegegner seien hinsichtlich der Beitragsberechtigung für Direktzahlungen für das Jahr 2005 als Konkubinat und nicht als einfache Gesellschaft zu betrachten. Abklärungen bei der Steuerverwaltung hätten ergeben, dass die Veranlagung des Beschwerdegegners 2 für das Steuerjahr 2003 vor Ablauf des Beitragsjahres 2005 noch nicht rechtskräftig war. Für den Beschwerdegegner 2 sei somit auf die rechtskräftigen Veranlagungen der Steuerjahre 2001 und 2002 abzustellen. Die Beschwerdegegnerin 1 sei deutsche Staatsangehörige und erst seit dem 1. April 2004 in der X._____ Gemeinde wohnhaft. Bis Ende 2005 hätten von ihr keine rechtskräftigen schweizerischen Steuerveranlagungen vorgelegen, weshalb die Steuerbescheide des deutschen Finanzamtes für die Jahre 2002 und 2003 beigezogen würden. Das entsprechende Einkommen und Vermögen der Beschwerdegegner sei zu addieren. Wegen Überschreitens der Einkommensgrenze ergebe sich eine Kürzung der Direktzahlungen von Fr. 11'313.-.

Gegen den Entscheid der Zweitinstanz reichten die Beschwerdegegner am 23. Oktober 2006 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons X._____ (Vorinstanz) ein. Sie machten geltend, der Entscheid der Zweitinstanz sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass der Betrieb im Beitragsjahr 2005 durch eine Personengesellschaft bewirtschaftet worden sei, welche die gesetzlichen Voraussetzungen erfülle. Die Direktzahlungen 2005 seien ohne Kürzung wegen Einkommens oder Vermögens auszurichten.

Mit Urteil vom 20. Juni 2007 (versandt am 7. November 2007) hiess die Vorinstanz die Beschwerde gut und hielt fest, dass die Beschwerdegegner für das Jahr 2005 Anspruch auf Direktzahlungen als einfa-

che Gesellschaft hätten. Die Verfahrenskosten würden zulasten des Kantons gehen und den Beschwerdegegnern wurde eine Entschädigung von Fr. 100.- zugesprochen. Zur Begründung wurde angeführt, dass gemäss Art. 2 Abs. 1 LBV (zitiert in E. 3) auch eine Personengesellschaft als Bewirtschafterin eines Betriebs gelten könne. Der zwischen den Beschwerdegegnern abgeschlossene Gesellschaftsvertrag sei rein formell betrachtet gültig. Fraglich sei, ob die in Art. 22 Abs. 4bis sowie Art. 23 Abs. 4bis DZV (zitiert in E. 3) genannten Bedingungen im Hinblick auf die Bewirtschaftung des Betriebs erfüllt seien. Der Vertrag sei aber von der Erst- und Zweitinstanz nicht in Frage gestellt worden. Die einfache Gesellschaft sei damit anzuerkennen. Bei Konkubinatspaaren gebe es in steuerlicher Hinsicht im Gegensatz zu Ehepaaren nichts zu korrigieren. Unter Berücksichtigung derselben Einkommens- und Vermögenswerte wie die Zweitinstanz dividiert durch die Anzahl Gesellschafter, kommt die Vorinstanz zum Ergebnis, für das Jahr 2005 ergebe sich daher ein massgebliches Einkommen sowie ein massgebliches Vermögen, welches unter den gesetzlichen Grenzwerten von Fr. 80'000.- bzw. Fr. 800'000.- liege. Es obliege nun der Zweitinstanz, aufgrund dieser Eckwerte den Anspruch zu errechnen und die Nachzahlung festzulegen.

B.

