



Abteilung II
B-2863/2014

Urteil vom 9. Dezember 2020

Besetzung

Richterin Maria Amgwerd (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richter Francesco Brentani,
Gerichtsschreiber Urs Küpfer.

Parteien

1. X. _____,

2. Y. _____,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Jürg Niklaus,

Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,

Vorinstanz.

Gegenstand

Abgabe wegen Überschreitung des Höchstbestandes.

Sachverhalt:**A.**

1997 gründeten A._____ X._____ und B._____ Y._____ die landwirtschaftliche Betriebsgemeinschaft X._____-Y._____ in C._____ (Betriebsgemeinschaft, BG). 2001 übernahm X._____ (Beschwerdeführer 1) den Betrieb seines Vaters, 2010 Y._____ (Beschwerdeführer 2) denjenigen seiner Mutter. Seit 2010 leiten die Beschwerdeführer die Betriebsgemeinschaft zusammen.

B.

Am 26. September 2006 bewilligte die Gemeinde C._____ dem Beschwerdeführer 1 die Errichtung eines Stalles für 18'000 Legehennen auf seiner Parzelle [...]. Mit Entscheid vom 7. Februar 2012 genehmigte der "Service du développement territorial" (SDT) des Kantons D._____ gestützt auf die Beurteilungen kantonaler Fachstellen im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung das Projekt zum Bau eines weiteren Stalles auf derselben Parzelle. Dieser sollte entweder für 25'000 (nicht höchstbestandesrelevante) Aufzuchtküken oder 18'000 Legehennen nutzbar sein. Letzteres war gemäss der Dienststelle des Landwirtschaftsamts für das Bauen ausserhalb der Bauzonen an die Bewirtschaftung einer zusätzlichen Fläche von knapp 20 ha gebunden, um im Rahmen der inneren Entwicklung zu bleiben (Deckung von 70 % des Trockenfutterbedarfs).

Am 28. März 2012 erteilte die Gemeinde C._____ dem Beschwerdeführer 1 die Baubewilligung für den zweiten Stall. Die beiden Ställe wurden 2007 bzw. 2012 mit je 18'000 Plätzen für Legehennen errichtet. Sie stehen im Eigentum des Beschwerdeführers 1. Laut dessen Angaben wurden sie auf Rechnung der Betriebsgemeinschaft gebaut (vgl. E-Mail des Beschwerdeführers 1 an das BLW vom 19. August 2013: "Nous avons construit deux poulaillers pour le compte de l'association, tous les deux financés par moi-même car sur mon terrain.").

C.

Am 7. Mai 2013 deklarierte der Beschwerdeführer 1 auf dem Formular "Recensement des animaux 2013" per Stichtag 2. Mai 2013 sowie als Durchschnitt einen Bestand von 36'000 Legehennen sowohl unter der Betriebsnummer [...] der Betriebsgemeinschaft als auch unter der Nummer [...] seiner "unité de production".

D.

Durch Gesellschaftsvertrag vom 5. Juli 2013 gründete der Beschwerdeführer 1 mit F._____ E._____ und G._____ E._____, beides Landwirte in H._____, rückwirkend per 1. November 2012 eine Betriebszweiggemeinschaft auf dem Gebiet der Tierproduktion (Betriebszweiggemeinschaft, BZG). Er brachte unter anderem seine zwei in den Jahren 2007 und 2012 errichteten Ställe mit je 18'000 Plätzen für Legehennen in die Betriebszweiggemeinschaft ein.

E.

Am 19. August 2013 unterbreitete der Beschwerdeführer 1 dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW, Vorinstanz) eine Anfrage zu den Höchstbestandesvorschriften im Zusammenhang mit Betriebs- und Betriebszweiggemeinschaften. Das BLW erteilte ihm zunächst eine allgemeine Auskunft und ergänzte, es müsse vertiefte Abklärungen vornehmen, um seine komplexen Fragen beantworten zu können. Nach dem Einholen ergänzender Informationen beim Landwirtschaftsamt des Kantons D._____ (Landwirtschaftsamt) antwortete das BLW dem Beschwerdeführer 1 in einem Schreiben vom 25. Oktober 2013. Darin hielt es namentlich fest, die Höchstbestände gälten für jeden Betrieb einer Betriebs- oder Betriebszweiggemeinschaft. Betriebsteilungen zur Umgehung der Höchstbestandesbestimmungen würden gemäss Landwirtschaftsgesetzgebung nicht anerkannt.

F.

Mit Schreiben vom 12. Oktober (recte: November) 2013 gab das BLW den Beschwerdeführern bekannt, per Stichtag 2. Mai 2013 sei eine Überschreitung des zulässigen Höchstbestandes auf dem Betrieb des Beschwerdeführers 1 um 18'000 Legehennen festzustellen. Um 36'000 Legehennen aufziehen zu dürfen, hätte die Betriebsgemeinschaft den zweiten Stall für 18'000 Legehennen auf dem Betrieb des Beschwerdeführers 2 errichten müssen. Vor diesem Hintergrund beabsichtige das BLW, eine Abgabe von Fr. 12.- pro Legehenne, welche über den Höchstbestand hinaus gehalten werde, zu erheben, total Fr. 216'000.-. Die Beschwerdeführer erhielten Gelegenheit, bis zum 9. Dezember 2013 dazu Stellung zu nehmen.

Namens der Betriebsgemeinschaft äusserte sich der Beschwerdeführer 1 mit E-Mail vom 15. November 2013 sowie, nach Fristverlängerung, mit zwei Eingaben vom 24. Februar 2014 zum Schreiben des BLW vom 12. November 2013. Er erklärte dabei insbesondere, die Betriebsgemein-

schaft habe stets in gutem Glauben und in voller Transparenz gegenüber den Behörden gemäss ihrem Verständnis der Gesetzgebung gehandelt. Die drohende «Busse» von Fr. 216'000.-, begleitet vom Ausfall von Direktzahlungen in der Höhe von rund Fr. 250'000.- allein im Jahr 2013, habe die Betriebsgemeinschaft in eine sehr schwierige Lage gebracht.

G.

Durch Verfügung vom 6. Februar 2014 anerkannte das Landwirtschaftsamt die Zusammenarbeit zwischen den Betrieben von F. _____ E. _____ und G. _____ E. _____ sowie der Betriebsgemeinschaft X. _____-Y. _____ als Betriebszweiggemeinschaft für Geflügelproduktion, Rindermast und Obstbau für die Zeit vom 1. November 2012 bis zum 31. Dezember 2013. Gleichzeitig widerrief es die Anerkennung der Betriebsgemeinschaft X. _____-Y. _____ und anerkannte die Unternehmen der Beschwerdeführer einzeln als Betriebe, alles mit Wirkung ab 1. Januar 2014. Ebenfalls mit Wirkung ab 1. Januar 2014 anerkannte das Landwirtschaftsamt in seiner Verfügung vom 6. Februar 2014 die Zusammenarbeit zwischen den Betrieben des Beschwerdeführers 1 und denjenigen von F. _____ E. _____ sowie G. _____ E. _____ als Betriebszweiggemeinschaft. Gegen diese Verfügung rekurrierte das BLW an das Departement für Wirtschaft und Sport des Kantons D. _____ (siehe zum weiteren diesbezüglichen Verfahrensverlauf unten Q., S. und U.).

H.

Am 22. April 2014 verfügte das BLW, wegen Überschreitung des Höchstbestandes von 18'000 Legehennen (über 18 Wochen) am 2. Mai 2013 werde den Beschwerdeführern für das Jahr 2013 gemeinsam und solidarisch eine Abgabe von Fr. 216'000.-, zuzüglich Verfahrenskosten von Fr. 1'536.-, auferlegt. Zur Begründung hielt es fest, die Betriebsgemeinschaft habe am Stichtag (2. Mai 2013) 36'000 Legehennen (über 18 Wochen) in den beiden Ställen auf Parzelle [...] in C. _____, deren Eigentümer der Beschwerdeführer 1 sei, gehalten. Ungeachtet der Betriebs- und der Gemeinschaftsform gelte der zulässige Höchstbestand von 18'000 Legehennen am Stichtag aber stets einzeln für jeden beteiligten Betrieb. Daher seien am Stichtag 18'000 Legehennen zu viel im Betrieb des Beschwerdeführers 1 gehalten worden. Weil alle Tiere Eigentum der Betriebsgemeinschaft seien, schuldeten die beiden Beschwerdeführer die Abgabe gemeinsam und solidarisch.

I.

Diese Verfügung fochten die Beschwerdeführer mit Eingabe vom 23. Mai 2014 beim Bundesverwaltungsgericht an. Sie stellen folgende Rechtsbegehren:

1. Vorfrageweise sei festzustellen, dass
 - a. Art. 20 aHBV nicht anwendbar ist,
 - b. Art. 2 Abs. 2 Bst. c aDZV nicht anwendbar ist,
 - c. Art. 17 aHBV nicht anwendbar ist.
2. Die Verfügung sei aufzuheben.
3. Eventualantrag: Die Verfügung sei aufzuheben und die Sache zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen an den Beschwerdegegner zurückzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdegegners.

Verfahrensrechtlich beantragen die Beschwerdeführer Folgendes:

1. Das Verfahren sei in deutscher Sprache zu führen.
2. Das Verfahren sei zu sistieren bis zum Endentscheid des Verfahrens Ref. [...] des Chefs des Departements für Wirtschaft und Sport, [...] in Sachen BLW vs. Amt für Landwirtschaft und BG X. _____ - Y. _____ /BZG X. _____ - Y. _____ - E. _____ - E. _____ (Anerkennung BZG).

Zur Begründung legen sie dar, die angefochtene Abgabe verstosse gegen das Legalitätsprinzip, die Rechtsgleichheit und den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Materiell handle es sich um eine Verwaltungsstrafe, denn der geltende Tarif pro zu viel gehaltener Legehennen übersteige den möglichen Gewinn vor Steuern um mindestens das Zweieinhalbfache. Durch die Stichtagskontrolle könne der tatsächliche Bestand nicht zuverlässig erhoben werden. Es lägen keine rechtsgenügenden Beweise vor, die den Erlass der Verfügung rechtfertigen würden. Die Betriebsgemeinschaft habe den ökologischen Leistungsnachweis sowie weitere Bedingungen und Auflagen zum Referenzzeitpunkt für 36'000 Legehennen erfüllt.

J.

Auf Antrag der Beschwerdeführer bestimmte das Bundesverwaltungsgericht mit Verfügung vom 4. Juni 2014 Deutsch als Verfahrenssprache.

K.

In ihrer Vernehmlassung vom 31. Juli 2014 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Sistierungsgesuchs und der Beschwerde, soweit auf diese eingetreten werden könne. Zur Begründung führte sie an, weil die Höchstbestände unabhängig von der Gemeinschaftsform einzeln für jeden beteiligten Betrieb gälten, ändere der Ausgang des Beschwerdeverfahrens betreffend die Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 6. Februar 2014 nichts an der strittigen Bestandesüberschreitung.

Stets hätten die Rechtsmittelinstanzen des Bundes die in der Höchstbestandesverordnung festgelegten Abgaben als reine Lenkungsabgaben ohne Bussencharakter qualifiziert.

Die eigene Deklaration des Beschwerdeführers 1, er habe am Stichtag 36'000 Legehennen auf seinem Betrieb gehalten, sei ein rechtsgenügender Beweis für den tatsächlichen Tierbestand.

L.

Replizierend bekräftigten die Beschwerdeführer am 16. September 2014 ihre Rechtsbegehren und stellten zwei zusätzliche Verfahrensanträge. Einerseits beantragten sie die Einholung einer Stellungnahme des Landwirtschaftsamtes, weil nicht ausgeschlossen werden könne, dass die Vorinstanz aufgrund einer falschen Interpretation der kantonalen Daten eine Statusänderung vermutet habe. Andererseits ersuchten sie um Edition interner Akten einer Arbeitsgruppe des BLW, welche ihrer Ansicht nach zeigen könnten, dass die Nutzung bestehender Stallungen für höchstbestandsrelevante Tiergattungen auf Verordnungsebene nicht im Sinne des Gesetzgebers geregelt sei. Da von Beginn weg festgestanden habe, dass die Bauten des Beschwerdeführers 1 für die Aufzucht oder für Legehennen gebraucht werden könnten, entspreche die gegenwärtige Nutzung einer zulässigen betriebswirtschaftlichen Disposition.

In ihrer Replik räumten die Beschwerdeführer sodann ein, es treffe durchaus zu, dass die Mitglieder einer Betriebs- oder einer Betriebszweiggemeinschaft jeweils individuell die Höchstbestände einzuhalten hätten. Es könne jedoch nicht angehen, dass die Vorinstanz beide Tierbestände nur einem einzigen Mitglied der Gemeinschaft zurechne. Aufgrund der vertraglichen Bindung in der Betriebsgemeinschaft seien deren Mitglieder gemeinschaftlich Eigentümer des Tierbestandes. Die verwaltungsrechtliche Zuordnung gemäss der Mitgliederzahl sei nicht Gegenstand der Deklaration. Bewirtschafter des Tierbestandes sei nicht das

einzelne Mitglied, sondern die Betriebsgemeinschaft. Die gemeinsame Bewirtschaftung bedeute, dass die verfügbaren Produktionsfaktoren, vorbehaltlich anderslautender Abreden, proportional aufgeteilt würden.

