



Abteilung II
B-6795/2015

Urteil vom 3. Oktober 2018

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz),
Richterin Maria Amgwerd, Richterin Vera Marantelli;
Gerichtsschreiber Davide Giampaolo.

Parteien

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Beschwerdeführer,

gegen

1. Y. _____ AG,

2. X. _____,

beide vertreten durch Angelo Fedi, Rechtsanwalt,
Beschwerdegegner,

**Departement für Inneres und Volkswirtschaft
des Kantons Thurgau,**
Vorinstanz.

Gegenstand

Direktzahlungen 2014.

Sachverhalt:

A.

Die Y._____ AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin 1) mit Sitz in A._____ hat gemäss Handelsregister und Statuten die Produktion, Aufzucht und Veredelung von landwirtschaftlichen Produkten, insbesondere von Früchten, zum Zweck. Neben der Beschwerdegegnerin 1 bilden zwei weitere Gesellschaften, die X._____ AG und die X._____ Holding AG (beide ebenfalls mit Sitz in A._____), Teil der Betriebsstruktur Nr. [...]. X._____ (nachfolgend: Beschwerdegegner 2) ist als natürliche Person beteiligt. Er ist Alleinaktionär der X._____ Holding AG. Die X._____ Holding AG hält ihrerseits sowohl das gesamte Aktienkapital der X._____ AG als auch dasjenige der Beschwerdegegnerin 1.

A.a Im Rahmen der Betriebsstrukturdatenerhebung 2014 mit Stichtag vom 2. Mai 2014 wurde die X._____ AG als Bewirtschafterin des Betriebs Nr. [...] deklariert. Die X._____ AG ersuchte für das Jahr 2014 um Versorgungssicherheitsbeiträge und Einzelkulturbeiträge Ackerbau. Mit Entscheidung vom 7. November 2014 legte das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau die der X._____ AG für das Beitragsjahr 2014 zustehenden Direktzahlungen und Einzelkulturbeiträge auf total Fr. 3'305.– fest und ordnete nach Abzügen noch die Auszahlung eines Betrags von Fr. 1'875.25 an. Es wurden der X._____ AG lediglich Biodiversitätsbeiträge ausgerichtet. Versorgungssicherheitsbeiträge sowie Einzelkulturbeiträge wurden ihr keine ausbezahlt.

A.b Am 27. November 2014 erhob die Beschwerdegegnerin 1 beim Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau (nachfolgend: Vorinstanz) Rekurs gegen den an die X._____ AG adressierten Entscheid des Landwirtschaftsamtes vom 7. November 2014 und beantragte, dass ihr zusätzlich Versorgungssicherheitsbeiträge im Umfang ihrer anrechenbaren landwirtschaftlichen Nutzflächen in Bezug auf Basisbeitrag und Beitrag für offene Ackerflächen und Dauerkulturen auszurichten seien. Es wurde vorgebracht, der Beschwerdegegner 2 sei seit Inkrafttreten der AP 2014–2017 neu beitragsberechtigter Bewirtschafter der Beschwerdegegnerin 1 nach Art. 3 Abs. 2 der Direktzahlungsverordnung (DZV; zitiert in E. 2.3). In diesem Zusammenhang reichte die Beschwerdegegnerin 1 ein vom 28. November 2014 datierendes Schreiben ihrer Revisionsstelle, der U._____ AG, ein, in welchem bestätigt wird, dass die Beschwerdegegnerin 1 eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der X._____ Holding AG sei und dass der Beschwerdegegner 2 die X._____ Holding AG zu

100 % und somit indirekt auch die Beschwerdegegnerin 1 zu 100 % beherrsche. Damit seien die Auflagen nach Art. 3 Abs. 2 DZV erfüllt.

A.c Mit Stellungnahme vom 21. Januar 2015 an die Vorinstanz beantragte das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau die Abweisung des Rekurses. Es führte im Wesentlichen aus, dass aufgrund der nachgereichten Unterlagen davon auszugehen sei, dass im Beitragsjahr 2014 die Beschwerdegegnerin 1 Bewirtschafterin des Betriebs Nr. [...] gewesen sei und nicht die X. _____ AG, wie im Rahmen der Betriebsstrukturdatenerhebung 2014 deklariert und auf dem am 28. April 2014 vom Beschwerdegegner 2 unterzeichneten Betriebsdatenblatt 2014 festgehalten worden sei. Bewirtschafter seien beitragsberechtigt, wenn sie die Vorgaben gemäss Art. 3 DZV erfüllten und einen Betrieb bewirtschafteten. In Art. 6 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (LBV, zitiert in E. 2.3) seien die Anforderungen festgelegt, die ein Betrieb erfüllen müsse. In den entsprechenden Weisungen des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW zu Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV sei erwähnt, dass ein Bewirtschafter immer Eigentümer oder Pächter des Betriebs sein müsse. Da die Beschwerdegegnerin 1 weder Pächterin noch Eigentümerin des Betriebs Nr. [...] sei, erfülle sie diese Anforderung für das Beitragsjahr 2014 nicht, womit auch die Anspruchsberechtigung für die beantragten Versorgungssicherheitsbeiträge entfalle.