Gegen das Urteil der Vorinstanz erhob das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW, beschwerdeführendes Amt) mit Eingabe vom 10. Dezember 2007 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Es beantragt, der Entscheid der Vorinstanz sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass bisher die erforderlichen Abklärungen zur Ermittlung des Umfangs einer allfälligen Beitragsberechtigung der einfachen Gesellschaft nicht vorgenommen worden seien. Es stehe generell die Frage im Raum, ob die einfache Gesellschaft oder der Beschwerdegegner 2 allein Anrecht auf die Direktzahlungen habe. Die Erstinstanz sei ohne Begründung vom Bestehen einer einfachen Gesellschaft ausgegangen. Eine vertiefte Abklärung, ob die einfache Gesellschaft an sich mit den beiden Gesellschaftern die Bedingungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen erfülle, sei dabei nicht erfolgt. Da die Zweitinstanz abweichend von der Erstinstanz von einem Konkubinat ausgegangen sei, habe sich vor dieser Instanz eine Überprüfung der einfachen Gesellschaft erübrigt, insbesondere was die allfällige Mitbewirtschaftung durch die Beschwerdegegnerin 1 anbelange. Komme die Vorinstanz nun entgegen dem Entscheid der Zweitinstanz zum Schluss, dass die einfache Gesellschaft direktzahlungsberechtigt sei, reiche der Hinweis,

der Gesellschaftsvertrag sei bislang nicht in Frage gestellt worden, nicht aus. Eine entsprechende Begründung erweise sich als unerlässlich, da diese Grundsatzfrage auch für die kommenden Jahre entscheidend und für die Höhe der Direktzahlungen von Bedeutung sei. Um zu prüfen ob die einfache Gesellschaft direktzahlungsberechtigt sei, müssten deshalb vorab Wohnsitz und Mitbewirtschaftung der Beschwerdegegnerin 1 untersucht sowie anschliessend deren Einkommens- und Vermögensverhältnisse geklärt werden. Sollte infolgedessen nicht die einfache Gesellschaft direktzahlungsberechtigt sein, müsse die Beitragsberechtigung des Beschwerdegegners 2 als Einzelperson untersucht werden, wobei das Einkommen und Vermögen der Beschwerdegegnerin 1 nicht zu addieren sei.

C.

Mit Eingabe vom 28. Januar 2008 führen die Beschwerdegegner aus, dass die erforderlichen Abklärungen zur Ermittlung des Umfanges einer allfälligen Beitragsberechtigung der einfachen Gesellschaft entgegen der Behauptung des beschwerdeführenden Amts vorgenommen worden seien. Auch hätten die massgebenden Vermögens- und Einkommensverhältnisse der Beschwerdegegnerin 1 vorgelegen, so dass es keinen Grund gegeben habe, die Berechnung für die einfache Gesellschaft nicht vorzunehmen. Weiter verstosse es gegen Treu und Glauben, wenn das beschwerdeführende Amt nun behaupte, die Beschwerdegegnerin 1 würde sich nicht ausreichend am Betrieb beteiligen. Die Beschwerdegegnerin 1 habe ihr Pensum bei ihrem auswärtigen Arbeitgeber sukzessive reduziert und arbeite ab April 2008 nur noch auf dem Betrieb, wo sie die Fleischdirektvermarktung, Schlafen im Stroh mit drei grossen Zeltlagern und die Vermietung diverser Objekte auf dem Betrieb inklusive Büroarbeiten betreue.

Die Vorinstanz verzichtete mit Eingabe vom 16. Januar 2008 auf eine Stellungnahme.

Die Erstinstanz verwies in ihrer Vernehmlassung vom 23. Januar 2008 auf die Angaben der Beschwerdegegner anlässlich der Betriebsstrukturdatenerhebung 2005 und im ergänzenden Fragebogen, welche von keiner Seite bestritten oder angezweifelt worden seien. Daher würden triftige Gründe für eine Unterstützung der Beschwerde des BLW fehlen.

Die Zweitinstanz führte in ihrer Vernehmlassung vom 28. Januar 2008

aus, die Erstinstanz habe die sich aufgrund des Vertrages über die Errichtung einer einfachen Gesellschaft stellende Grundsatzfrage, ob die einfache Gesellschaft für das Jahr 2005 beitragsberechtigt sei, entgegen dem Vorwurf des beschwerdeführenden Amts im üblichen Rahmen geprüft und bejaht. Gestützt darauf sowie auf die Vorakten habe die Zweitinstanz in ihrem Entscheid bestätigt, dass die Beschwerdegegner die Voraussetzungen zur Beitragsberechtigung grundsätzlich erfüllen würden. Beide Instanzen hätten schliesslich den Beschwerdegegnern die Direktzahlungen für 2005 wegen Überschreitens der Vermögens- oder Einkommensgrenze nicht beziehungsweise nicht in vollem Umfang auszahlen wollen. Daraus erhelle, dass eine Rückweisung der Streitsache nicht erforderlich sei.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen einen Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons X._____ vom 20. Juni 2007. Dabei handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, der in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes erging. Er stellt daher eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren dar (VwVG, SR 172.021). Das Bundesverwaltungsgericht, welches gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 132.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist nach Art. 33 Bst. i VGG in Verbindung mit Art. 166 Abs. 2 (in der revidierten Fassung in Kraft seit 1. Januar 2007) des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

Das beschwerdeführende Amt ist gemäss Art. 166 Abs. 3 LwG zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 47 ff. VwVG i.V.m. Art. 37 VGG).

Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

2.
Das beschwerdeführende Amt beantragt zum einen die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids. Zum anderen stellt es das Begehren, es

sei festzustellen, dass bisher die erforderlichen Abklärungen zur Ermittlung des Umfanges einer allfälligen Beitragsberechtigung der einfachen Gesellschaft nicht vorgenommen worden seien.

2.1 Nach Art. 25 VwVG kann die in der Sache zuständige Behörde über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlichrechtlicher Rechte oder Pflichten von Amtes wegen oder auf Begehren – sofern daran ein schutzwürdiges Interesse besteht – eine Feststellungsverfügung treffen. Gegenstand von Feststellungsverfügungen können dem Verfügungscharakter entsprechend zweifelsfrei bestimmbare sowie eindeutige individuelle und konkrete Rechte und Pflichten sein. Es können damit immer nur Rechtsfragen geklärt, nicht aber Tatsachenfeststellungen getroffen werden. Nicht feststellungsfähig ist namentlich auch eine abstrakte Rechtslage, wie sie sich aus einem Rechtssatz für eine Vielzahl von Personen und Tatbeständen ergibt (BGE 130 V 388 E. 2.5 m.w.H.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 209 m.w.H.). Des Weiteren sind Feststellungsentscheide gegenüber rechtsgestaltenden bzw. leistungsverpflichtenden Verfügungen grundsätzlich subsidiär (BGE 131 I 166 E. 1.4; BVGE 2007/24 E. 1.3).

2.2 Als Streitgegenstand wird derjenige Teil eines Rechtsverhältnisses verstanden, der auf Begehren einer Partei Thema des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens bildet. Im Bereich der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege (Beschwerdeverfahren) wird der Streitgegenstand aus dem Rechtsbegehren der Parteien auf Änderung der angefochtenen Verfügung gebildet (ULRICH ZIMMERLI/WALTER KÄLIN/REGINA KIENER, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrecht, Bern 2004, S. 51).

Von den Rechtsbegehren (Anträgen) zu unterscheiden sind die Beschwerdegründe (Rügen). Als Beschwerdegründe bezeichnet Art. 49 VwVG diejenigen Rügen, die die Parteien im Beschwerdeverfahren der Rechtsmittelinstanz zur Prüfung vorlegen können. Die Beschwerdegründe verweisen auf bestimmte Fehler, die der angefochtenen Verfügung bzw. dem angefochtenen Entscheid anhaften können (ZIMMERLI/KÄLIN/KIENER, a.a.O., S. 77).

2.3 Für das Feststellungsbegehren besteht vorliegend neben dem Begehren um Aufhebung des angefochtenen Entscheids kein Raum, weshalb auf das Feststellungsbegehren nicht einzutreten ist. Dass bis-

lang erhebliche, rechtsrelevante Abklärungen unterlassen worden seien, ist grundsätzlich Teil der Rügen respektive der Beschwerdegründe (vgl. Art. 49 Bst. b VwVG). Dieser Einwand wird daher nachfolgend im Rahmen der Erwägungen geprüft.

Insofern das beschwerdeführende Amt mit dem Feststellungsbegehren im Übrigen sinngemäss geltend machen will, die Streitsache sei zur weiteren Sachverhaltsabklärung an die Vorinstanz zurückzuweisen, ist auf Art. 61 Abs. 1 VwVG hinzuweisen. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet dementsprechend in der Regel in der Sache selbst und weist diese nur ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück.

3.