M.

Mit Duplik vom 8. Oktober 2014 hielt die Vorinstanz an ihrer Vernehmlassung vom 31. Juli 2014 fest und hob nochmals hervor, jedes einzelne Mitglied einer Betriebs- oder einer Betriebszweiggemeinschaft habe jeweils für sich die Höchstbestände einzuhalten. Am Stichtag hätten die Beschwerdeführer in zwei Stallungen der im Eigentum des Beschwerdeführers 1 stehenden Produktionsstätte unter anderem insgesamt 36'000 Legehennen gehalten, wohingegen auf dem Betrieb des Beschwerdeführers 2 keine Legehennen gehalten worden seien. In jedem Fall gehe Bundesrecht einer entgegenstehenden kantonalen Verfügung vor. Das BLW habe weder dem Beschwerdeführer 1 noch der Betriebsgemeinschaft vor Erteilung der Baubewilligung einen höheren Legehennenbestand zugesichert.

Das BLW erachte den Antrag zur Einholung einer Stellungnahme des Landwirtschaftsamts als unbegründet. Inwiefern die seitens des Parteivertreters vorgebrachte, haltlose Vermutung zu einer Gutheissung der Beschwerde führen sollte, vermöge es nicht nachzuvollziehen.

Für den Erlass der einschlägigen Ausführungsbestimmungen zum Landwirtschaftsgesetz sei der Bundesrat und nicht die in der Replik erwähnte Arbeitsgruppe zuständig. Dennoch lege das BLW entsprechende Akten ins Recht.

N.

Durch Verfügung vom 17. Oktober 2014 wies das Bundesverwaltungsgericht die der Duplik beigelegten verwaltungsinternen Akten aus dem Recht und sandte sie der Vorinstanz zurück.

O.

In einer ergänzenden Eingabe vom 8. Dezember 2014 erneuerten die Beschwerdeführer ihren Antrag auf Einholung einer Stellungnahme des Landwirtschaftsamtes. Sie argumentierten, der Beschwerdeführer 1 habe den Tierbestand selbstredend für die gesamte Betriebsgemeinschaft deklariert; anders sei es aufgrund der damaligen Strukturen und Erfassungssysteme gar nicht möglich gewesen. Im Zusammenhang mit dem geänderten Erfassungssystem diene die Betriebsnummer offenbar nur

der Identifikation des Vertreters der Betriebsgemeinschaft und sage nichts über die Eigentumsverhältnisse und die betriebliche Zurechnung aus, wie die Vorinstanz irrtümlich annehme. Die 36'000 Legehennen seien je zur Hälfte den Beschwerdeführern bzw. – bei Anerkennung der Betriebszweiggemeinschaft – unter deren Mitgliedern (Beschwerdeführer 1: 50 %; F._____ und G._____ E._____ : je 25 %) aufzuteilen.

P.

Mit Eingabe vom 15. Dezember 2014 verzichtete die Vorinstanz auf eine weitere Stellungnahme.

Q.

In teilweiser Gutheissung eines Rekurses des BLW hob das Departement für Wirtschaft und Sport des Kantons D._____ die Verfügung des Landwirtschaftsamts vom 6. Februar 2014 mit Entscheid vom 15. Dezember 2014, dessen Dispositiv im Wesentlichen wie folgt lautet, auf:

„[...]“

- II. La décision rendue le 6 février 2014 par le Service de l'agriculture est annulée dans le sens où elle reconnaît une communauté partielle d'exploitation entre F._____ E._____, G._____ E._____ et la communauté d'exploitation de X._____ et Y._____, avec effet dès le 1^{er} novembre 2012 et jusqu'au 31 décembre 2013, et où elle impartit à X._____ un délai de 12 mois, à compter de la date de l'éventuelle dissolution de la CPE mentionnée ci-dessous, pour prendre des mesures.
- III. L'affaire est renvoyée dans le sens des considérants au Service de l'agriculture afin qu'il rende une nouvelle décision concernant les paiements directs pour l'année 2013 dus à la communauté X._____ -Y._____.
- IV. La décision du Service de l'agriculture est modifiée en ce sens qu'une communauté partielle d'exploitation entre F._____ E._____, G._____ E._____ et X._____ est reconnue à partir du 1^{er} janvier 2014, à la condition que les exploitants mentionnés fournissent au service, dans un délai au 30 juin 2015, les comptes détaillés de leur association pour l'année 2014.

[...]“

Eine dagegen gerichtete Beschwerde von X._____, Y._____, F._____ und G._____ E._____ wies das Kantonsgericht des Kantons D._____ am 12. Juni 2015 ab. Es erwog, die tatsächliche Existenz einer aus vier Bewirtschaftern bestehenden Gemeinschaft während vierzehn Monaten, d.h. vom 1. November 2012 bis zum 31. Dezember 2013,

sei nicht erstellt. Dabei stützte es sich insbesondere auf das Fehlen eines schriftlichen Zusammenarbeitsvertrages. Weiter hielt es fest, das Anerkennungsgesuch vom 27. März 2013 habe vor dem 1. Januar 2014 keine Wirkung entfalten können, denn da X._____ bis zum 31. Dezember 2013 Y._____ verpflichtet gewesen sei, sei seine Beteiligung als unabhängiger Bewirtschafter an einer anderen Gemeinschaft schwer vorstellbar.

R.

Am 16. März 2016 ersuchte das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz schriftlich, im Verfahren B-2863/2014 ergänzende Fragen zur Höchstbestandesverordnung zu beantworten, was das BLW mit Stellungnahme vom 31. März 2016 tat. Nach Fristerstreckung äusserten sich die Beschwerdeführer dazu mit Eingabe vom 13. Juni 2016. Hierauf reichte das BLW am 23. Juni 2016 eine Erwiderung ein.

S.

Mit Urteil vom 26. April 2017 wies das Bundesverwaltungsgericht eine Beschwerde von X._____, Y._____, F._____ und G._____ E._____ gegen das Urteil des Kantonsgerichts des Kantons D._____ vom 12. Juni 2015 ab, soweit es darauf eintrat. Dabei hielt es fest, Y._____ habe den Vertrag vom 5. Juli 2013 nicht unterschrieben. Nichts deute darauf hin, dass dieser die Betriebsgemeinschaft X._____-Y._____ binde, zumal aus dem Vertrag nicht hervorgehe, dass X._____ als Vertreter besagter Gemeinschaft gehandelt hätte. Deshalb seien die rechtlichen Voraussetzungen für die Anerkennung einer Betriebszweiggemeinschaft zwischen X._____ und Y._____ einerseits sowie F._____ und G._____ E._____ andererseits für die Zeit vom 1. November 2012 bis zum 31. Dezember 2013 nicht erfüllt. Überdies sei es kaum vorstellbar, dass X._____, während er bis Ende 2013 eine Betriebsgemeinschaft mit Y._____ geführt habe, eine weitere Gemeinschaft ohne seinen Partner eingegangen wäre. Gegen dieses Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erhoben X._____, Y._____, F._____ E._____ und G._____ E._____ Beschwerde beim Bundesgericht.

T.

Durch Verfügung vom 8. August 2017 sistierte das Bundesverwaltungsgericht das Verfahren B-2863/2014 auf Ersuchen der Beschwerdeführer bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Endentscheides in dem beim Bun-

desgericht hängigen Beschwerdeverfahren betreffend das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. April 2017.

U.

Mit Urteil vom 26. Januar 2018 wies das Bundesgericht die Beschwerde von X._____, Y._____, F._____ und G._____ E._____ gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. April 2017 ab, soweit es darauf eintrat. Das Bundesgericht erwog insbesondere (E. 6.2 und E. 7), der Zusatz vom 1. Mai 2002 zum Vertrag über die einfache Gesellschaft, welcher die Betriebsgemeinschaft zwischen X._____ und Y._____ konstituiere, sehe vor, dass diese die Gesellschaft gegenüber Dritten gemeinsam verträten, soweit nicht der Eine den Anderen zur Vertretung bevollmächtige. Für Letzteres fehle es jedoch an einer Vollmacht, weshalb kein Vertretungsverhältnis gegeben sei. Wie bereits von den Vorinstanzen erkannt, sei es angesichts der Tatsache, dass die Betriebsgemeinschaft zwischen X._____ und Y._____ erst am 31. Dezember 2013 aufgelöst worden sei, wenig wahrscheinlich, dass X._____ gleichzeitig eine weitere, wenn auch partielle Gemeinschaft mit Anderen hätte bilden können.

Ausserdem habe eine tatsächliche Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten für das Jahr 2013 im Laufe des Verfahrens nicht nachgewiesen werden können. So sei die Kooperation zwischen X._____ sowie F._____ und G._____ E._____ im Vertrag vom 5. Juli 2013 nicht klar geregelt. Ausserdem seien sämtliche Aktiven der Tierhaltung gemäss diesem Vertrag beim Betrieb von X._____ verblieben; kein einziges Aktivum oder Passivum sei in die einfache Gesellschaft zu gemeinschaftlichem Eigentum eingebracht worden. Der Vertrag vom 5. Juli 2013 könne folglich nicht dahingehend interpretiert werden, dass er die bis zum 31. Dezember 2013 existierende, aus X._____ und Y._____ bestehende einfache Gesellschaft binde.

V.

Am 13. Februar 2018 hob das Bundesverwaltungsgericht die Sistierung des vorliegenden Beschwerdeverfahrens B-2863/2014 verfügungsweise auf und gab den Beteiligten Gelegenheit, sich bis zum 16. März 2018 zu eventuellen Auswirkungen des Bundesgerichtsurteils vom 26. Januar 2018 auf dieses Verfahren zu äussern.

In ihrer Stellungnahme vom 16. März 2018 vertrat die Vorinstanz die Ansicht, das Bundesgerichtsurteil vom 26. Januar 2018 wirke sich auf die im

vorliegenden Beschwerdeverfahren strittige Bestandesüberschreitung nicht aus, da im Jahr 2013 dieselben Höchstbestände sowohl für Betriebszweig- als auch für Betriebsgemeinschaften gegolten hätten.

Nach Fristerstreckungen äusserten sich die Beschwerdeführer mit Eingabe vom 26. April 2018 dahingehend, dass das Bundesgerichtsurteil vom 26. Januar 2018 für das vorliegende Beschwerdeverfahren im Ergebnis irrelevant sei. Wesentlich sei für dessen Ausgang, ob die Tiere dem Eigentümer des Stalles oder den Nutzern desselben, d.h. den Tiereigentümern, zugeordnet würden.

W.

Mit Schreiben vom 23. Mai 2018 reichten die Beschwerdeführer dem Bundesverwaltungsgericht eine handschriftlich korrigierte Tierbestandsmeldung vom 2. Mai 2013 betreffend F._____ E._____ sowie einen an das Landwirtschaftsamt gerichteten, von X._____ namens der Betriebsgemeinschaft X._____-Y._____ verfassten Brief vom 7. Mai 2013 ein. Erläuternd hielten sie fest, das Landwirtschaftsamt habe alle Legehennen X._____ zugeschrieben. Sie wüssten nicht, ob dem BLW die kantonale Kontroverse um die Aufteilung des Tierbestandes auf die Mitglieder der Betriebszweiggemeinschaft bekannt gewesen sei und ihm die entsprechenden Dokumente vor Erlass der Verfügung vorgelegen hätten.

Darauf erwiderte das BLW in seiner Stellungnahme vom 15. Juni 2018, auch wenn ihm die „kantonale Kontroverse“ bekannt gewesen wäre, hätte diese keinen Einfluss auf die Verfügung vom 22. April 2014 gehabt. Das BLW habe sich beim Erlass derselben auf die Tatsache gestützt, dass 36'000 Legehennen in Gebäuden und auf dem Grundstück von X._____ gehalten worden seien. Deshalb habe es diese Tiere seinem Betrieb zugerechnet. Der Umstand, dass F._____ E._____ 9'000 Legehennen gemeldet habe, sei in diesem Zusammenhang unerheblich.

X.

Auf die entscheidungswesentlichen Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Beschwerde

einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (BVGE 2007/6 E. 1 m.H.).

1.1 Beim angefochtenen Entscheid des BLW vom 22. April 2014 handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), welche sich auf das Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) stützt. Gegen diese Verfügung kann nach Art. 166 Abs. 2 LwG im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 44 ff. VwVG i.V.m. Art. 31, Art. 33 Bst. d und Art. 37 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, VGG, SR 173.32) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden.

1.2 Beide Beschwerdeführer haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind als Adressaten durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb sie nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt sind.

1.3 Die Beschwerdefrist (Art. 50 Abs. 1 VwVG) sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift (Art. 52 Abs. 1 VwVG) sind gewahrt. Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

1.4 Auf die Beschwerde ist demnach grundsätzlich einzutreten.

2.