A.d Mit vorinstanzlicher Replik vom 23. Februar 2015 hielt die Beschwerdegegnerin 1 bzw. der Beschwerdegegner 2 fest, dass bei der Betriebsstrukturdatenerhebung 2014 ein Fehler unterlaufen sei, da nicht die X. _____ AG, sondern die Beschwerdegegnerin 1 Bewirtschafterin des Betriebs Nr. [...] sei. Sodann wurde argumentiert, das Landwirtschaftsamt gehe zu Unrecht davon aus, dass zwischen der Beschwerdegegnerin 1 und dem Beschwerdegegner 2 kein (gültiger) Pachtvertrag bestehe. Die Beschwerdegegnerin 1 führte diesbezüglich aus, dass sie die Liegenschaften und die Nutzflächen aufgrund von mündlichen Pachtverträgen bewirtschaftete. An den Beschwerdegegner 2 (Eigentümer) werde ein Pachtzins von Fr. [...] ausgerichtet. Zwischen dem Beschwerdegegner 2 und der Beschwerdegegnerin 1 bestünden auch mündliche Arbeitsverträge.

A.e Mit Entscheid vom 18. September 2015 hiess die Vorinstanz den Rekurs gut und hob den Entscheid des Landwirtschaftsamtes des Kantons Thurgau vom 7. November 2014 auf. Die Sache wurde an das Landwirtschaftsamt zurückgewiesen, damit dieses die der Beschwerdegegnerin 1 auszurichtenden Beitragszahlungen für das Jahr 2014 unter Berücksichtigung der Versorgungssicherheitsbeiträge im Umfang der anrechenbaren

landwirtschaftlichen Nutzflächen der Beschwerdegegnerin 1 in Bezug auf Basisbeitrag und Beitrag für offene Ackerflächen und Dauerkulturen neu berechne und der Beschwerdegegnerin 1 den Differenzbetrag zu den bereits erfolgten Zahlungen an die X. _____ AG nachzahle.

Zur Begründung führte die Vorinstanz zusammenfassend aus, dass aufgrund der Beteiligungsverhältnisse und den bei den Akten liegenden Statuten belegt sei, dass der Beschwerdegegner 2 über die X. _____ Holding AG bei der Beschwerdegegnerin 1 mittels Namenaktien über eine direkte Beteiligung von mindestens zwei Dritteln am Aktienkapital und an den Stimmrechten verfüge, womit die Voraussetzungen gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV erfüllt seien. Damit eine Beitragsberechtigung im Sinne von Art. 3 DZV gegeben sei, müsse der Beschwerdegegner 2 den Betrieb Nr. [...] als Selbstbewirtschafter führen und die Beschwerdegegnerin 1 den Betrieb als landwirtschaftliches Unternehmen im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV bewirtschaften. Gemäss den entsprechenden BLW-Erläuterungen müsse die Beschwerdegegnerin 1 Eigentümerin oder Pächterin des Betriebs Nr. [...] sein. Entgegen der Ansicht des Landwirtschaftsamtes bedürfe der Pachtvertrag zwischen dem Beschwerdegegner 2 und der Beschwerdegegnerin 1 zu seiner Gültigkeit keiner besonderen Form und könne somit auch mündlich bzw. konkludent abgeschlossen werden. Die Beschwerdegegnerin 1 sei demnach Pächterin des Betriebs Nr. [...]. Eine Beitragsberechtigung des Beschwerdegegners 2 bzw. der Beschwerdegegnerin 1 im Sinne von Art. 3 DZV im Beitragsjahr 2014 sei daher gegeben.

B.

Gegen diesen Entscheid gelangte das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Beschwerde vom 21. Oktober 2015 an das Bundesverwaltungsgericht. Es beantragt dessen kosten- und entschädigungsfällige Aufhebung und die Bestätigung des (erstinstanzlichen) Entscheids des Landwirtschaftsamts des Kantons Thurgau vom 7. November 2014.

Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV verlange ausdrücklich eine „direkte“ Beteiligung der natürlichen Person an der Kapitalgesellschaft. Mit dieser seit 1. April 2006 bestehenden Präzisierung werde klar ausgedrückt, dass eine indirekte Beteiligung den Anforderungen der Bestimmung nicht genüge. Der Beschwerdegegner 2 verfüge mittels Beteiligung an einer übergeordneten Holding-

gesellschaft lediglich indirekt über die Beschwerdegegnerin 1. Ein Holdingkonstrukt habe nichts mit einem bäuerlichen Familienbetrieb gemeinsam. Vorliegend sei die Voraussetzung der direkten Beteiligung mittels Namensaktien nach Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV nicht erfüllt. Die Beteiligungsverhältnisse zeigten deutlich auf, dass mit den verschiedenen Beteiligungen ein Konglomerat entstehe, das dem Bild des unterstützungswürdigen bäuerlichen Betriebs gemäss Bundesverfassung und Landwirtschaftsgesetz in keiner Weise entspreche.

C.

Mit Vernehmlassung vom 18. November 2015 beantragt die Vorinstanz unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid die Abweisung der Beschwerde.

D.

Mit Beschwerdeantwort vom 25. November 2015 beantragen die Beschwerdegegner die kosten- und entschädigungsfällige Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Sie stellen sich auf den Standpunkt, die Neuformulierung von Art. 3 Abs. 2 DZV sei ein legislatorischer Missgriff des Verordnungsgebers, welcher gegen übergeordnetes Recht und die Grundsätze des Landwirtschaftsrechts verstosse, sofern dem Erfordernis der „direkten Beteiligung“ die enge Auslegung des Beschwerdeführers zugrunde gelegt werde. Sinn und Zweck der Direktzahlungen seien die Stärkung des bäuerlichen Familienbetriebs. Vorliegend stelle die Betriebsstruktur einen bäuerlichen Familienbetrieb dar. Für die Qualifikation als bäuerlicher Betrieb sei nämlich nicht die Rechtsform entscheidend.

E.

Mit Replik vom 11. Februar 2016 hält der Beschwerdeführer an seiner Beschwerde vom 21. Oktober 2015 und der darin enthaltenen Begründung fest. Er bekräftigt seinen Standpunkt, dass die X. _____ Holding AG sämtliche Namenaktien an der Beschwerdegegnerin 1 halte, weshalb der Beschwerdegegner 2 lediglich indirekt – via Holding an der Beschwerdegegnerin 1 – beteiligt und folglich nach Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV nicht beitragsberechtigt sei. Zudem sei der Zweck der X. _____ Holding AG gemäss Handelsregister unter anderem die Finanzierung, Gründung, Errichtung, Erwerb und Veräusserung von Unternehmungen und die Beteiligung an Unternehmungen im In- und Ausland. Der Zweck der Gesellschaft, welche den Landwirtschaftsbetrieb der Beschwerdegegnerin steuere und kontrolliere, habe somit keinerlei Eigenschaften, die mit der Definition der bäuerlichen, bodenbewirtschaftenden Landwirtschaft in Einklang stünden.

F.

Mit Duplik vom 14. März 2016 bestätigen die Beschwerdegegner ihren in der Beschwerdeantwort vom 25. November 2015 gestellten Antrag und die darin enthaltende Begründung. Sie führen aus, dass sich an den tatsächlichen Gegebenheiten nichts geändert habe, seit der Beschwerdegegner 2 die ursprüngliche Einzelfirma in die heutige Betriebsstruktur überführt habe. Damals wie heute produziere der Beschwerdegegner 2 mit seiner Familie auf seinem eigenen Land und Betrieb selbstbestimmt Beeren. Der Argumentation des Beschwerdeführers, wonach diese Verhältnisse nicht „bäuerlich“ seien, da der Beschwerdegegner 2 als natürliche Person nicht direkt an der produzierenden Gesellschaft (Beschwerdegegnerin 1) beteiligt sei, sondern „nur“ indirekt über eine hundertprozentige Beteiligung an der Holdinggesellschaft, könne nicht gefolgt werden. Es falle ins Auge, dass diese formalistische Betrachtungsweise den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht werde bzw. diese einfach ausblende. Nach der Auffassung des Beschwerdeführers sei es einem Bauern damit verwehrt, seinem Familienbetrieb eine zeitgemäße und marktwirtschaftlich sinnvolle Struktur zu geben. Diese „folkloristische“ Auslegung widerspreche dem Sinn und Zweck von Art. 70a des Landwirtschaftsgesetzes (LwG, zitiert in E. 2.2). Verfassung und Gesetz zielten gerade nicht auf ein bestimmtes Betriebsideal ab.

G.

Mit Schreiben vom 23. August 2017 teilten die Beschwerdegegner mit, dass seit der Rechtshängigkeit des Verfahrens zwischenzeitlich auch Verfügungen betreffend die Direktzahlungen 2015 und 2016 ergangen seien und dass in der Folge die von den Beschwerdegegnern angehobenen Rekursverfahren sistiert worden seien.