3.1 Gemäss 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).

3.2 Grundsätzlich finden diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei Erfüllung eines rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung hatten. Der Gesetzgeber kann eine davon abweichende Regelung treffen, was er indessen im vorliegenden Fall – soweit hier interessierend – nicht getan hat (Urteil des Bundesverwaltungsgericht B-3405/2007 vom 3. Juli 2008 E. 2.2.2 m.w.H.). Der hier zu beurteilende Sachverhalt bezieht sich auf die Direktzahlungen des Jahres 2005, weshalb grundsätzlich die in diesem Jahr geltenden Rechtssätze Anwendung finden. Diese haben im Übrigen – soweit hier interessierend – in den vergangenen Jahren keine Änderungen erfahren.

3.3 Nach Art. 70 Abs. 1 LwG richtet der Bund Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen, Ökobeiträge und Ethobeiträge aus. Ergänzend ermächtigt Art. 70 Abs. 5 und 6 LwG den Bundesrat, nähere Vorschrif-

ten für den Bezug der Direktzahlungen zu erlassen und bestimmte Grenzwerte festzulegen.

3.4 Die Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (DZV, SR 910.13) konkretisiert die Voraussetzungen für eine Beitragsberechtigung. Direktzahlungen erhalten gemäss Art. 2 Abs. 1 DZV Bewirtschafter, die einen Betrieb führen und ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben. Keine Direktzahlungen erhalten nach Abs. 2 Bst. a dieser Bestimmung juristische Personen.

Gemäss Art. 16 Abs. 1 DZV müssen Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, welche Direktzahlungen beantragen, den Nachweis erbringen, dass sie den gesamten Betrieb nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaften. Die Beitragsberechtigung ist ausserdem von diversen Grenzwerten abhängig, etwa betreffend das Alter (Art. 19 DZV), das Einkommen (Art. 22 DZV) oder das Vermögen (Art. 23 DZV) des Bewirtschafters.

Mit dem Ziel einer einheitlichen Anwendung der Verordnungsbestimmungen hat das BLW gestützt auf Art. 177 Abs. 2 LwG und Art. 72 Abs. 1 DZV Weisungen und Erläuterungen zur Direktzahlungsverordnung erlassen (online auf der Website des Bundesamts für Landwirtschaft [www.blw.admin.ch] > Themen > Direktzahlungen und Strukturen > Rechtliche Grundlagen, besucht am 11. Juli 2008, nachfolgend: Weisungen DZV), welche bezüglich den vorliegend interessierenden Bestimmungen in der Fassung vom 7. Dezember 1998 (Änderungen bis 1. Januar 2005 berücksichtigt) mit der aktuellen Version vom 31. Januar 2008 übereinstimmen.

3.5 Die landwirtschaftliche Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91) umschreibt einzelne Begriffe, welche für das LwG und die gestützt darauf erlassenen Verordnungen gelten. Nach Art. 2 Abs. 1 LBV gilt als Bewirtschafter oder Bewirtschafterin die natürliche oder juristische Person oder die Personengesellschaft, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt.

Ausserdem hat das BLW Weisungen und Erläuterungen zur Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung erlassen (online auf der Website des Bundesamts für Landwirtschaft [www.blw.admin.ch] > Themen > Direktzahlungen und Strukturen > Rechtliche Grundlagen, besucht am 11. Juli 2008, nachfolgend: Weisungen LBV), welche bezüglich den

vorliegend interessierenden Bestimmungen in der Fassung vom 7. Dezember 1998 (Änderungen bis 1. Januar 2005 berücksichtigt) mit der aktuellen Version vom 31. Januar 2008 übereinstimmen.

4.
Das beschwerdeführende Amt macht geltend, es seien verschiedene Abklärungen unterlassen worden, um von einer Direktzahlungsberechtigung der beiden Beschwerdegegner als einfache Gesellschaft ausgehen zu können.

Das beschwerdeführende Amt bringt vor, zur Prüfung, ob die Beschwerdegegnerin 1 als Mitbewirtschafterin gelte und damit die einfache Gesellschaft direktzahlungsberechtigt sei, müsse untersucht werden, ob die Beschwerdegegnerin 1 eine Niederlassungsbewilligung besitze. Nur dieses Aufenthaltsrecht sei unbeschränkt und bedingungslos, so dass die Beschwerdegegnerin 1 als Ausländerin als Bewirtschafterin anerkannt werden könne. Weiter würden die im Entscheid der Zweitinstanz aufgeführten Tätigkeiten, welche die Beschwerdegegnerin 1 ausführe, nicht ausreichen, um die geforderte Mitbewirtschaftung zu dokumentieren. Die Beteiligung der Beschwerdegegnerin 1 an der Vorbereitung und Umsetzung von betrieblichen Entscheiden sowie ihre praktische Tätigkeit im Bereich der vorhandenen Betriebszweige Tierhaltung, Futterbau, Obstbau oder Ackerbau seien nicht festgestellt worden. Falls die Beschwerdegegnerin 1 als Mitbewirtschafterin gelte, müssten zudem die Einkommens- und Vermögensverhältnisse neu beurteilt werden.