Mit ihrem angefochtenen Entscheid vom 22. April 2014 auferlegte die Vorinstanz den Beschwerdeführern gemeinsam und solidarisch eine Abgabe für das Jahr 2013, weil am Stichtag des 2. Mai 2013 18'000 Legehennen zu viel auf dem Betrieb des Beschwerdeführers 1 gehalten worden seien. Wegen seither erfolgter Revisionen der Landwirtschaftsgesetzgebung müssen vorab, in zeitlicher Hinsicht, die anwendbaren Rechtssätze bestimmt werden.

2.1 Soweit der Gesetzgeber keine abweichenden Übergangsregelungen getroffen hat, sind diejenigen Normen anwendbar, welche bei Erfüllung eines rechtlich zu ordnenden oder zur Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung hatten (Urteil des BGer 2C_833/2014 vom 29. Mai 2015 E. 2.1, mit Hinweis auf BGE 126 II 522 E. 3b/aa; Urteile des BVer B-563/2013 vom 20. Mai 2015 E. 3 und B-6025/2013 vom 6. August 2014

E. 2.1). Eine von diesem Grundsatz abweichende übergangsrechtliche Regelung besteht, soweit vorliegend interessierend, nicht. Zur Beurteilung der streitgegenständlichen Frage, ob die Beschwerdeführer wegen Überschreitung des Höchstbestandes im Jahr 2013 eine Abgabe zu leisten haben, sind daher die im Jahr 2013 und damit am Stichtag des 2. Mai 2013 geltenden Rechtssätze anwendbar.

2.2 Nicht anwendbar sind nachfolgend daher die geltenden Fassungen bzw. die seit dem 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Änderungen des LwG (insbesondere dessen Revision vom 22. März 2013, AS 2013 3463) und ergänzender Erlasse, namentlich der Verordnung vom 23. Oktober 2013 über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion (Höchstbestandesverordnung, HBV, SR 916.344) sowie der Verordnung vom 23. Oktober 2013 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR 910.13). Stattdessen ist der Sachverhalt insbesondere gestützt auf die im Jahr 2013 geltenden Fassungen des LwG (aLwG vom 29. April 1998, AS 1998 3033, Stand 1. Januar 2013), der HBV (aHBV vom 26. November 2003, AS 2003 4933, Stand 1. März 2013) der DZV (aDZV vom 7. Dezember 1998, AS 1999 229, Stand 1. Januar 2013) sowie der Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998 (aLBV, AS 1999 62, Stand 1. Juli 2011) zu beurteilen.

3.

Die Beschwerdeführer vertreten einerseits die Ansicht, das Festsetzen von Höchstbeständen pro Betrieb sei nicht (mehr) rechtmässig. Andererseits gehen sie davon aus, dass die Betriebszweiggemeinschaft zwischen den Betriebsgemeinschaften X._____-Y._____- und E._____-E._____- im Jahr 2013 einen Höchstbestand von 72'000 Legehennen hätte halten dürfen.

4.

Formelle gesetzliche Grundlage für die Festlegung von Höchstbeständen sowie von Abgaben für deren Überschreitung sind die Art. 46 f. aLwG. Deshalb werden diese, soweit für den hier zu beurteilenden Fall relevant, vorab im Wortlaut wiedergegeben:

Art. 46 Höchstbestände

¹ Der Bundesrat kann für die einzelnen Nutztierarten Höchstbestände je Betrieb festsetzen.

- ² Werden auf einem Betrieb verschiedene Nutztierarten gehalten, so darf die Summe der einzelnen prozentualen Anteile an den jeweiligen Höchstbeständen 100 Prozent nicht überschreiten.

[...].

Art. 47 Abgabe

- ¹ Bewirtschafter von Betrieben, welche den Höchstbestand nach Artikel 46 überschreiten, müssen eine jährliche Abgabe entrichten.
- ² Der Bundesrat setzt die Abgabe so fest, dass die Haltung überzähliger Tiere unwirtschaftlich ist.
- ³ Halten mehrere Bewirtschafter Tiere im gleichen Betrieb, so bestimmt sich ihre Abgabe nach ihrem Anteil am gesamten Tierbestand.
- ⁴ Betriebsteilungen zur Umgehung der Höchstbestandesbestimmungen werden nicht anerkannt.

Art. 46 und 47 aLwG bilden zusammen den unter dem Titel „Strukturlenkung“ stehenden 1. Abschnitt des 3. Kapitels („Viehwirtschaft“) des aLwG. Als Ausführungsverordnung dazu erliess der Bundesrat gestützt auf Art. 177 Abs. 1 aLwG insbesondere die aHBV. Art. 2 Abs. 1 Bst. f aHBV bestimmte, dass Betriebe, die den ökologischen Leistungsnachweis gemäss Art. 70 Abs. 2 aLwG nicht oder nur durch Abgabe von Hofdünger an Dritte erbrachten, einen Höchstbestand von 18'000 Legehennen (ab 18 Wochen) einhalten mussten. Nach Art. 5 aHBV galten die Höchstbestandeslimiten (der Art. 2 - 4 aHBV) bei Betriebsgemeinschaften und Betriebszweiggemeinschaften einzeln für jeden beteiligten Betrieb. Gestützt auf Art. 16 Bst. a aHBV erhob das Bundesamt eine Abgabe, wenn mehr Tiere gehalten wurden, als es dem höchstzulässigen Gesamtbestand entsprach. Dabei betrug die jährliche Abgabe je zuviel gehaltene Legehennen (über 18 Wochen) Fr. 12.- (Art. 17 Abs. 1 Bst. e aHBV).

Art. 1 Abs. 1 aLBV bestimmte, dass die in dieser Verordnung umschriebenen Begriffe für das aLwG und die gestützt darauf erlassenen Verordnungen massgebend waren. Als Betriebsgemeinschaft galt nach Art. 10 Abs. 1 aLBV der Zusammenschluss von zwei oder mehreren Betrieben, wenn:

- a. die Betriebe oder Betriebszentren innerhalb einer Fahrdistanz von höchstens 15 km lagen;
- b. die Betriebe unmittelbar vor dem Zusammenschluss während mindestens drei Jahren als selbständige Betriebe geführt worden waren;

- c. jeder der Betriebe beim Zusammenschluss den Mindest-Arbeitsbedarf nach Art. 18 aDZV erreichte;
- d. der Betriebsgemeinschaft das Land und die betriebsnotwendigen Ökonomiegebäude der Betriebe zur Nutzung überlassen wurden;
- e. der Betriebsgemeinschaft alle Nutztiere und die übrige Fahrhabe der Betriebe zu Eigentum übertragen wurden;
- f. ein schriftlicher Vertrag über die Betriebsgemeinschaft vorlag;
- g. die Mitglieder der Gemeinschaft in der Betriebsgemeinschaft tätig waren und kein Mitglied zu mehr als 75 % ausserhalb der Betriebsgemeinschaft arbeitete; und
- h. die Betriebsgemeinschaft eine Buchhaltung führte, aus der das Betriebsergebnis sowie dessen Aufteilung auf die Mitglieder der Gemeinschaft ersichtlich war.

Gemäss Art. 10 Abs. 4 aLBV galt die Betriebsgemeinschaft als ein Betrieb.

Art. 12 Abs. 1 aLBV definierte die Betriebszweiggemeinschaft folgendermassen:

Eine Betriebszweiggemeinschaft besteht, wenn:

- a. mehrere Betriebe Nutztiere gemeinsam halten oder einen Teil ihrer Betriebszweige gemeinsam führen;
- b. die Betriebe unmittelbar vor der Zusammenarbeit während mindestens drei Jahren als selbständige Betriebe geführt worden sind;
- c. die Betriebe oder Betriebszentren innerhalb einer Fahrdistanz von höchstens 15 km liegen;
- d. die Mitglieder der Gemeinschaft auf ihren Betrieben und für die Gemeinschaft tätig sind;
- e. die Zusammenarbeit und die Aufteilung der Flächen und/oder Tiere in einem schriftlichen Vertrag geregelt sind;
- f. für die gemeinsam geführten Betriebszweige eine separate Rechnung erstellt wird; und
- g. die Gemeinschaft ein Mitglied bezeichnet hat, das sie vertritt.

Nach Art. 12 Abs. 2 aLBV galt die Frist von drei Jahren (Abs. 1 Bst. b) insbesondere nicht für Betriebe, welche vor der Zusammenarbeit bereits einer Betriebsgemeinschaft angehört hatten.

5.

In Ziff. 1a ihrer Rechtsbegehren beantragen die Beschwerdeführer, vorfrageweise sei festzustellen, dass Art. 20 aHBV nicht anwendbar sei.

5.1 Art. 20 aHBV („Bewilligung von Neu- und Umbauten“) lautet wie folgt:

Die zuständigen kantonalen Behörden bewilligen Neu- und Umbauten maximal für Höchstbestände nach den Artikeln 2-4, es sei denn, das Bundesamt habe vorgängig einen höheren Bestand auf Grund der Artikel 7-12 zugesichert.

5.2 Die Beschwerdeführer halten fest, Art. 20 aHBV stehe im Widerspruch zum Raumplanungsrecht und verfüge weder im aLwG noch in einem anderen formellen Gesetz über eine rechtliche Grundlage. Eine willkürfreie Anwendung der Bestimmung sei unmöglich. Das raumplanungsrechtliche Verfahren verfüge über adäquate, durch objektive, sachliche Gründe gerechtfertigte Mittel, um Tierfabriken zu verhindern. Die hypothetische Überschreitung von Höchstbeständen gehöre nicht dazu.

5.3 Die Vorinstanz stellt den Antrag, auf das Rechtsbegehren 1a der Beschwerdeführer sei nicht einzutreten, denn es betreffe nicht den Gegenstand der angefochtenen Verfügung. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens könne nur sein, was Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens gewesen sei oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen.

5.4 Gegenstand des angefochtenen Entscheides des BLW, also einer Bundesbehörde, bildet die Auferlegung einer Abgabe für die Überschreitung des Höchstbestandes, nicht jedoch die Bewilligung von Neu- oder Umbauten durch eine kantonale Behörde, wie sie in Art. 20 aHBV geregelt wird. Auf das Rechtsbegehren 1a der Beschwerdeführer kann deshalb nicht eingetreten werden, erstreckt es sich doch auf einen Sachverhalt ausserhalb des Anfechtungsobjekts.

6.

In Ziff. 1b ihrer Rechtsbegehren beantragen die Beschwerdeführer, vorfrageweise sei festzustellen, dass Art. 2 Abs. 2 Bst. c aDZV nicht anzuwenden sei.

6.1 Unter den allgemeinen Bestimmungen der aDZV bezeichnet deren Art. 2 die beitragsberechtigten Bewirtschafter für alle Direktzahlungsarten. Art. 2 Abs. 2 Bst. c aDZV lautet wie folgt:

Keine Direktzahlungen erhalten Bewirtschafter [...], deren Tierbestände die Grenzen der Höchstbestandesverordnung vom 7. Dezember 1998 überschreiten.

6.2 Ihren Antrag begründen die Beschwerdeführer damit, dass Art. 2 Abs. 2 Bst. c aDZV einer ausreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage entbehre. Die Einhaltung der Höchstbestände sei keine vom Gesetzgeber gewollte Voraussetzung für Direktzahlungen. Vielmehr sei der Anspruch auf Direktzahlungen durch nachgewiesene ökologische und gemeinwirtschaftliche Leistungen erworben.

6.3 Das BLW vertritt den Standpunkt, Art. 2 Abs. 2 Bst. c aDZV sei nicht anwendbar, weil er nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung bilde. Im Beschwerdeverfahren seien nur Rechtsverhältnisse zu beurteilen, zu denen die Vorinstanz in ihrer Verfügung Stellung genommen habe.

6.4 Der Streitgegenstand eines Beschwerdeverfahrens umfasst das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit es angefochten wurde. Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Auslegung hätte sein sollen (vgl. BGE 131 V 164 E. 2.1; Urteile des BVGer A-4898/2011 vom 20. Februar 2012 E. 1.1, A-3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 2.1 und A-8636/2007 vom 23. Juni 2008 E. 1.2; CHRISTOPH AUER, Streitgegenstand und Rügeprinzip im Spannungsfeld der verwaltungsrechtlichen Prozessmaximen, 1997, S. 35 und 63). Was die Vorinstanz nicht entschieden hat und worüber sie nicht entscheiden musste, darf die Rechtsmittelinstanz nicht beurteilen. Ausnahmsweise werden mit dem Streitgegenstand zusammenhängende Antragsänderungen und -erweiterungen allerdings aus prozessökonomischen Gründen zugelassen, sofern ein sehr enger Konnex zum bisherigen Streitgegenstand besteht und die Verwaltung Gelegenheit hatte, sich zur neuen Streitfrage zu äussern (vgl. BVGE 2009/37 E. 1.3). Solches ist hier jedoch nicht der Fall.