H.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (vgl. statt vieler: Urteile des BVGer B-1290/2017 vom 22. September 2017 E. 1 und A-828/2012 vom 10. Mai 2012 E. 1).

1.1 Der angefochtene Rückweisungsentscheid der Vorinstanz vom 18. September 2015 stützt sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes.

1.2 Ein mit verbindlichen Weisungen versehener Rückweisungsentscheid (vgl. Art. 61 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]) schliesst das Verfahren bezüglich der in den Erwägungen definitiv behandelten Punkte ab. Wenn der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr bleibt und die Rückweisung nur noch der Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient, handelt es sich – in Bezug auf die definitiv entschiedenen Punkte – um einen Endentscheid, welcher, sofern ein Rechtsmittel offen steht, vor der nächsthöheren Instanz anfechtbar ist (vgl. BGE 134 II 124 E. 1.3; Urteil des BGer 2C_258/2008 vom 27. März 2009 E. 3.3; Urteil des BVGer A-7745/2010 vom 9. Juni 2011 E. 1.2.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.196).

Mit dem angefochtenen Entscheid hebt die Vorinstanz den Entscheid des Landwirtschaftsamts des Kantons Thurgau vom 7. November 2014 auf und weist die Sache an dieses zurück, damit es der Beschwerdegegnerin die für den Betrieb Nr. [...] auszurichtenden Beitragszahlungen für das Jahr 2014 unter Berücksichtigung der Versorgungssicherheitsbeiträge neu berechnet und den Differenzbetrag nachzahlt. Es ist dabei davon auszugehen, dass sich das Landwirtschaftsamt in erster Linie mit rein rechnerischen Fragen zu befassen hat, zu deren Beantwortung kein relevanter Beurteilungsspielraum besteht. Mithin ist der angefochtene Rückweisungsentscheid als Endentscheid aufzufassen, welcher der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (vgl. Art. 44 VwVG) unterliegt.

1.3 Der Beschwerdeführer ist als zuständiges Bundesamt gemäss Art. 166 Abs. 3 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 2 VwVG). Die Eingabefrist so-

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

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

Der vorliegend zu beurteilende Direktzahlungsanspruch betrifft die Periode vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2014, womit in intertemporaler Hinsicht auf den zugrunde liegenden (zeitlich abgeschlossenen) Sachverhalt diejenigen Rechtsnormen Anwendung finden, die während dieser Zeitspanne in Geltung standen (vgl. Urteile des BVGer B-2213/2015 vom 5. Dezember 2017 E. 6.1 ff., B-5182/2010 vom 26. April 2011 E. 3 und B-2225/2006 vom 14. August 2007 E. 3.2; RENÉ WIEDERKEHR, in: Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, 2012, Rz. 777 ff. 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. Urteil des BVGer 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 (in der seit 1. Januar 2014 unveränderten Fassung [AS 2013 4145]) 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. In ihrer seit 1. Januar 2014 geltenden Fassung (AS 2013 4145) lautet die Bestimmung 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.“

Die Regelung entspricht im Wesentlichen der Bestimmung von Art. 2 Abs. 3 Bst. a der früheren (aufgehobenen) Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998, wobei in deren bis zum 31. März 2006 geltenden Fassung (AS 2001 3539; geändert am 1. April 2006 [AS 2006 883]) das Erfordernis einer „direkten“ Beteiligung am Aktien- bzw. Stammkapital der Gesellschaft nicht explizit vorgesehen war. Der relevante Teil der ursprünglichen Vorschrift lautete wie folgt (nachfolgend zitiert: Art. 2 Abs. 3 Bst. a aDZV):

„Beitragsberechtigt ist die natürliche Person oder die Personengesellschaft, die den Betrieb einer AG oder GmbH bewirtschaftet, sofern (Bst. a) sie mittels

Namenaktien über eine Beteiligung von mindestens zwei Dritteln am Aktienkapital und an den Stimmrechten, bei der GmbH über eine Beteiligung von mindestens drei Vierteln am Stammkapital und an den Stimmrechten verfügt [...]“

2.3.2 Art. 3 Abs. 3 DZV (in der vorliegend relevanten, bis Ende 2015 geltenden Fassung [AS 2013 4145; nachfolgend zitiert: aArt. 3 Abs. 3 DZV]) statuiert, dass in Abweichung von Art. 3 Abs. 1 DZV auch juristische Personen mit Sitz in der Schweiz sowie Kantone und Gemeinden für Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge beitragsberechtigt sind, sofern sie Bewirtschafterinnen des Betriebs sind.