4.1 Was die vom beschwerdeführenden Amt geforderte Einreichung eines Niederlassungsausweises anbelangt ist festzuhalten, dass dessen Einreichung weder im Gesetz (LwG), noch in einer Verordnung (DZV, LBV) ausdrücklich vorgesehen ist. Die vorliegend anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen schreiben keine Pflicht zur Einreichung eines Niederlassungsausweises vor.

Den als Auslegungshilfe und zur Erläuterung der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung erlassenen Weisungen LBV des BLW kann zudem einzig entnommen werden, dass die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung selbst grundsätzlich keine Anforderungen an die Person des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin stellt, ausser dass er oder sie handlungsfähig, das heisst urteilsfähig und mündig (Art. 12 ff. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR

210]) ist und den Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftet. Die weiteren Anforderungen und Einschränkungen seien spezifisch für die einzelnen Massnahmen in den entsprechenden Verordnungen enthalten. In den Weisungen DZV zu Art. 2 Abs. 1 DZV wird weiter ausgeführt, dass als Bewirtschafter mit Wohnsitz in der Schweiz gilt, wer ständig in der Schweiz wohnt und in der Schweiz steuerpflichtig ist.

Aus dem Nichtvorliegen einer Niederlassungsbewilligung lässt sich indessen auch nicht ableiten, es bestünde keine Steuerpflicht in der Schweiz. Obwohl Personen mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz der Quellensteuer unterliegen, solange sie nicht im Besitz einer Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) sind, kann einzig gestützt darauf jedoch in Bezug auf die allfällige Direktzahlungsberechtigung nicht eine Pflicht zur Einreichung eines Niederlassungsausweises abgeleitet werden. Denn die vorgenannten Personen werden, sobald sie eine selbständige Erwerbstätigkeit – wie beispielsweise die (Mit-)bewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Betriebs – aufnehmen, aus der Quellensteuerpflicht entlassen. Als (Mit-)Inhaber einer Personengesellschaft haben sie dementsprechend ihr Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit zu versteuern (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer [DBG, SR 642.11]). Im Übrigen scheint es fraglich, ob ein solches Erfordernis betreffend einen Niederlassungsausweis vor dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung und Inländergleichbehandlung von EG-Angehörigen und Schweizer Bürgern überhaupt standhalten würde. Gemäss Ausführungen in der Beschwerdeantwort besitzt die Beschwerdegegnerin 1 allerdings seit 2004 ein unbeschränktes Aufenthaltsrecht.

Es ist daher insgesamt unklar, woher das beschwerdeführende Amt eine Pflicht zur Einreichung eines Niederlassungsausweises herleitet. Eine solche Verpflichtung lässt sich jedenfalls nicht auf Bundesrecht stützen. Der Einwand des beschwerdeführenden Amts erweist sich daher als unbegründet.

4.2 Des Weiteren ist zu prüfen, ob vorliegend die Beschwerdegegnerin 1 als Mitbewirtschafterin des Betriebs gilt und dieser folglich durch eine einfache Gesellschaft bewirtschaftet wird.

4.2.1 Wird ein Betrieb durch eine Personengesellschaft bewirtschaftet, so ist für die Berechnung der Einkommens- sowie der Vermögensgrenze das massgebende Einkommen bzw. Vermögen der einzelnen Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen zu addieren und anschliessend durch deren Anzahl zu dividieren. Dies gilt allerdings nur dann, wenn die Gesellschafter oder Gesellschafterinnen zum einen ihre Funktion als Mitbewirtschafter beziehungsweise Mitbewirtschafterinnen wahrnehmen und sie zum anderen nicht mehr als 75 Prozent ausserhalb des Betriebs arbeiten (Art. 22 Abs. 4 und 4bis sowie Art. 23 Abs. 4 und 4bis DZV).