6.5 Im angefochtenen Entscheid auferlegte das BLW den Beschwerdeführern eine Abgabe wegen Überschreitung des Höchstbestandes, zuzüglich Verfahrenskosten. Über Direktzahlungen befand es hingegen nicht. Es liegt auch kein enger Bezug zum bisherigen Streitgegenstand vor. Nach der Rechtsprechung wäre über die Anwendbarkeit von Art. 2 Abs. 2 Bst. c aDZV nur dann zu entscheiden, wenn die Ausrichtung von Direktzahlungen selbst Streitgegenstand wäre (vgl. Urteil des BGer 2A.40/2005 vom 16. August 2005 E. 2.1 und Sachverhalt Bst. B).

6.6 Auf das Rechtsbegehren 1b der Beschwerdeführer ist daher nicht einzutreten.

7.

In Ziff. 1c ihrer Rechtsbegehren beantragen die Beschwerdeführer, vorfrageweise sei festzustellen, dass Art. 17a HBV nicht anwendbar sei.

7.1 Die Beschwerdeführer erklären, Art. 17 aHBV lege die Höhe der Abgabe und das Verfahren zur Sachverhaltsfeststellung nach Art. 47 Abs. 1 aLwG fest. In der Entstehungszeit habe die Abgabe die Finanzierung der Strukturbereinigung in der Fleischproduktion gemäss dem 5. Landwirtschaftsbericht von 1976 bezweckt. Entstehungszeitlich handle es sich um eine Kausal- bzw. Lenkungsabgabe. Die Erträge aus der heutigen Abgabe hätten keine gesetzliche Zweckbestimmung. Nach Rechtsprechung und Lehre handle es sich um eine Sondersteuer (ohne Gegenleistung), welche gemäss Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV einer Grundlage in einem Bundesgesetz bedürfe, die den Gegenstand, den Kreis der Pflichtigen und die Höhe der Abgabe festlege. Art. 47 aLwG lege den Gegenstand (Tierart) nicht fest. Der Kreis der Pflichtigen werde zu ungenau bestimmt. Die Ausgestaltung des Tarifs sei degressiv, und die Abgabe sei als Busse zu qualifizieren. Zudem sei die Stichtagskontrolle willkürlich und unverhältnismässig. Eine ausreichende gesetzliche Grundlage fehle daher.

7.2 Nach Ansicht der Vorinstanz handelt es sich bei der in Art. 17 Abs. 1 aHBV aufgeführten Abgabe weder um eine Verwaltungsstrafe, noch um eine allgemeine Steuer oder eine Kausalabgabe, sondern um eine Lenkungsabgabe.

7.3 Vorliegend hat das Bundesverwaltungsgericht zu beurteilen, ob das BLW die im Referenzzeitraum geltenden Bestimmungen über den Höchstbestand korrekt auf die Betriebsgemeinschaft X. _____-Y. _____ anwandte und ob die den Beschwerdeführern auferlegte Abgabe rechtmässig ist. In diesem Rahmen kann vorfrageweise auch geprüft werden, ob sich Art. 17 aHBV mit dem übergeordneten Recht vereinbaren lässt (vgl. unten E. 13 f.). Mangels eines entsprechenden Anfechtungsobjekts kann auf das Begehren um Feststellung der Nichtanwendbarkeit von Art. 17 aHBV als solches hingegen nicht eingetreten werden.

8.

Bei näherer Betrachtung erweist sich der angefochtene Entscheid in wesentlichen Punkten als wenig stringent.

8.1 In E. 6 führte die Vorinstanz aus (Zitat):

Dans le présent cas, il est incontestable que les exploitants de la communauté d'exploitation détenaient le jour de référence 36 000 poules pondeuses (à partir de 18 semaines) dans les deux poulaillers gérés par leurs soins à [...] C._____ (parcelle n° [...]) de la commune C._____). Le fait que la communauté d'exploitation ne disposait le jour de référence que d'un seul numéro BDTA (no BDTA : [...]) et que X._____ était propriétaire de deux poulaillers n'est pas non plus contesté.

Das BLW stellte also namentlich fest, dass die Mitglieder der Betriebsgemeinschaft am Stichtag 36'000 Legehennen in den beiden von ihnen betriebenen Ställen, welche im Eigentum des Beschwerdeführers 1 standen, hielten. Mit anderen Worten bezeichnete die Vorinstanz beide Beschwerdeführer als Halter der 36'000 Legehennen.

8.2 Am Ende des zweiten Abschnitts von E. 6.2 führte die Vorinstanz aus (Zitat):

Il [X._____] méconnaît cependant le fait que l'article 5 aOEM, qui constitue une réglementation spéciale concernant les effectifs maximums, indique expressément que les effectifs maximums visés aux art. 2 à 4 aOEM sont variables individuellement pour chaque exploitation. A défaut de cette disposition spéciale [l'article 5 aOEM], l'application de l'article 10, alinéa 4, OTerm dans le cadre de l'ordonnance sur les effectifs maximums aurait pour conséquence le fait que, en vertu de l'article 2, alinéa 1, lettre f, aOEM, la communauté d'exploitation en tant que telle ne pourrait détenir que 18 000 poules pondeuses au total; ainsi, les effectifs existants devraient suivant les circonstances être réduits lors du regroupement de plusieurs exploitations.

Art. 2 Abs. 1 Bst. f aHBV lautet:

¹ Betriebe, die den ökologischen Leistungsnachweis nach Artikel 70 Absatz 2 LWG nicht oder nur durch Abgabe von Hofdünger an Dritte erbringen, müssen folgende Höchstbestände einhalten:

[...]

f. 18'000 Legehennen (ab 18 Wochen)

Art. 5 aHBV hat folgenden Wortlaut:

Bei Betriebsgemeinschaften und Betriebszweiggemeinschaften gelten die Höchstbestandeslimiten nach den Artikeln 2-4 einzeln für jeden beteiligten Betrieb.

Aus Art. 2 Abs. 1 Bst. f i.V.m. Art. 5 aHBV kann gefolgert werden, dass die Betriebsgemeinschaft der Beschwerdeführer maximal 36'000 Legehennen halten durfte. Anders als die Beschwerdeführer vertritt die Vorinstanz

jedoch die Meinung, dieser Höchstbestand müsse auf die beiden Mitgliedsbetriebe aufgeteilt werden. Der aHBV lässt sich dazu mit Blick auf den vorliegenden Sachverhalt allerdings nichts (Eindeutiges) entnehmen, gerade wenn Art. 5 aHBV bezweckt, den Höchstbestand von Betriebsgemeinschaften abweichend von Art. 10 Abs. 4 aLBV grosszügiger zu regeln, wie es die Vorinstanz in der oben zitierten Passage erläuterte. Art. 5 aHBV bedeutet jedenfalls nicht zwingend, dass der für die Betriebsgemeinschaft als solche geltende Höchstbestand von 36'000 Legehennen entsprechend der Anzahl Mitgliedsbetriebe wiederum gestückelt werden müsste.

8.3 In E. 6.3 hielt das BLW Folgendes fest (Zitat):

Afin d'évaluer si l'effectif maximum visé à l'article 5, en relation avec l'article 2 aOEM, a été respecté, il faut se fonder sur les rapports de propriété sur les poulaillers exploités par la communauté d'exploitation. En l'espèce, X._____ ne conteste pas que, le jour de référence, il était propriétaire des deux poulaillers destinés à l'élevage de volaille de rente et de la parcelle n° 261. Selon les considérants ci-dessus, la totalité des 36 000 poules pondeuses doit donc être attribuée à son exploitation.

Demnach vertritt das BLW die Ansicht, man müsse sich auf die Eigentumsverhältnisse bezüglich der Ställe stützen, um festzustellen, ob der Höchstbestand gemäss Art. 5 i.V.m. Art. 2 aHBV eingehalten worden sei. Weshalb das Eigentum an den Ställen massgebend sein soll, wird allerdings nicht begründet. Es ergibt sich auch nicht aus einer Rechtsnorm, noch erscheint es naheliegend oder gar zwingend. Ausserdem wurden die Ställe zur Nutzung in die Betriebsgemeinschaft eingebracht (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. d aLBV).

8.4 Sodann erwog das BLW in E. 7 des angefochtenen Entscheides (Zitat):

En vertu de l'article 10, alinéa 1, lettre e, OTerm, tous les animaux sont la propriété de la communauté d'exploitation. La taxe doit donc être acquittée conjointement et solidairement par les exploitants des deux entreprises constituant la communauté d'exploitation.

Mit anderen Worten auferlegte das BLW die Abgabe für die dem Beschwerdeführer 1 angelastete Überschreitung des Höchstbestandes gestützt auf das gemeinschaftliche Eigentum an den Legehennen beiden Beschwerdeführern.

8.5 Zunächst ordnete die Vorinstanz die 36'000 Legehennen also aufgrund des Eigentums an den Ställen dem Beschwerdeführer 1 zu, wobei sie unberücksichtigt liess, dass er die Ställe zur Nutzung in die Betriebsgemeinschaft eingebracht hatte (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. d aLBV). Bei der Auferlegung der Abgabe für die Überschreitung des Höchstbestandes orientierte sich das BLW dann aber am Eigentum der Betriebsgemeinschaft an den Legehennen (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. e aLBV).

9.

Am 22. April 2014 verfügte das BLW, wegen Überschreitung des Höchstbestandes von 18'000 Legehennen (über 18 Wochen) am 2. Mai 2013 werde X._____ und Y._____ für das Jahr 2013 gemeinsam und solidarisch eine Abgabe von Fr. 216'000.-, zuzüglich Verfahrenskosten von Fr. 1'536.-, auferlegt.

Die Beschwerdeführer machen unter anderem geltend, 2013 habe eine BZG mit F._____ und G._____ E._____ bestanden. Sie bringen vor, auch bei Verwendung der kantonalen statistischen Erhebungen im Referenzzeitpunkt hätten sie den zulässigen Höchstbestand nicht überschritten, denn für die Betriebszweiggemeinschaft zwischen den Betriebsgemeinschaften X._____ -Y._____ und E._____ -E._____ habe eine theoretische Höchstbestandsbegrenzung von 72'000 Legehennen gegolten. Sie beziehen sich dabei auf den Gesellschaftsvertrag vom 5. Juli 2013, durch welchen der Beschwerdeführer 1 zusammen mit F._____ und G._____ E._____ rückwirkend per 1. November 2012 eine BZG auf dem Gebiet der Tierproduktion gegründet hatte.

Diesbezüglich lässt sich festhalten, dass das Landwirtschaftsamt die Zusammenarbeit zwischen den Betrieben von F._____ und G._____ E._____ sowie der Betriebsgemeinschaft X._____ -Y._____ durch Verfügung vom 6. Februar 2014 für die Zeit vom 1. November 2012 bis zum 31. Dezember 2013 als Betriebszweiggemeinschaft für Geflügelproduktion, Rindermast und Obstbau anerkannt hatte. Mit Urteil 2C_524/2017 vom 26. Januar 2018 (E. 7) entschied in der Folge allerdings das Bundesgericht, der Vertrag vom 5. Juli 2013 könne nicht dahingehend interpretiert werden, dass er die bis zum 31. Dezember 2013 bestehende einfache Gesellschaft zwischen den Beschwerdeführern 1 und 2 binde. Damit steht fest, dass im massgeblichen Jahr 2013 noch die Betriebsgemeinschaft X._____ -Y._____ bestand. Im Referenzzeitraum galt deshalb einzig der Höchstbestand, welchen diese halten konnte. Soweit die Beschwerdeführer in ihrer Begründung an die Betriebszweigge-

meinschaft X. _____-Y. _____ / E. _____-E. _____ anknüpfen, ist darauf folglich mangels Relevanz der entsprechenden Argumente nicht einzugehen.

10.

Auch aus inhaltlicher und systematischer Perspektive beanstanden die Beschwerdeführer die einschlägigen Regelungen der aHBV, weshalb sie deren vorfrageweise Überprüfung verlangen.

10.1 Sie argumentieren dabei namentlich, in den Urteilen 2A.40/2005 und 2C_663/2008 habe sich das Bundesgericht letztmals ausführlich mit der Rechtsgrundlage der HBV und der damit verbundenen Bestimmungen der DZV auseinandergesetzt. Bei der vorfrageweisen Prüfung habe es sich im Wesentlichen auf eine historische Auslegung beschränkt und daraus den Schluss gezogen, dass die geltenden Verordnungen dem Willen des Gesetzgebers entsprächen. Diese Rechtsprechung sei jedoch nicht haltbar, denn die in den Bundesgerichtsurteilen 2A.40/2005 und 2C_663/2008 zitierten Materialien führten zu falschen Schlüssen.

Einziger verbleibender Zweck der Bestandsbegrenzung sei nach neuerer Rechtslage nämlich, bodenunabhängig produzierende Grossbetriebe zu verhindern. Seit 1998 bestünden die Massnahmen des LWG in der Abgeltung ökologischer und gemeinwirtschaftlicher Leistungen durch Direktzahlungen. Von der planwirtschaftlichen Wirtschaftslenkung nach früherem Gesetz unterscheide sich das LWG 1998 grundsätzlich. Art. 46 LWG sei darum auch nur noch eine Kann-Bestimmung und kein allgemeiner Auftrag zur Strukturlenkung.