3.

Die Anspruchsberechtigung der Beschwerdegegnerin 1 in Bezug auf die zugesprochenen Biodiversitätsbeiträge wird vom Beschwerdeführer nicht beanstandet, weshalb diese Frage nicht (Streit-)Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet. Strittig und im Folgenden zu prüfen ist, ob der Beschwerdegegner 2 als natürliche Person und selbstbewirtschaftender Betriebsführer der Beschwerdegegnerin 1 (vgl. Art. 3 Abs. 2 DZV) hinsichtlich der Versorgungssicherheitsbeiträge anspruchsberechtigt ist oder nicht. Von vornherein ausser Betracht fällt indessen eine Beitragsberechtigung der Beschwerdegegnerin 1 in Bezug auf die Versorgungssicherheitsbeiträge, zumal die Ausrichtung von entsprechenden Beiträgen an juristische Personen gemäss aArt. 3 Abs. 3 DZV (e contrario) ausgeschlossen ist.

4.

Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz eine fehlerhafte Anwendung von Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV vor.

4.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe in ihrem Entscheid unrichtigerweise gefolgert, dass der Beschwerdegegner 2 über die X. _____ Holding AG bei der Beschwerdegegnerin 1 über eine direkte Beteiligung von mindestens zwei Dritteln am Aktienkapital und an den Stimmrechten verfüge, und sei in der Folge zu Unrecht vom Vorliegen der Voraussetzung gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV ausgegangen. Dabei habe die Vorinstanz verkannt, dass seit der am 1. April 2006 in Kraft getretenen Änderung das Erfordernis der direkten Beteiligung explizit kodifiziert sei, womit klar ausgedrückt werde, dass eine indirekte Beteiligung mittels Beteiligung an einer übergeordneten Holdinggesellschaft den Anforderungen der Verordnungsvorschrift nicht genüge.

Die Verhältnisse in der vorliegenden Konstellation würden aufzeigen, dass mit den verschiedenen Beteiligungen des Beschwerdegegners 2, der X._____ AG, der Beschwerdegegnerin 1 und der X._____ Holding AG ein Konglomerat entstehe, welches dem Konzept des unterstützungswürdigen bäuerlichen Betriebs gemäss der Agrargesetzgebung in keiner Weise entspreche. Auch könne es nicht angehen, dass eine Holdinggesellschaft, die als Finanzgesellschaft hauptsächlich Anteile an einer anderen Gesellschaft halte – und damit gerade das Gegenteil eines bäuerlichen, bodenbewirtschaftenden Betriebs darstelle, indirekt in den Genuss von Direktzahlungen komme. Gemäss Handelsregister bestehe der Zweck der X._____ Holding AG in der Finanzierung, Gründung, Errichtung, Erwerb, Verwaltung und Veräusserung von Unternehmungen sowie in der Beteiligung an Unternehmungen im In- und Ausland. Die Gesellschaft könne zudem Grundstücke, Patente, Lizenzen und sonstige Rechte erwerben, belasten, verwalten und veräussern. Insofern habe der Zweck der Holdinggesellschaft, welche den Landwirtschaftsbetrieb der Beschwerdegegnerin 1 steuere und kontrolliere, keinerlei Eigenschaften, die mit der Definition der bäuerlichen, bodenbewirtschaftenden Landwirtschaft in Einklang stünden. Die Bestimmung von Art. 3 Abs. 2 DZV richte sich an die bäuerliche Familien-AG bzw. Familien-GmbH. Ein Holdingkonstrukt habe nichts mit einem bäuerlichen Familienbetrieb gemein.

4.2 Demgegenüber stellen sich die Beschwerdegegner im Wesentlichen auf den Standpunkt, die Vorschrift von Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV widerspreche dem übergeordneten Recht und den Grundsätzen des Bundesagrarrechts, sofern dem Erfordernis der „direkten Beteiligung“ die enge Auslegung des Beschwerdeführers zugrunde gelegt werde. Sinn und Zweck der Direktzahlungen sei die Förderung des bäuerlichen Familienbetriebs, wobei die Rechtsform nicht entscheidend sei. Es habe sich an den tatsächlichen Verhältnissen nichts geändert, seit der Beschwerdegegner 2 die ursprüngliche Einzelunternehmung in die heutige Betriebsstruktur überführt habe. So produziere er nach wie vor mit seiner Familie auf seinem eigenen Land und Betrieb Beeren. Die Betrachtungsweise des Beschwerdeführers erweise sich als formalistisch. Es sei einem Bewirtschafter nicht verwehrt, seinem Familienbetrieb eine zeitgemässe und marktwirtschaftlich sinnvolle Struktur zu geben.