Den als Auslegungshilfe und zur Erläuterung der Direktzahlungsverordnung erlassenen Weisungen DZV des BLW zu Art. 2 Abs. 1 DZV ist ausserdem was folgt zu entnehmen:

„Als Bewirtschafter mit Wohnsitz in der Schweiz gilt, wer ständig in der Schweiz wohnt und in der Schweiz steuerpflichtig ist. Kurzzeitige Wohnsitznahmen in der Schweiz (z.B. Einlage der Schriften über den Stichtag) werden nicht anerkannt.

Als Personengesellschaften gelten Rechtsgemeinschaften natürlicher Personen (einfache Gesellschaft, Kollektiv- und Kommanditgesellschaft). Die Gesellschafter weisen ein Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit aus dem Betrieb für Steuern und AHV aus.

Personengesellschaften als Bewirtschafter erfahren nur dann eine besondere Behandlung bezüglich Altersgrenze (Art. 19 Abs. 2), Einkommensgrenze (Art. 22 Abs. 4) und Vermögensgrenze (Art. 23 Abs. 4), wenn die Gesellschafter ihre Funktion als Mitbewirtschafter wahrnehmen, eine aktive Rolle im täglichen Geschehen und in der Betriebsführung einnehmen, regelmässig täglich anfallende Arbeiten verrichten und nicht mehr als 75 Prozent ausserhalb des Betriebes arbeiten.

Als Massstab für die ausserbetriebliche Tätigkeit gilt der Beschäftigungsgrad am Arbeitsplatz. Bei selbständigem Nebenerwerb (z.B. Strassenunterhalt) ist eine Schätzung aufgrund der aufgewendeten Arbeitsstunden vorzunehmen. Die Berechnung der maximal zulässigen ausserbetrieblichen Tätigkeit ist gemäss den Weisungen zu Art. 10 LBV vorzunehmen. Die Beweispflicht liegt grundsätzlich beim Gesuchsteller."

4.2.2 Die Beschwerdegegnerin 1 hat Wohnsitz in der Schweiz und ist hier insbesondere auch insoweit steuerpflichtig, als dass sie eine selbständige Erwerbstätigkeit ausübt. Dies ist durch die Bewirtschaftung des Betriebs zweifellos der Fall, da das als Gesellschafterin bei Bewirtschaftung des Betriebs erzielte Einkommen als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit auszuweisen ist. Die Beschwerdegegnerin 1 war weiter ausserhalb des Betriebs im Beitragsjahr 2005 einzig zu 75% tätig. Seit 1. März 2005 ist sie ausserdem als Selbständigerwerbende im Nebenerwerb der AHV-Kasse des Kantons X.

angeschlossen.

Unter Berücksichtigung der Bewirtschaftungsart des vorliegenden Betriebs hat die Beschwerdegegnerin 1 mit der Fleischdirektvermarktung sowie Betreuung der Rinder, Büroarbeiten, Web-Auftritt, Schlafen im Stroh, diverser Kurse und Zeltlager zahlreiche Aufgaben bei der Bewirtschaftung übernommen und nimmt eine aktive Rolle wahr. Dem Vertrag über die Errichtung der einfachen Gesellschaft kann weiter entnommen werden, dass die Geschäftsführung und Vertretung der Gesellschaft nach aussen jedem Partner zusteht; Grundsatzentscheide werden einstimmig getroffen. Die Verteilung des Gesamteinkommens erfolgt – nach Abzug der Abgeltung des Zinsanspruchs auf dem Eigenkapital – gemäss der Anzahl geleisteter Arbeitstage.

Gestützt darauf, ist von einer Mitbewirtschaftung auszugehen. Das beschwerdeführende Amt vermag hiezu nichts vorzubringen, was zu einem gegenteiligen Schluss führen würde.

4.3 Das beschwerdeführernde Amt macht in diesem Zusammenhang zudem geltend, die Vorinstanz habe ihren Entscheid ungenügend begründet, wenn sie trotz Zweifel an der Rechtmässigkeit des Gesellschaftsvertrages einzig darauf hinweise, dass dieser weder von der Zweitinstanz noch von der Erstinstanz in Frage gestellt worden sei.

Gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG sind Verfügungen zu begründen. Ein Mindestanspruch auf Begründung ergibt sich jedoch bereits aus Art. 29 Abs. 2 BV. Danach hält eine Begründung den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV stand, wenn der Betroffene dadurch in die Lage versetzt wird, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde kann sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die verfügende Behörde leiten liess (BGE 129 I 232 E. 3.2; BGE 126 I 97 E. 2.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 1705 f.; Albertini Michele, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Diss., Bern 2000, S. 403; Kneubühler Lorenz, Die Begründungspflicht, Diss. Bern, Bern/Stuttgart/Wien 1998, S. 26; Mark Villiger, Die Pflicht zur Begründung von Verfügungen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1989, S. 137 ff., 155).

Auch wenn die Begründung eher kurz und knapp erscheint, ist ersichtlich, von welchen Gesichtspunkten sich die Vorinstanz leiten liess. Es wäre zwar vorzuziehen gewesen, wenn die Vorinstanz weitere Ausführungen gemacht hätte. Hingegen hat die Vorinstanz klar zum Ausdruck gebracht, dass keine Fakten gegeben sind, um anders zu urteilen. Demnach hält die Begründung den Anforderungen von Art. 35 Abs. 1 VwVG und Art. 29 Abs. 2 BV stand.

4.4 Als Zwischenergebnis ist daher festzuhalten, dass damit die gesetzlichen Anforderungen, insbesondere von Art. 22 und 23 DZV, in Bezug auf die Bewirtschaftung des Betriebs als einfache Gesellschaft eingehalten werden. Dies hat wie bereits ausgeführt zur Folge, dass das Einkommen und das Vermögen der beiden Beschwerdegegner zu addieren und durch die Anzahl Gesellschafter zu dividieren ist.

5.
Weiter ist zu prüfen, auf welche Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Beschwerdegegnerin 1 somit abzustellen ist.

5.1 Nach Art. 22 Abs. 1 DZV wird die Summe der Direktzahlungen ab einem massgebenden Einkommen von Fr. 80'000.- gekürzt, wobei das steuerbare Einkommen nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) massgebend ist. In Bezug auf das Vermögen sieht Art. 23 DZV vor, dass die Summe der Direktzahlungen ab einem massgeblichen Vermögen von Fr. 800'000.- bis zu einem massgeblichen Vermögen von 1 Million Franken gekürzt wird (Abs. 2). Übersteigt das massgebliche Vermögen 1 Million Franken, so werden keine Direktzahlungen ausgerichtet (Abs. 3). Das massgebende Vermögen ist das steuerbare Vermögen, vermindert um Fr. 240'000.- pro Standardarbeitskraft (Abs. 5 i.V.m. Abs. 1).

Gemäss Art. 24 DZV sind die Werte der letzten zwei Steuerjahre massgebend, 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.

5.2 Das beschwerdeführende Amt bringt vor, es könne für die Bestimmung des Einkommens und Vermögens der Beschwerdegegnerin 1 nicht auf die deutschen Steuerbescheide der Beschwerdegegnerin 1 zurückgegriffen werden.

Die DZV sieht in Art. 22 und 23 DZV in Bezug auf das Einkommen und Vermögen verschiedene Grenzwerte vor. Als steuerbares Einkommen ist nach Art. 22 Abs. 1 DZV ausdrücklich jenes nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) massgebend. Es ist folglich sofern möglich auf die gemäss Steuerveranlagung für die direkte Bundessteuer deklarierten und ermittelten Einkommenswerte abzustellen. In Bezug auf die Berechnung der Vermögensgrenze in Direktzahlungssachen hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass nicht ein irgendwie zu berechnendes, sondern grundsätzlich das steuerbare Vermögen massgebend ist, obwohl dies dem deutschen Gesetzestext nicht direkt zu entnehmen ist. Da bei der Bestimmung des steuerbaren Vermögens nicht auf ein gesamtschweizerisch einheitliches Bundesgesetz zurückgegriffen werden kann – wie für die Bemessung des steuerbaren Einkommens auf das DBG – kommt zur Berechnung des steuerbaren Vermögens kantonales Steuerrecht zur Anwendung (BVGE 2008/22 E. 2).