Da die Bodenbindung bereits aufgrund der einschlägigen Bestimmungen des Landwirtschafts-, des Tierseuchen-, des Tierschutz-, des Gewässerschutz- und des Umweltschutzgesetzes sowie der entsprechenden Verordnungen bewirkt werde, könne eine Absicht des Gesetzgebers, sie durch Art. 46 f. aLWG zu fördern oder zu schützen, ausgeschlossen werden. Auch wenn die Ermittlung des Gesetzeszwecks in den Bundesgerichtsurteilen 2A.40/2005 und 2C_663/2008 zutreffend wäre, seien beide mangelhaft, weil keine vollständige vorfrageweise Überprüfung bezüglich der erforderlichen Normhöhe und -dichte erfolgt sei.

Die HBV müsse eine genügende und ausreichend bestimmte rechtliche Grundlage für die Festlegung der Höchstbestände und die Erhebung einer Abgabe bilden. Weil durch zum Teil höherrangige und speziellere Re-

gelungen etwa des Raumplanungsrechts bereits eine Begrenzung der Höchstbestände erfolge, sei das Ermessen des Bundesrates eingeschränkt bzw. der "Regelungskonflikt" zugunsten der raumplanungsrechtlichen Vorschriften aufzulösen. Für Art. 20 aHBV bestehe überhaupt keine gesetzliche Grundlage. Zwar könne der Bundesrat trotzdem Höchstbestände festlegen; für die Abgabe gebe es jedoch keine ausreichende gesetzliche Grundlage.

Weil die Abgabe durch die bloss teilweise Übernahme der gesetzlichen Bestimmungen aus dem aLwG nicht mehr als Kausalabgabe qualifiziert werden könne, fehle es an der gemäss Art. 164 BV erforderlichen Normhöhe und an der genügenden Bestimmtheit. Zudem entspreche die Abgabe wegen ihres degressiven Tarifs und wegen der Festlegung ihrer Höhe aufgrund des Deckungsbeitrages nicht dem tatsächlichen wirtschaftlichen Vorteil nach Gesetz. Damit sei auch die Verhältnismässigkeit der Abgabe zu verneinen. Für den relevanten Zeitraum (2013) gebe es auch keine genügende gesetzliche Grundlage für die Verknüpfung mit den Direktzahlungen, und es bestehe ein offensichtlicher Widerspruch zum Subventionsgesetz.

10.2 Gemäss dem seit 2013 unveränderten Art. 164 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben (Bst. d). Art. 190 BV verpflichtet die rechtsanwendenden Behörden zur Beachtung der Bundesgesetze. Dem Bundesverwaltungsgericht ist es folglich verwehrt, Bundesgesetze auf Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen und sie allenfalls nicht anzuwenden. Einer Verordnungsbestimmung darf es jedoch im konkreten Fall die Anwendung versagen, wenn sie verfassungsmässigen Prinzipien widerspricht (vgl. BGE 140 II 194 E. 5.8; vgl. unten E. 10.4).

10.3 Wie die untenstehende E. 16 zeigt, ist die streitige Abgabe gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundes- sowie des Bundesverwaltungsgerichts nach wie vor als reine Lenkungsabgabe zu qualifizieren. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer handelt es sich weder um eine Kausalabgabe noch um eine Verwaltungsstrafe oder Ähnliches. Art. 47 aLwG normierte die Abgabe im Übrigen ausdrücklich und legte dabei den

Kreis der Pflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und deren Bemessung in ihren Grundzügen entsprechend Art. 164 Abs. 1 BV fest.

10.4 Vorfrageweise kann das Bundesverwaltungsgericht, wie erwähnt, auf Beschwerde hin die Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit von Verordnungen des Bundesrates prüfen (konkrete Normenkontrolle). Bei unselbständigen Verordnungen (wie hier der aHBV), d.h. solchen, 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 sein Ermessen in solchen Fällen nicht an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen; vielmehr hat es seine Kontrolle auf die Frage 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 und 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. Hingegen kann das Bundesverwaltungsgericht einer bundesrätlichen Verordnungsvorschrift im konkreten Fall die Anwendung versagen, wenn sie im Widerspruch zum Verhältnismässigkeitsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 2 BV steht (vgl. BGE 140 II 194 E. 5.8 und 5.8.2 sowie 134 I 153 E. 4.1 ff., je m.H.).

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 und 2C_1174/2012 vom 16. August 2013 E. 1.7.1 sowie 1.7.4; BVGE 2016/31 E. 5.5).

10.5 Eine fortwährend steigende Fleischproduktion schuf in der schweizerischen Landwirtschaft gegen Ende der 1970er-Jahre die Gefahr ernsthafter Absatzschwierigkeiten. Ausserdem zeigte sich eine zunehmende Tendenz weg vom bäuerlichen Betrieb, hin zur gewerblich-industriellen Massenproduktion. Deshalb führte der Gesetzgeber produktions- und strukturlenkende Mechanismen ein, insbesondere eine Stallbaubewilligungspflicht und Tierhöchstbestände. Zusammen sollten diese Massnahmen die Produktion begrenzen und sie in bäuerliche Betriebsstrukturen zurückführen (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Reform der Agrarpolitik, zweite Etappe, vom 26. Juni 1996, BBl 1996 IV 1, 155 f.). Dabei wurde das Halten von Tieren über dem Höchstbestand nicht verboten, sondern mit einer Abgabe belegt, welche es unwirtschaftlich machen sollte (vgl. BGE 118 Ib 241 E. 2 und E. 5f, m.H.).

10.6 Mit dem siebten Landwirtschaftsbericht vom 27. Januar 1992 (BBl 1992 II 130) leitete der Bundesrat eine Neuorientierung der Agrarpolitik ein. Ziele waren eine stärkere Trennung von Preis- und Einkommenspolitik (unter anderem durch produktunabhängige Direktzahlungen anstelle von Preisstützungen und produktgebundenen Beiträgen), die Verwirklichung ökologischer Anliegen durch ökonomische Anreize sowie die Lockerung staatlicher Markteingriffe zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ernährungssektors. Bei der Fleisch- und Eierproduktion beurteilte der Bundesrat die produktions- und strukturlenkende Wirkung bestehender Mechanismen, wie der Höchstbestände, insbesondere für die Schweinehaltung als positiv, weshalb er sie fortzuführen empfahl.

10.7 Konkretisiert wurden diese Ziele im Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998. Bei den Massnahmen in der Fleisch- und Eierproduktion folgte der Gesetzgeber dem Vorschlag des Bundesrates und hielt an Höchstbeständen fest. Angesichts der Neuausrichtung der Agrarpolitik rückte er dabei die nachhaltige Produktion in bäuerlichen Betrieben in den Vordergrund (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Reform der Agrarpolitik, zweite Etappe, vom 26. Juni 1996, BBl 1996 IV 1, 155 f.). Die Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes, welche den Bundesrat er-

mächtigen, Höchstbestände je Betrieb festzulegen (Art. 46 f.), wurden anlässlich der Parlamentsdebatte über die Agrarpolitik 2007 zur Diskussion gestellt, doch blieben Aufhebungsanträge in beiden Räten erfolglos.

10.8 Der Gesetzgeber war sich bewusst, dass schon bestehende gewässerschutz-, raumplanungs-, umwelt- und tierschutzrechtliche Vorgaben allenfalls (mittelbar) eine ähnliche Lenkungswirkung erzielen könnten. Mit der dem Bundesrat eingeräumten Kompetenz, Höchstbestandesvorschriften zu erlassen, wollte er jedoch an einem eigenständigen, landwirtschaftspolitisch motivierten Instrument festhalten, welches eine direktere und nötigenfalls auch weitergehende Lenkung der Strukturen in der Viehwirtschaft erlaubt.

10.9 Demnach ist die Höchstbestandesregelung von Art. 46 f. (a)LwG, deren Beibehaltung der Gesetzgeber mehrfach bestätigte, als strukturlenkende Massnahme für die Viehwirtschaft konzipiert. In erster Linie soll sie die Tierproduktion in bäuerlichen Strukturen bewahren und industrielle Grossbetriebe mit Massentierhaltung verhindern bzw. entsprechende Bewirtschaftungsformen unattraktiv machen. Sie bezweckt die Förderung einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten bäuerlichen Produktion (vgl. zum Ganzen das Urteil des BGer 2C_663/2008 vom 23. November 2009, E. 3.2 ff. m.H.; zur Entstehungsgeschichte der Regelung siehe auch CHRISTA PREISIG, in: Roland Norer (Hrsg.): Landwirtschaftsgesetz (LwG), Kommentar, 2019, Art. 46 N. 1 ff.). Den Beschwerdeführern ist daher insofern zuzustimmen, als sie betonen, der Zweck der Bestandesbegrenzung liege nach neuerer Rechtslage darin, bodenunabhängig produzierende Grossbetriebe bzw. agrarpolitisch unerwünschte Massentierhaltungen zu verhindern.

10.10 Vor diesem Hintergrund lässt sich – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer – insbesondere angesichts des klaren Gesetzestextes der Art. 46 und 47 aLwG nicht sagen, die Urteile 2A.40/2005 vom 16. August 2005 und 2C_663/2008 vom 23. November 2009 seien mangelhaft. Auch die Tatsache, dass es sich bei Art. 46 Abs. 1 aLwG "lediglich" um eine Kann-Vorschrift handelt, ändert daran nichts, denn der Gesetzgeber hielt, wie oben dargelegt, bewusst an der Möglichkeit des Erlasses landwirtschaftsrechtlicher Höchstbestände durch den Bundesrat fest. Er tat dies in Kenntnis der Bestimmungen anderer Bundesgesetze, welche mindestens faktisch ebenfalls Bestandesbegrenzungen bewirken können (vgl. auch Urteil des BVerfG B-5828/2009 vom 1. April 2011 E. 5).

10.11 Demzufolge erfüllen die genannten Regelungen über den Höchstbestand auch die Anforderungen an Normhöhe und -dichte (vgl. Urteil des BVGer B-2698/2007 vom 17. Juli 2008 E. 3.8).

11.

Für diejenigen Betriebe, welche den ökologischen Leistungsnachweis erbrachten, ohne Hofdünger an Dritte abzugeben, ergab sich die Höchstbestandsgrenze gemäss Art. 7 Abs. 1 aHBV aus den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises, wie er in Anhang I Ziff. 2.1 Abs. 2 und 3 aDZV festgelegt war. Lag die Höchstbestandsgrenze dabei über den Grenzen nach den Art. 2 - 4 aHBV und wurden die Bestände gemäss diesen Bestimmungen effektiv überschritten, so musste der betreffende Betrieb bei der zuständigen kantonalen Behörde ein Gesuch um Feststellung des für ihn geltenden Grenzwertes einreichen (Art. 7 Abs. 2 aHBV). Schliesslich legte das Bundesamt die für den Betrieb geltende Höchstbestandsgrenze und die vorhandene Nutzfläche fest (Art. 7 Abs. 4 aHBV). Eine entsprechende Bewilligung des Bundesamtes für einen über den Grenzen, wie sie in den Art. 2 - 4 aHBV normiert waren, liegenden Höchstbestand hatte die Betriebsgemeinschaft X. _____-Y. _____ für den Referenzzeitraum nicht.

12.

Nachfolgend gilt es zu prüfen, ob die Beschwerdeführer aus der kantonalen Bewilligung vom 7. Februar 2012 zur Errichtung eines (zweiten) Stalles auf der Parzelle [...] auf eine Erlaubnis für einen höheren Legehennenbestand (maximal "25'000 volailles de ponte"), als in Art. 2 Abs. 1 Bst. f aHBV vorgesehen, schliessen durften.

12.1 Die Beschwerdeführer argumentieren, Art. 20 aHBV sei für die kantonale Baubewilligungsbehörde zu keinem Zeitpunkt zur Debatte gestanden. Die rechtskonforme Nutzung der Ställe auf Parzelle [...] im Eigentum des Beschwerdeführers 1 durch die Betriebsgemeinschaft sei ausdrücklich Grundlage der Baubewilligung gewesen. Nach den raumplanerischen Abwägungen habe sich der Standort nahe beim bestehenden Stall als sinnvoll erwiesen, weil dadurch derjenige im Dorf habe aufgegeben werden können. Da von Beginn weg festgestanden sei, dass die Bauten für die Aufzucht oder für Legehennen genutzt werden könnten, entspreche die „gegenwärtige“ Nutzung einer zulässigen betriebswirtschaftlichen Disposition.