4.3 Zunächst ist in norminterpretativer Hinsicht zu prüfen, ob die vorliegende Konstellation, in welcher der Beschwerdegegner 2 mittels Beteiligung an der übergeordneten Holdinggesellschaft (X._____ Holding AG) an der Beschwerdegegnerin 1 beteiligt ist, unter die Bestimmung von Art. 3

Abs. 2 Bst. a DZV (Voraussetzung der „direkten“ Beteiligung) zu subsumieren ist.

4.3.1 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut einer Rechtsnorm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so ist – nach konstanter Rechtsprechung – unter Berücksichtigung aller interpretativen Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm zu suchen (vgl. BGE 134 II 249 E. 2.3; 125 III 57 E. 2b; BVGE 2009/39 E. 5.1.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 177 ff.). Gefordert ist die sachlich richtige Lösung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis aus der ratio legis. Das Bundesgericht – und mit ihm das Bundesverwaltungsgericht – haben sich dabei stets von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten lassen (vgl. BGE 140 I 305 E. 6.1; 134 II 249 E. 2.3; Urteil des BVGer A-4351/2016 vom 26. Januar 2017 E. 2.3; ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 5. Aufl. 2016, S. 61 ff. und 87 ff.). Sind mehrere Lösungen denkbar, ist grundsätzlich jene zu wählen, die der Verfassung entspricht, wobei die verfassungskonforme Auslegung im klaren Wortlaut und Sinn einer Vorschrift auch ihre Schranke findet (vgl. BGE 134 II 249 E. 2.3; 131 II 697 E. 4.1, je mit Hinweisen).

4.3.2 Das Bundesverwaltungsgericht befasste sich im Urteil B-2225/2006 vom 14. August 2007 mit auslegungsbezogenen Fragen im Zusammenhang mit dem früheren Art. 2 Abs. 3 Bst. a aDZV, welcher – mit Ausnahme des ausdrücklichen Direktbeteiligungserfordernisses – der Vorschrift von Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV im Wesentlichen entspricht. Es kam dabei zum Schluss, dass namentlich unter Berücksichtigung von teleologischen Aspekten auch eine Holdingstruktur die Beteiligungsvoraussetzungen erfüllen könne, liess die Frage allerdings ausdrücklich offen, ob anders zu entscheiden gewesen wäre, wenn die revidierte Fassung der entsprechenden Verordnungsbestimmung (mit ausdrücklichem Direktbeteiligungserfordernis) anwendbar gewesen wäre.

4.3.3 In historisch-teleologischer Hinsicht ist zu beachten, dass die am 1. April 2006 in Kraft getretene Verordnungsänderung, mit welcher der Verordnungsgeber die ursprüngliche Vorschrift durch die ausdrückliche Voraussetzung der direkten Beteiligung ergänzt hat, durch den Antrag des Beschwerdeführers vom 16. Februar 2006 an den Bundesrat initiiert wurde. Der Beschwerdeführer führte damals aus, dass in einem kantonalen Beschwerdeentscheid für die Beitragsberechtigung eine indirekte Beteiligung (Beteiligung einer natürlichen Person an einer übergeordneten

Holdinggesellschaft) zugelassen worden sei. Diese Auslegung sei jedoch nicht im Sinne der Ausnahmeregelung. Mit der vorgeschlagenen Änderung sollte eindeutig eine direkte Beteiligung an der Gesellschaft verlangt werden, damit klarer ausgedrückt werde, dass eine indirekte Beteiligung den Anforderungen der Ausnahmebestimmung nicht genüge. In der Folge setzte der Bundesrat die beantragte Anpassung antragsgemäss um.

4.3.4 Aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich somit, dass der vom Verordnungsgeber intendierte Zweck der Verordnungsrevision (Mikroebene) gerade darin bestand, eine Zwischenschaltung von Holdinggesellschaften auszuschliessen. Insofern erweisen sich der Wortlaut und der Sinn von Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV als klar, womit davon auszugehen ist, dass Holdingstrukturen nicht unter den Begriff der „direkten“ Beteiligung fallen.

4.3.5 Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass die vorliegende Konstellation keine direkte Beteiligung im Sinn von Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV darstellt.

4.4 Sodann ist die Bestimmung von Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV, soweit sie sich auf das Direktbeteiligungserfordernis bezieht, auf deren Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht (insbesondere Art. 2 Abs. 1 Bst. b und Art. 70a Abs. 1 Bst. a LwG) zu überprüfen.