Zur Berechnung des steuerbaren Einkommens bestimmt das DBG die steuerbaren sowie steuerfreien Einkünfte und es kommen verschiedene allgemeine sowie Sozialabzüge zur Anwendung. Weiter wird auch die zeitliche Einkommensbemessung im DBG geregelt. Hinsichtlich der Berechnung des massgeblichen Vermögens ist insbesondere auf die Grundsätze des interkantonalen Steuerrechts abzustellen (vgl. BVGE 2008/22 E. 3.2). In Bezug auf das Vermögen sind gemäss dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) bestimmte Bewertungsregeln vorgegeben. Diese steuerrechtlichen Aspekte der genannten gesetzlichen Bestimmungen stimmen mit ausländischen Regelungen nicht zwingend überein. Ausländische Steuerbescheide können daher eine schweizerische Veranlagung nicht ersetzen. Für die Bestimmung des Einkommens und Vermögens der Beschwerdegegnerin 1 können daher nicht in erster Linie die deutschen Steuerbescheide beigezogen werden. Die Beschwerdegegner führen in ihrer Eingabe an das Bundesverwaltungsgericht aus, dass für die Beschwerdegegnerin 1 bis 2005 rechtskräftige schweizerische Steuerveranlagungen vorlägen. Sie haben diese jedoch im Beschwerdeverfahren nicht eingereicht. Mit Bezug auf die deutschen Steuerbescheide liegen dem Bundesverwaltungsgericht einzig die Steuerbescheide der Jahre 2002 und 2003 vor.

Vorliegend ist aufgrund vorstehender Erwägungen betreffend die Beschwerdegegnerin 1 auf die definitiven schweizerischen Steuerveranlagungen der Jahre 2004 und 2005 abzustellen, ansonsten ist auf die provisorischen Einschätzungen der Jahre 2004 und 2005 abzustellen. Soweit einzelne Einkommens- und Vermögenswerte in den Jahren 2004 und 2005 von der schweizerischen Steuerveranlagung nicht erfasst werden, sind die deutschen Steuerbescheide ergänzend beizuziehen. Zu denken ist hierbei insbesondere an Vermögenswerte in Form von Grundstücken im Ausland sowie allenfalls an das im Ausland im Angestelltenverhältnis erwirtschaftete Erwerbseinkommen. Letzteres wird nur dann in der Schweiz besteuert, wenn die Beschwerdegegnerin 1 aufgrund persönlicher Zugehörigkeit in der Schweiz unbeschränkt steuerpflichtig ist, ersteres selbst in diesem Fall nicht (vgl. Art. 6 Abs. 1 DBG).

In Bezug auf das Einkommen und Vermögen des Beschwerdegegners 2 blieb vom beschwerdeführenden Amt zu Recht unbestritten, dass die Vorinstanz diese – wie im Übrigen auch bereits die Zweitinstanz – mangels Rechtskraft jüngerer Steuerveranlagungen (bis Ende des Beitragsjahres 2005) unter Berücksichtigung der rechtskräftigen Veranlagungen der Jahre 2001 und 2002 berechnet hat. Es kann auf die im vorinstanzlichen Entscheid in Erwägung 2 e genannten Werte (Einkommen von Fr. [Betrag] und Vermögen von Fr. [Betrag]) verwiesen werden.

6.

Die Beschwerde ist – soweit darauf einzutreten ist – insoweit gutzuheissen, als der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben ist und die Sache zur betragmässigen Festsetzung der Direktzahlungen im Sinne der Erwägungen an die Erstinstanz zurückzuweisen ist. Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.

7.

Die Beschwerdeinstanz auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Vorinstanzen oder Bundesbehörden haben jedoch keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Auf Grund der gesamten Umstände rechtfertigt es sich im vorliegenden Fall den Beschwerdegegnern keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 6 lit. b des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR

173.320.2]). Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird keine Parteientschädigung gesprochen (Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird – soweit darauf eingetreten wird – insoweit gutgeheissen, als der vorinstanzliche Entscheid aufgehoben wird und die Sache zur betragmässigen Festsetzung der Direktzahlungen im Sinne der Erwägungen an die Erstinstanz zurückgewiesen wird. Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- das beschwerdeführende Amt (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. V 122; Gerichtsurkunde)
- die Zweitinstanz (Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Ronald Flury	Fabia Bochsler

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 19. Dezember 2008