12.2 Die Vorinstanz erwidert, auch wenn die kantonale Baubewilligung für 25'000 Stück Geflügel erteilt worden sei, vermöge diese die bundesrechtlichen Höchstbestandesvorschriften nicht zu beseitigen. In jedem Fall gehe Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht und damit auch einer bundesrechtswidrigen kantonalen Verfügung vor. Um HBV-widrige Bewilligungen seitens der Kantone zu vereiteln, habe der Bundesrat Art. 20 aHBV erlassen. Das BLW habe weder dem Beschwerdeführer 1 noch der Betriebsgemeinschaft vorgängig, also vor der vom Kanton erteilten Baubewilligung, einen höheren Legehennenbestand nach Art. 7 aHBV zugesichert.

12.3 Art. 20 aHBV (in der ab 1. Januar 2004 geltenden Fassung, AS 2003 4938) setzt für kantonale Bewilligungen von Neubauten, welche einen höheren als den in Art. 2 Abs. 1 Bst. f aHBV vorgesehenen Höchstbestand aufweisen, eine entsprechende vorgängige Zusicherung seitens des BLW voraus. In den Akten findet sich keine solche. Die Vorinstanz bestreitet, eine derartige Zusicherung erteilt zu haben, während die Beschwerdeführer einräumen, Art. 20 aHBV sei im Baubewilligungsverfahren nicht zur Sprache gekommen. Deshalb ist davon auszugehen, dass das BLW dem Beschwerdeführer 1 keine Zusicherung machte, im 2012 erbauten Stall 25'000 Legehennen halten zu dürfen. Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) lässt sich angesichts dieses Sachverhalts ebenfalls nichts zugunsten der Beschwerdeführer ableiten. Als Bundesrecht ginge die aHBV auf jeden Fall einer kantonalen Verfügung vor, soweit diese bundesrechtswidrig wäre (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV).

12.4 Das Fehlen einer Zusicherung des BLW für das Halten von 25'000 Hennen im betreffenden (zweiten) Stall erlaubt allerdings noch keine Rückschlüsse auf den zulässigen Höchstbestand an Legehennen, welchen die Betriebsgemeinschaft X. _____-Y. _____ während des relevanten Zeitraums respektieren musste. Diese Frage wird im Folgenden behandelt (siehe insbesondere E. 17).

13.

Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht haben die Abgabe für die Überschreitung des Höchstbestandes in konstanter Praxis als Lenkungsabgabe qualifiziert. Mit Blick auf die Höhe der Belastung gemäss Art. 17 Abs. 1 Bst. e aHBV vertreten die Beschwerdeführer demgegenüber den Standpunkt, bei der ihnen auferlegten Abgabe handle es sich um eine Verwaltungsstrafe.

13.1 Zur Begründung erklären sie, nach dem Wortlaut von Art. 47 Abs. 2 aLwG setze der Bundesrat die Abgabe so fest, dass die Haltung überzähliger Tiere unwirtschaftlich sei. Die französische Version dieser Gesetzesbestimmung laute: „Le conseil fédéral fixe la taxe de manière que la garde d’animaux en surnombre ne soit pas rentable.“ Als Kriterium diene somit die Rentabilität der Haltung von Tieren über dem Höchstbestand. Es stelle sich die Frage, ob die gemäss Art. 17 Abs. 1 aHBV festgelegte Abgabe teilweise als Strafe und als Steuer qualifiziert werden könne. Ausschlaggebend sei das Verhältnis zwischen tatsächlich erzielbarem Gewinn und eingesetztem Kapital. Anhand des Vergleichs der Kosten, welche von Aviforum jährlich zusammengestellt würden, mit den Marktpreisen, welche den vom BLW publizierten Marktberichten zu entnehmen seien [...], könne bei einem Bestand von 12'000 Legehennen ein Vorsteuergewinn inklusive Direktzahlungen pro Tier von ca. Fr. 2.50 ermittelt werden. Da die Grenzkosten bei höheren Beständen sanken, könne bei einem zulässigen Höchstbestand von 18'000 Legehennen ein höherer Vorsteuergewinn erwirtschaftet werden.

Die für jede zusätzlich gehaltene Legehenne erhobene Abgabe von Fr. 12.- übersteige auch einen hypothetischen Gewinn von Fr. 5.- pro Tier um mehr als das Doppelte. Der den Vorsteuergewinn übersteigende Anteil der Abgabe müsse deshalb als Busse qualifiziert werden, allenfalls als kartellrechtliche Sanktion. Letztere sei auf 10 % des Umsatzes der vorangegangenen drei Jahre begrenzt. Diese Grenze werde vorliegend überschritten, wie die nachfolgende Berechnung zeige: Verkaufserlös 2013 für 18'000 Legehennen: ca. 5'180'000 Eier x Fr. 0.2379 = Fr. 1'230'000.- (Quelle: Marktzahlen Eier, BLW Marktbeobachtung [...]). Eine Abgabe in der Höhe von Fr. 216'000.- entspreche 17.5 % des Verkaufserlöses. Demgegenüber betrage der Vorsteuergewinn höchstens 7.5 %. Bei Berücksichtigung einer steuerlichen Belastung von ca. 25 % belaufe sich die Abgabe daher auf das Dreifache des Gewinns.

Hinsichtlich der Gerichtspraxis erklären die Beschwerdeführer sodann, die streitige Abgabe könne als Mehrwertabgabe oder als (Sonder-) Steuer qualifiziert werden, weil die bundesgerichtliche "Hypothese" einer Kausalabgabe nicht haltbar sei.

13.2 Mittelbar bestimmt wird der von den Beschwerdeführern verwendete Terminus "Verwaltungsstrafe" in Art. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 (VStrR, SR 313.0), wonach dieses Anwendung findet, wenn Verfolgung und Beurteilung von Wider-

handlungen einer Verwaltungsbehörde des Bundes übertragen sind. Unter den Begriff des Verwaltungsstrafrechts fallen im weiten Sinne alle Normen, welche die Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten pönalisieren. Anders als bei den exekutorischen Zwangsmitteln geht es im Verwaltungsstrafrecht nicht um unmittelbare Durchsetzung verwaltungsrechtlicher Pflichten, sondern um staatliche Missbilligung pflichtwidrigen Verhaltens (THOMAS GÄCHTER / PHILIPP EGLI, in: Christoph Auer / Markus Müller / Benjamin Schindler (Hrsg.), VwVG, Kommentar, 2. A., 2019, Art. 41 N. 34 m.H.; vgl. auch ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., 2016, N. 1484).

13.3 Bei der streitigen Abgabe handelt es sich gemäss konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts um eine reine Lenkungsabgabe ohne Bussencharakter (vgl. Urteil des BVGer B-5828/2009 vom 1. April 2011 E. 7). Vorab soll diese die Tierproduktion in bäuerlichen Strukturen bewahren und industrielle Grossbetriebe mit Massentierhaltung verhindern bzw. entsprechende Bewirtschaftungsformen unattraktiv machen. Sie hat keinen vergeltenden oder repressiven Charakter. Gegenüber pönalen Massnahmen bildet sie ein alternatives Steuerungsinstrument, denn sie untersagt das die Abgabe auslösende Verhalten gerade nicht (vgl. BGE 118 Ib 241 E. 5 f). Wird der Höchstbestand überschritten, muss dafür zwar jährlich ein entsprechender Betrag entrichtet werden (Art. 47 Abs. 1 aLwG). Dieser soll die Haltung überzähliger Tiere unwirtschaftlich machen (Art. 47 Abs. 2 aLwG), sie aber nicht verbieten (vgl. Urteil des BGer 2C_663/2008 vom 23. November 2009 E. 5.2). Folglich stellt die Einhaltung des Höchstbestandes keine Pflicht dar. Dessen Überschreitung wird allerdings durch Erhebung einer Abgabe, welche verhaltenslenkend wirken soll, missbilligt.

Die schematische Festlegung des zu entrichtenden Betrages in Art. 17 Abs. 1 aHBV spricht ebenfalls gegen eine pönale Natur der Abgabe, da Strafen – jedenfalls, wenn sie ein bestimmtes Minimum übersteigen – regelmässig nicht auf schematische Weise, sondern nach individuellem Verschulden zugemessen werden. Ist die abgabebegründende Tätigkeit, wie vorliegend, erlaubt, erfüllt die Abgabe mithin keinerlei pönale Funktion, so fällt sie auch nicht in den Anwendungsbereich von Art. 6 EMRK, zumal dies ein rechtswidriges, schuldhaftes Handeln voraussetzen würde (zum Ganzen vgl. Urteil des BGer 2C_421/2011 vom 9. Januar 2012 E. 4 m.H.).

Anders präsentiert sich die Situation bei den von den Beschwerdeführern erwähnten wettbewerbsrechtlichen Verhaltensvorschriften, deren Verletzung sowohl zivil- als auch verwaltungsrechtlich unzulässig ist und Sanktionen nach sich ziehen kann. Letztere qualifiziert die Rechtsprechung als strafrechtlich oder strafrechtsähnlich (BGE 139 I 72, E. 2.2.2; vgl. BGE 144 II 246 E. 6.4.3, 144 II 194 E. 5.1 und 143 II 297 E. 9.1), sodass sie mindestens pönale Züge aufweisen.

13.4 Auch von steuerlichem Charakter kann nicht die Rede sein, zumal Steuern voraussetzungslos geschuldet sind (vgl. ERNST BLUMENSTEIN / PETER LOCHER, System des schweizerischen Steuerrechts, 7. A., 2016, S. 5 f.), während die streitige Abgabe wegen Überschreitens des Höchstbestandes zu entrichten ist. Sie hat keinen Fiskalzweck; es sollen keine Staatseinnahmen generiert werden. Vielmehr soll ein missbilligtes Verhalten unwirtschaftlich gemacht werden.

13.5 Ferner kann die Abgabe nicht jedermann betreffen, wie die Beschwerdeführer meinen. Vielmehr richtet sie sich an einen relativ begrenzten Kreis potentieller Pflichtiger, nämlich die Halter entsprechender Tierkategorien. Mangels Inanspruchnahme einer Amtshandlung oder einer öffentlichen Einrichtung kann sodann keine Gebühr vorliegen (vgl. BLUMENSTEIN / LOCHER, S. 3). Die Beschwerdeführer selber schliessen, dass die Abgabe für die Überschreitung des Höchstbestandes keine Kausalabgabe im Sinne einer Gebühr, einer Vorzugslast oder eines Beitrags ist. Ebenso wenig handelt es sich – entgegen der Hypothese der Beschwerdeführer – um eine Mehrwertabgabe, denn eine Kompensation planerischer Mehrwerte oder dergleichen fehlt (vgl. BLUMENSTEIN / LOCHER, S. 5).

14.

Des Weiteren taxieren die Beschwerdeführer die Höhe der vom Bundesrat in Art. 17 Abs. 1 Bst. e aHBV festgelegten Abgabe für Legehennen (Fr. 12.- pro Tier und Jahr) als unrechtmässig.

14.1 Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht haben den Tarif der Abgabe für die Überschreitung des Höchstbestandes im Kontext eines Betriebes mit Schweinehaltung anhand einer auf durchschnittliche Leistungs- und Kostenwerte abstellenden Deckungsbeitragsrechnung für rechtmässig, d.h. gesetzes- und verfassungskonform, befunden (Urteil des BGer 2C_663/2008 vom 23. November 2009 E. 5.2 ff.; Urteil des BVGer B-2698/2007 vom 17. Juli 2008 E. 3.4). Die Beschwerdeführer ih-

rerseits sprechen sich gegen diese Vorgehensweise bei der Überprüfung der Abgabehöhe aus.

14.2 Gemäss Art. 47 Abs. 2 aLwG musste der Bundesrat die Abgabe so festsetzen, dass die Haltung überzähliger Tiere unwirtschaftlich war. Nach Art. 17 Abs. 1 Bst. e aHBV belief sich die jährlich zu entrichtende Abgabe auf Fr. 12.- pro Legehennen, welche mehr als 18 Wochen alt war und über den Höchstbestand von 18'000 Legehennen (Art. 2 Abs. 1 Bst. f. aHBV) hinaus gehalten wurde.

14.3 Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV). Verwaltungsmassnahmen müssen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet sowie erforderlich sein, und der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zur Belastung stehen, welche den Privaten auferlegt wird (vgl. BGE 140 II 194 E. 5.8.2 m.H.; ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., 2016, § 8 N. 514 m.H.).

14.4 Art. 190 BV verpflichtet die rechtsanwendenden Behörden zur Beachtung der Bundesgesetze. Art. 46 aLwG statuiert Höchstbestände, und Art. 47 aLwG sieht eine Abgabe für deren Überschreitung vor. Gemäss Art. 47 Abs. 2 aLwG setzt der Bundesrat die Abgabe so fest, dass die Haltung überzähliger Tiere unwirtschaftlich ist. Für die nähere Ausgestaltung der Abgabe hat der Gesetzgeber dem Bundesrat also einen gewissen Spielraum belassen. Begrenzt wird dieser durch das Kriterium der Unwirtschaftlichkeit und den Massstab der Verhältnismässigkeit. Einerseits muss die Abgabe so hoch sein, dass sich die Haltung überzähliger Legehennen wirtschaftlich nicht lohnt, andererseits darf sie nicht überschreiten und damit das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzen.