4.4.1 Das Bundesverwaltungsgericht kann auf Beschwerde hin vorfrageweise Verordnungen des Bundesrates auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen (konkrete Normenkontrolle). Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft es, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen, befindet das Gericht auch über die Verfassungsmässigkeit der unselbständigen Verordnung. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat seine Kontrolle darauf zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (vgl. BGE 140 II 194 E. 5.8; 136 II 337 E. 5.1; 131 II 562 E. 3.2; 130 I 26 E. 2.2.1; BVGE 2016/31 E. 4.1). Dabei kann es namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht,

weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahme trägt demgegenüber der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe des Gerichts, zu untersuchen, ob die in der Verordnung getroffenen Massnahmen wirtschaftlich oder agrarpolitisch zweckmässig sind (vgl. BGE 140 II 194 E. 5.8; 136 II 337 E. 5.1; 131 II 13 E. 6.1; Urteil des BGer 2A.40/2005 vom 16. August 2005 E. 2.2; BVGE 2016/31 E. 4.1; Urteile des BVGer A-1225/2013 vom 27. März 2014 E. 1.2.3 und B-3133/2009 vom 13. November 2009 E. 7.1). Insofern unterliegen die Bundesratsverordnungen keiner Angemessenheitskontrolle.

Zeigt sich, dass die Verordnungsbestimmung insgesamt oder teilweise dem Bundesgesetz oder der Bundesverfassung widerspricht, bleibt die angefochtene generell-abstrakte Norm zwar weiterhin in Kraft, doch ist der darauf beruhende individuell-konkrete Anwendungsakt aufzuheben (vgl. Urteile des BGer 2C_423/2014 vom 30. Juli 2015 E. 2.3.2; 2C_1174/2012 vom 16. August 2013 E. 1.7.1 und 1.7.4; BVGE 2016/31 E. 5.5).

4.4.2 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, BBI 1992 II 524; Bericht des Bundesrates vom 6. Mai 2009 zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, S. 156; Urteil des BGer 2A.40/2005 vom 16. August 2005 E. 4.1; RIDHA FRAOUA, Constitutionnalité des normes relatives au cercle des bénéficiaires des paiements directs, BIAR 2000 S. 161 ff., S. 172). 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 (vgl. Urteil des BGer 2A.40/2005 vom 16. August 2005 E. 4.2.1 m.w.H.).

Der Betrieb einer Kapitalgesellschaft gilt dann als förderungswürdig, wenn er durch eine bäuerliche Familie bewirtschaftet wird (vgl. Urteil des BVGer B-2225/2006 vom 14. August 2007 E. 4.2.2 f.). 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 des BVGer B-2225/2006 vom 14. August 2007 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 (vgl. Urteil des BVGer B-2225/2006 vom 14. August 2007 E. 4.2.2 f.).

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 des BVGer B-2225/2006 vom 14. August 2007 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 (vgl. Urteil des BVGer B-2235/2006 vom 27. November 2007 E. 2.9).

4.4.3 Aus dem Dargelegten lässt sich ableiten, dass nach dem Sinn und Zweck des LwG (Makroebene) 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. Urteil des BVGer B-2225/2006 vom 14. August 2007 E. 4.2.3). Dem makroteleologischen Leitbild des LwG liegt eine faktische bzw. wirtschaftliche Sichtweise zugrunde, welche auch mit der Intention des Gesetzgebers korrespondiert, den Bewirtschaftern einen hohen Grad an Organisationsfreiheit einzuräumen. Demgegenüber knüpft das in Art. 3 Abs. 2 Bst. a und b DZV nachträglich eingefügte Erfordernis der „direkten“ Beteiligung an eine formal-rechtliche Konzeption an, indem unabhängig von den tatsächlichen Gegebenheiten in erster Linie die rechtlichen Eigentums- und Beteiligungsverhältnisse zur Bestimmung der Förderungswürdigkeit herangezogen werden. Insofern schafft das Direktbeteiligungserfordernis eine im Lichte der Grundkonzeption des LwG systemwidrige Indifferenz gegenüber den faktischen Verhältnissen:

Namentlich ist zu berücksichtigen, dass unbestrittenermassen sämtliche Betriebsmittel, die ursprünglich aus dem Einzelunternehmen des Beschwerdegegners 2 stammten, wirtschaftlich dem Beschwerdegegner 2 zuzuordnen sind und dass im Übrigen keine Form von Fremdfinanzierung besteht. Auch stehen die bewirtschafteten Flächen weiterhin im Eigentum des Beschwerdegegners 2 (vgl. Art. 4 der Statuten der X. _____ Holding AG, woraus ersichtlich wird, dass die Liegenschaften des Beschwerdegegners 2 von der Gesellschaft nicht übernommen wurden). Dritte haben weder Anteilsrechte an der X. _____ Holding AG noch an der Beschwerdegegnerin 1. Hinzu kommt, dass für die gesamte strategische und operative Geschäftsführung ausschliesslich Familienmitglieder verantwortlich sind. Zudem gibt es keine Anzeichen dafür, dass Dritte (rechtlichen oder tatsächlichen) Einfluss auf die Betriebsführung ausüben würden und dass der Betrieb insofern fremdbestimmt wäre.