14.5 Nach der Gerichtspraxis lässt sich nicht beanstanden, dass Art. 17 aHBV die Lenkungsabgabe ungeachtet der konkreten Kostenstruktur des betreffenden Betriebes auf schematische Weise mittels eines fixen Tarifs pro Tier festlegt. Mit anderen Worten durfte der Bundesrat einen Abgabesatz wählen, welcher das Lenkungsziel, nämlich das Halten überzähliger Tiere unwirtschaftlich zu machen, bei einem durchschnittlichen Betrieb erreicht. Anders als gemäss einstigem Art. 19b Abs. 1 aLwG war der Bundesrat auch nicht mehr verpflichtet, bei der Festlegung der Höchstzahlen von einem Tierbestand auszugehen, der bei rationeller Haltung ein aus-

reichendes Einkommen ermöglicht (Urteil des BVerG B-2698/2007 vom 17. Juli 2008 E. 3.4).

Dabei muss sich die Abgabe nicht darauf beschränken, einen mit den zuviel gehaltenen Tieren erzielten Gewinn abzuschöpfen. Vielmehr soll der Abgabesatz auch verhindern, dass Tiere über dem Höchstbestand dazu beitragen, die Gemeinkosten des betreffenden Betriebszweigs mitzufinanzieren. Erfahrungsgemäss sinken mit zunehmendem Bestand die Gemeinkosten pro Tier. Deshalb könnte ein Betrieb, welcher die Höchstzahl überschreitet, im Vergleich zu einem solchen, der sie respektiert, von einer günstigeren Kostenstruktur pro gehaltenem Tier profitieren. Diesem Aspekt durfte bei der Festlegung der Lenkungsabgabe Rechnung getragen werden (Urteil des BVerG 2C_663/2008 vom 23. November 2009 E. 5.4).

Art. 47 Abs. 2 aLwG begrenzt das Ermessen des Bundesrates beim Festsetzen der Abgabehöhe insofern, als grundsätzlich nur die Haltung überzähliger Tiere, nicht aber jene des gesamten Bestandes des Betriebs unrentabel sein soll. Umgekehrt soll die Abgabe das Halten von Tieren über dem Höchstbestand nach den Materialien aber „eindeutig“ unwirtschaftlich machen. Deshalb wird auch von einer „prohibitiven“ Abgabe gesprochen, welche bewirken soll, dass die Tierbestände bis auf den vorgesehenen Höchstbestand abgebaut werden (Urteil des BVerG 2C_663/2008 vom 23. November 2009 E. 5.2).

14.6 Die Beschwerdeführer argumentieren, das Kriterium des Deckungsbeitrags pro überzählig gehaltenem Tier sei sachfremd. Richtigerweise gehe das Steuerrecht nicht von der Deckungsbeitragsrechnung, welche als betriebswirtschaftliches Analyse- und Planungsinstrument willkürlich zugeordnete fixe und variable Kosten dem Umsatz gegenüberstelle, aus. In der Gewinn- und Verlustrechnung fielen nicht kalkulatorische "Gemeinkosten", sondern steuerlich anerkannte Abschreibungen und Zinskosten an. Bei der Festlegung der Abgabe hätte der Bundesrat deshalb auf die obligationenrechtliche oder auf die steuerrechtliche Buchhaltung der relevanten Betriebe abstellen müssen, nicht auf Planrechnungen.

14.7 Im Urteil 2C_663/2008 vom 23. November 2009 (E. 5.4) hielt das Bundesgericht fest, die Lenkungsabgabe habe sich nicht auf das Abschöpfen eines mit den zuviel gehaltenen Tieren erzielten Gewinns zu beschränken. Das Bundesverwaltungsgericht habe anhand einer auf durchschnittliche Leistungs- und Kostenwerte abstellenden Deckungsbei-

tragsrechnung in nicht zu beanstandender Weise dargelegt, dass die vom Verordnungsgeber festgelegten Ansätze der gesetzlichen Vorgabe des Art. 47 Abs. 2 LwG entsprechen und damit auch verfassungskonform seien.

Der Gesetzgeber wollte auch keine betriebsindividuelle Betrachtungsweise. Stattdessen soll die Abgabe schematisch, nach einem festen Tarif pro Tier, veranschlagt werden, ohne die konkrete Kostenstruktur des betroffenen Betriebs zu berücksichtigen (vgl. Urteil des BGer 2C_663/2008 vom 23. November 2009 E. 5.3).

14.8 Aus den von den Beschwerdeführern eingereichten Kalkulationsmodellen des "Kompetenzzentrums der schweizerischen Geflügelwirtschaft" (Aviforum: "Faits et chiffres de l'aviculture CH / 2.6 Rentabilité" vom Februar 2013, Beilage 6 zur Beschwerdeschrift) ergibt sich die nachfolgend aufgezeigte Deckungsbeitragsrechnung im Sinne der Gerichtspraxis. In der "Stiftung Aviforum zur Förderung der Geflügelproduktion und -haltung" sind der Bund (Bundesamt für Landwirtschaft sowie Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen), die Kantone und private Organisationen aus der Geflügelwirtschaft vertreten. Finanziert wird die Stiftung über Verträge auf den Gebieten Information und Forschung durch den Bund, über Vereinbarungen zur Berufsausbildung mit Kantonen sowie durch Beiträge privater Organisationen und Unternehmen der Geflügelbranche. Ferner trägt die Vermarktung von Dienstleistungen sowie von Eiern und Geflügel zur Eigenfinanzierung bei (Quelle: www.aviforum.ch). Das Aviforum kann daher als vertrauenswürdige Quelle angesehen werden.

14.8.1 Der Begriff "Deckungsbeitrag" bezeichnet jenen Betrag, der einem Unternehmen zur Deckung der Fixkosten zur Verfügung steht. Nebst den Auslagen für Stallungen und Gehege gehören im vorliegenden Fall insbesondere auch die Lohnkosten zu den Fixkosten.

14.8.2 Bei der Berechnung sind insbesondere die erwarteten Erträge sowie die Deckungsbeiträge je eingestellte Legehennen (näherungsweise) zu ermitteln. Die Aviforum-Kalkulationsmodelle variieren vor allem nach der Betriebsgrösse (6'000 oder 12'000 Tiere), der Tierrasse (weisse oder braune Legehennen) und der Produktionsweise (Freiland- oder Bodenhaltung). Alle Modelle gehen von einem einmaligen Herdenwechsel pro Jahr aus. Der Produktionszyklus beginnt mit der Einnistung von 18 Wochen alten Junghennen. Nach zwei Wochen startet der reguläre Legebe-

trieb. Dieser dauert 336 Tage. Anschliessend werden die Tiere geschlachtet; der Stall bleibt dann für rund zwei Wochen zur Reinigung und Vorbereitung des nächsten Produktionszyklus leer.

Für jedes der Modelle lässt sich der erwartete Ertrag aus Eierverkäufen pro eingestellter Henne berechnen. Diese Kennzahl kann als Mass für den (durchschnittlichen) Ertrag einer Legehenne pro Jahr interpretiert werden. Er hängt von der Rasse und der Produktionsart ab. Weisse Legehennen sind produktiver als braune, da sie bei höherer Legeleistung eine tiefere Mortalität aufweisen. Freilandeier lassen sich teurer verkaufen als Eier aus Bodenhaltung. Bei identischer Legeleistung ist der erwartete jährliche Durchschnittsertrag aus Eierverkäufen pro eingestellter Legehenne bei Freilandhaltung folglich grösser. Er variiert zwischen Fr. 61.96 (bei 6'000 braunen Legehennen) und Fr. 66.63 (bei 6'000 weissen Legehennen).

14.8.3 Im Hinblick auf die Bestimmung des Deckungsbeitrags sind zunächst die erwarteten variablen Kosten je eingestellte Legehenne zu berechnen. Sie liegen nach den Kalkulationsmodellen des Aviforums zwischen Fr. 44.84 und Fr. 47.81. Der Deckungsbeitrag resultiert aus der Differenz zwischen dem erwarteten Ertrag aus Eierverkäufen und den erwarteten variablen Kosten, jeweils pro eingestellter Legehenne. Daraus ergibt sich jener Betrag, welcher dem Unternehmen zur Deckung der Fixkosten zur Verfügung steht. Gemäss den Aviforum-Kalkulationen korreliert der Deckungsbeitrag pro eingestellter Legehenne positiv mit der Betriebsgrösse. Bei weissen Legehennen resultiert grundsätzlich ein höherer Deckungsbeitrag als bei braunen, und bei Freiland- ein grösserer als bei Bodenhaltung. Im Ergebnis variiert der fragliche Deckungsbeitrag zwischen Fr. 15.51 (Bodenhaltung, 6'000 eingestellte braune Legehennen; erwarteter Ertrag, Fr. 61.96, minus erwartete variable Kosten, Fr. 46.46, jeweils pro eingestellte Henne) und Fr. 20.44 (Freilandhaltung, 12'000 eingestellte weisse Legehennen; erwarteter Ertrag, Fr. 66.63, minus erwartete variable Kosten, Fr. 46.19, jeweils pro eingestellte Henne).

Durch die Abgabe von Fr. 12.- wird der erwartete Deckungsbeitrag pro zuviel gehaltener Legehenne zwar geschmälert. Er entfällt jedoch nicht komplett. Auch nach Bezahlung der Abgabe können über den Höchstbestand hinaus gehaltene Legehennen also immer noch einen Beitrag an die Fixkosten leisten.

14.8.4 Während des massgeblichen Zeitraums beherbergten die zwei Ställe des Beschwerdeführers 1 bzw. der Betriebsgemeinschaft X. _____-Y. _____ je 18'000 Legehennen, sowohl braune als auch weisse. Eine zahlenmässige Aufschlüsselung dieser unterschiedlichen Tiere ergibt sich aus den Akten zwar nicht. Da auch weisse Legehennen gehalten wurden und die Beschwerdeführer Freilandhaltung praktizierten, ist für den Referenzzeitraum jedoch von einem Deckungsbeitrag auszugehen, welcher über dem oben errechneten Minimum lag. Hinzu kommt, dass die Anzahl Legehennen der Beschwerdeführer in der fraglichen Periode jene der Kalkulationsmodelle des Aviforum (6'000 bzw. 12'000) um ein Mehrfaches überstieg, belief sie sich doch auf 36'000. Dies dürfte den Deckungsbeitrag ebenfalls erhöht haben. Gemäss den Aviforum-Kalkulationen korreliert der Deckungsbeitrag pro eingestellter Legehenne nämlich positiv mit der Betriebsgrösse. Nach allgemeiner Erfahrung ist deshalb davon auszugehen, dass sich der Deckungsbeitrag über den Höchstbestand hinaus gehaltener Legehennen bei steigender Zahl derselben entsprechend erhöht.

14.9 Zusammenfassend lässt sich vor diesem Hintergrund festhalten, dass die Deckungsbeitragsrechnung sachgerecht ist, um die Gesetzes- und Verfassungskonformität der vom Ordnungsgeber bestimmten Ansätze der Abgabe für die Überschreitung des Höchstbestandes nachzuprüfen. Die Argumentation der Beschwerdeführer, welche mit dem Gewinn pro Tier operiert, muss deshalb verworfen werden.

15.

Art. 17 Abs. 2 aHBV bestimmt, dass sich die Abgabe nach dem Tierbestand am Tag der Kontrolle richtet. Eine solche erfolgte im hier zu beurteilenden Fall jedoch nicht. Stattdessen stützte sich die Vorinstanz auf den Tierbestand, welchen der Beschwerdeführer 1 am 7. Mai 2013 per Stichtag 2. Mai 2013 deklariert hatte. Geprüft werden muss dementsprechend, ob diese Selbstdeklaration als Grundlage für die Ermittlung des relevanten Bestandes dienen durfte.

15.1 Die Beschwerdeführer vertreten den Standpunkt, die Vorinstanz hätte „in Anbetracht der Rechtsnatur des potenziellen Eingriffs wegen der vermuteten Überschreitung des Höchstbestandes eine Kontrolle anordnen“ müssen, um den tatsächlichen Tierbestand gestützt auf Art. 17 Abs. 2 aHBV festzustellen. Keine verbindliche Sachverhaltsfeststellung sei hingegen die Angabe einer bestimmten Anzahl Legehennen durch die Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der statistischen Erhebung.

Ferner machen die Beschwerdeführer geltend, während eines Produktionszyklus nehme die Tierpopulation kontinuierlich ab. Deshalb sei auf einen Durchschnittswert abzustellen. Für das Jahr 2013 ergebe sich vorliegend ein solcher von 32'400 Legehennen (90 % von 36'000).

15.2 Die Vorinstanz erwidert, Art. 17 Abs. 2 aHBV halte einzig fest, dass sich die Abgabe nach dem Tierbestand am Tag der Kontrolle richte. Wann und auf welche Weise eine Kontrolle stattzufinden habe, könne der aHBV nicht entnommen werden. Das BLW habe keine Veranlassung gehabt, die eigene Angabe des Beschwerdeführers 1 in Zweifel zu ziehen und zusätzliche Abklärungen vorzunehmen.