4.4.4 Daraus erhellt, dass in der vorliegenden Konstellation das Kriterium der direkten Beteiligung gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a und b DZV die Konsequenz hat, dass die nach der Grundkonzeption des LwG an sich unterstützungswürdige Bewirtschaftung des Betriebs Nr. [...] infolge des systemwidrigen Abstellens auf rein formale Kriterien (Zwischenschaltung einer Holdinggesellschaft) von der Beitragsberechtigung ausgeschlossen wird. Insofern kann dem Beschwerdeführer nicht gefolgt werden, wenn er sich –

unter Ausklammerung der faktischen Gegebenheiten – auf den Standpunkt stellt, die (rechtlichen) Beteiligungsverhältnisse liessen ein Konglomerat entstehen, welches dem Leitbild des förderungswürdigen bäuerlichen Betriebs nicht entspräche.

4.4.5 Nicht zu überzeugen vermag schliesslich das vom Beschwerdeführer vorgetragene Argument, dass der Zweck der Holdinggesellschaft mit der Definition der bäuerlichen, bodenbewirtschaftenden Landwirtschaft nicht in Einklang stehe. Abgesehen davon, dass der formulierte Zweck keine Auswirkungen auf die faktischen Gegebenheiten zeitigt, entspricht eine extensive Formulierung des Gesellschaftszwecks der handels- und registerrechtlichen Praxis.

4.4.6 Es ergibt sich somit, dass das Erfordernis der direkten Beteiligung gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV ein systemwidriges Anknüpfungselement darstellt, welches der wirtschaftlichen bzw. faktischen Grundkonzeption des LwG widerspricht. Dadurch, dass dieses Kriterium ausserhalb des makroteleologischen Rahmens des LwG steht, ist nicht nur die Frage nach dessen Zweckmässigkeit betroffen – für welche der Verordnungsgeber die Verantwortung trägt (vgl. E. 4.4.1) –, sondern es ist auch von dessen Gesetzeswidrigkeit auszugehen.

4.5 Nach dem Gesagten gelangt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass in der vorliegenden Fallkonstellation die Anwendung der Verordnungsbestimmung von Art. 3 Abs. 2 Bst. a DZV, soweit sie sich auf das Direktbeteiligungserfordernis bezieht, gegen das LwG verstösst. Insoweit darf diese Voraussetzung im vorliegenden Fall nicht berücksichtigt werden, womit für die Frage nach der Beitragsberechtigung auch eine indirekte Beteiligung zu beachten ist.

Die Erfüllung der übrigen Beitragsvoraussetzungen gemäss Art. 3 DZV wurde vonseiten des Beschwerdeführers nicht bestritten, weshalb auf die entsprechenden Feststellungen im vorinstanzlichen Entscheid verwiesen werden kann. Im Ergebnis erweist sich der angefochtene Entscheid hinsichtlich der zugesprochenen Versorgungssicherheitsbeiträge als rechtskonform.

5.

Insgesamt vermochte der Beschwerdeführer mit seinen Rügen nicht durchzudringen, weshalb die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist.

6.

6.1 Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdegegner als obsiegend, weshalb ihnen keine Kosten aufzuerlegen sind (vgl. Art. 63 Abs. 1 und 3 VwVG). Vorinstanzen sowie beschwerdeführende und unterliegende Bundesbehörden haben keine Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

6.2 Als obsiegende Partei haben die anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Entschädigung ist dem Beschwerdeführer als unterlegene Gegenpartei aufzuerlegen (vgl. Art. 64 Abs. 2 VwVG). Vorliegend hat der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner keine Kostennote eingereicht, weshalb die Parteientschädigung aufgrund der Akten und nach Ermessen festzulegen ist (vgl. Art. 8 ff. und Art. 14 VGKE). Für das bundesverwaltungsgerichtliche Verfahren wird eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen erachtet, die von der Schweizerischen Eigenossenschaft (Bundesamt für Landwirtschaft) auszurichten ist.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Die Schweizerische Eigenossenschaft (das Bundesamt für Landwirtschaft) hat den Beschwerdegegnern für das bundesverwaltungsgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.– zu bezahlen. Dieser Betrag ist den Beschwerdegegnern nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde);
- die Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde);
- das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau (Gerichtsurkunde);
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Ronald Flury

Davide Giampaolo

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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 8. Oktober 2018