15.3 In einem Fall, in welchem streitig war, ob die nach Art. 47 aLwG i.V.m. Art. 17 Abs. 2 aHBV (in der Fassung vom 26. November 2003) geschuldete Abgabe wegen Überschreitung des Höchstbestandes anhand des Bestandes an einem konkreten Tag oder anhand eines jährlichen Durchschnittswerts zu ermitteln sei, hielt das Bundesverwaltungsgericht fest, nach dem eindeutigen Wortlaut von Art. 17 Abs. 2 aHBV sei der Bestand am Kontrolltag massgebend, nicht der durchschnittliche Bestand. Im Falle von an mehreren Kontrolltagen erhobenen Daten sei auf den höchsten ermittelten Bestand abzustellen (vgl. Urteil des BVGer B-1295/2007 vom 6. September 2007 E. 6 f., Bestätigung der Rechtsprechung der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements; wiederum bestätigt im Urteil des BVGer B-4195/2009 vom 18. Oktober 2010 E. 6.2). Referenzzeitpunkte sind einzig die Kontrolltage. Dass auf einen kontrolltagunabhängigen Durchschnittsbestand abgestellt werden könnte, geht aus dem Wortlaut von Art. 17 Abs. 2 aHBV (Stand 1. März 2013) nicht hervor.

15.4 Nach der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts kann bei Betrieben, in denen wie hier keine eigentliche Kontrolle auf dem Betrieb selbst durchgeführt, sondern die Einhaltung der Höchstbestände aufgrund der Unterlagen festgestellt wird, für die Ermittlung einer allfälligen Abgabe auf den Stichtag abgestellt werden (Urteile des BVGer B-4195/2009 vom 18. Oktober 2010 E. 6.2, B-5092/2007 vom 21. Juli 2009 E. 4.3 und B-4218/2008 vom 5. November 2008 E. 4). Als Kontrolltag gilt diesfalls der Zeitpunkt der Erhebung der landwirtschaftlichen Daten (anfangs Mai). Das genaue Datum wird vom Bundesamt für Landwirtschaft festgesetzt (Art. 5 Abs. 1 der landwirtschaftlichen Datenverordnung vom 7. Dezember 1998, AS 1999 540, 542). Kontrolltag für das Jahr 2013 war der 2. Mai. Der Beschwerdeführer 1 bestätigte die Richtigkeit der von ihm per 2. Mai

2013 deklarierten Angaben mit seiner Unterschrift vom 7. Mai 2013 auf dem Formular "Recensement des animaux 2013".

15.5 Die Ansicht der Vorinstanz, es sei auf den Legehennenbestand abzustellen, wie er sich aus dem vom Beschwerdeführer 1 ausgefüllten Erhebungsformular "Recensement des animaux 2013" für den Kontrolltag 2. Mai 2013 ergebe, steht daher im Einklang mit der gefestigten Praxis des urteilenden Gerichts.

16.

16.1 Das BLW hielt in der angefochtenen Verfügung fest, die Betriebsgemeinschaft habe am Stichtag in den beiden Ställen auf Parzelle [...] in C._____, deren Eigentümer der Beschwerdeführer 1 sei, 36'000 Legehennen gehalten. Folglich seien im Betrieb des Beschwerdeführers 1 18'000 Legehennen zu viel gehalten worden. Weil alle Tiere Eigentum der Betriebsgemeinschaft seien, schuldeten die beiden Beschwerdeführer die Abgabe gemeinsam und solidarisch.

16.2 Die Beschwerdeführer machen geltend, es könne nicht angehen, dass die Vorinstanz beide Tierbestände nur einem einzigen Mitglied der Gemeinschaft zurechne. Aufgrund der vertraglichen Bindung in der Betriebsgemeinschaft seien deren Mitglieder gemeinschaftlich Eigentümer des Tierbestandes. Bewirtschafter desselben sei nicht das einzelne Mitglied, sondern die Betriebsgemeinschaft. Die Vorinstanz bejahe die gemeinschaftliche Haftung, verneine jedoch die gemeinschaftliche Haftung.

16.3 Hinsichtlich der einzelnen Betriebe einer Betriebsgemeinschaft legte Art. 5 i.V.m. Art. 2 ff. aHBV Höchstbestandeslimiten fest. Gemäss Art. 5 aHBV galten die Höchstbestandeslimiten nach den Art. 2-4 aHBV einzeln für jeden beteiligten Betrieb. Keine derartigen Limiten statuierte die aHBV für Betriebsgemeinschaften als solche.

16.4 Wenn alle beteiligten Betriebe Tiere der gleichen höchstbestandesrelevanten Kategorie halten, erscheint eine Addition der entsprechenden Höchstbestände naheliegend, um denjenigen der Betriebsgemeinschaft insgesamt zu bestimmen. Bestätigt wird dies auf S. 3 der Erläuterungen des BLW zur totalrevidierten HBV vom 26. November 2003, wonach die Betriebsgemeinschaft als Ganzes je nach Zahl der Mitgliedsbetriebe den x-fachen Höchstbestand aufweisen darf. Eine entsprechende Passage findet sich auch in den Weisungen und Erläuterungen 2013 des BLW zur aLBV (S. 9, zu Art. 10 Abs. 4 aLBV), wonach sich der Höchstbestand einer Betriebsgemeinschaft nach der Anzahl der daran beteiligten Betriebe bemisst ("So darf eine aus zwei Betrieben bestehende BG maximal den zweifachen Höchstbestand aufweisen.").

16.5 Hält hingegen mindestens einer der beteiligten Betriebe keine Tiere der betreffenden höchstbestandesrelevanten Kategorie, fragt sich, ob der massgebende Höchstbestand dennoch mit der Anzahl Betriebe, welche die Gemeinschaft bilden, zu multiplizieren sei. Darauf gibt die aHBV we-

der ihrem Wortlaut nach noch in systematischer Hinsicht eine Antwort. Auch den vom BLW eingereichten Materialien lässt sich mit Blick auf den vorliegenden Sachverhalt nichts Näheres entnehmen.

16.6 Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, ob der Höchstbestand einer Betriebsgemeinschaft insgesamt geringer sein sollte als die Summe der (potentiellen) Höchstbestände ihrer beteiligten Betriebe, wenn einer davon keinem Höchstbestand unterliegt. Eine Antwort darauf mögen Entstehungsgeschichte und Zwecksetzung der aHBV, welche im Folgenden beleuchtet werden, bieten.

17.

17.1 In Art. 2 Abs. 1 Bst. f aHBV setzte der Bundesrat den Höchstbestand für Legehennen (ab 18 Wochen) auf 18'000 Tiere pro Betrieb fest. Damit definierte er gestützt auf Art. 46 Abs. 1 aLwG mittelbar auch die noch als bäuerlich geltende Betriebsgrösse (vgl. Urteil des BGer 2A.40/2005 vom 16. August 2005 E. 4.2.3).

17.2 Der Zweck von Art. 46 aLwG, bäuerliche Strukturen der Tierproduktion statt industrieller Grossbetriebe mit Massentierhaltung zu fördern, könnte möglicherweise unterlaufen werden, falls ein einzelner Betrieb den doppelten Höchstbestand halten dürfte, wenn er sich mit einem anderen Betrieb ohne entsprechende Tiere in einer Betriebsgemeinschaft zusammenschliesst.

17.3 Die Betriebsgemeinschaft der Beschwerdeführer nutzt zwei Ställe, welche sich im Eigentum des Beschwerdeführers 1 befinden. Pro Stall wird der zulässige Höchstbestand an Legehennen respektiert. Insofern besteht keine Gefahr der Massentierhaltung. Allerdings könnte die erwünschte bäuerliche Betriebsstruktur tangiert sein. Wenn aber die Betriebsgemeinschaft gemäss Art. 10 Abs. 4 aLBV als ein Betrieb gilt, und wenn eine aus zwei Betrieben bestehende Betriebsgemeinschaft total 36'000 Legehennen halten darf (je 18'000, vgl. Art. 5 aHBV), erscheint auch dies unproblematisch.

17.4 Entsprechend argumentierten die Beschwerdeführer in ihrer Eingabe vom 13. Juni 2016, der Gesetzeszweck werde unter anderem dadurch erreicht, dass gemäss Art. 20 aHBV keine Ställe bewilligt würden, welche höhere Kapazitäten als einen einfachen Höchstbestand erlaubten. Vorliegend bestünden zwei separate Gebäude, welche jeweils diese maximale Kapazität aufwiesen. Der Standort und die räumliche Nähe der beiden

Ställe seien unter Berücksichtigung raumplanerischer Anforderungen bewilligt worden. Im Falle der Auflösung der Gemeinschaft könne jeder Stall unabhängig genutzt werden. Inwieweit die BG X._____-Y._____- kein bäuerlicher Betrieb sein sollte, habe das BLW nicht aufgezeigt. Es sei ein gemischter Betrieb mit Ackerbau und Viehhaltung, der von seinen Eigentümern gemeinsam bewirtschaftet werde.

17.5 Zum Verhältnis zwischen den Höchstbestandesvorschriften und der Qualifikation von Betrieben als „bäuerlich“ hatte das Bundesgericht in seinem Urteil 2A.40/2005 vom 16. August 2005 erwogen (E. 4.2.2 und E. 6.1), bereits die Geflügelverordnung vom 22. März 1989 (AS 1989 I 461) habe auf die Abgrenzung der bäuerlichen von nichtbäuerlichen Betrieben Bezug genommen. Das Bundesgericht habe in BGE 118 Ib 536 (E. 5a) den Zusammenhang zwischen dem Begriff der bäuerlichen Produktion und der Einhaltung der Höchstbestandesvorschriften nicht beanstandet. In den parlamentarischen Kommissionen sei man bei der Beratung des Botschaftsentwurfs im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Direktzahlungen davon ausgegangen, dass ein Betrieb, der die Tierhöchstbestandesgrenzen überschreite, nicht mehr als bäuerlich gelten könne. Seit 1989 stufe das Landwirtschaftsrecht Betriebe, welche die Höchstbestandesvorschriften missachteten, als nicht bäuerlich ein (vgl. BGE 118 Ib 536 E. 5a m.H.). Für die Lösung des vorliegenden Falles lässt sich daraus allerdings nichts Konkretes herleiten, weil sich hier gerade die Frage stellt, ob die Höchstbestandesvorschriften eingehalten wurden.

17.6 Nach Art. 10 Abs. 4 aLBV gelten Betriebsgemeinschaften als ein Betrieb. Gemäss Art. 5 aHBV sind die Höchstbestandeslimiten bei Betriebsgemeinschaften auf jeden beteiligten Betrieb einzeln anzuwenden. Das BLW bezeichnete Art. 5 aHBV im angefochtenen Entscheid als Spezialregelung zu Art. 10 Abs. 4 aLBV. Allerdings normiert die aLBV, namentlich Art. 10 Abs. 4 aLBV, keine Höchstbestände (vgl. Art. 1 aLBV betreffend Geltungsbereich und Gegenstand der aLBV). Insofern lässt sich Art. 5 aHBV nicht als Spezialnorm verstehen. Eine Betriebsgemeinschaft kann in Bezug auf den Höchstbestand nicht gleichzeitig als ein Betrieb gelten und aus zwei Betrieben bestehen, welche den Höchstbestand je einzeln einhalten müssen. Bei Art. 5 aHBV handelt es sich demzufolge um eine eigenständige Bestimmung über die Anwendung der Höchstbestände auf Betriebsgemeinschaften bildende Betriebe. Fraglich bleibt allerdings, wie die Norm auszulegen ist, wenn ein Betrieb der Gemeinschaft keine Tiere der betreffenden Kategorie hält, denn für ihn gilt der Höchstbestand nicht (Art. 1 i.V.m. Art. 5 aHBV).

17.7 Gemäss Art. 47 Abs. 4 aLwG werden Betriebsteilungen zur Umgehung der Höchstbestandesvorschriften nicht anerkannt. Hier liegt aber keine Betriebsteilung, sondern ein Zusammenschluss zweier Betriebe vor. Eine Umgehung im Sinne des Wortlauts von Art. 47 Abs. 4 aLwG lässt sich daher nicht feststellen.

Freilich mag eine Betriebsgemeinschaft gebildet werden, um über den Höchstbestand des einzelnen Betriebes hinaus Tiere zu halten. Die Betriebsgemeinschaft der Beschwerdeführer war allerdings schon 1997 von deren Eltern gegründet worden. Erst 2007 und 2012 baute der Beschwerdeführer 1 die beiden Ställe, in welchen am Stichtag je 18'000 Legehennen gehalten wurden. Insofern kann auch nicht behauptet werden, die Betriebsgemeinschaft sei eingegangen worden, um Vorschriften über Höchstbestände zu umgehen.

Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführern zwar eine Umgehung der Bestimmungen über den Höchstbestand unterstellt, eine dahingehende Absicht jedoch nicht nachgewiesen. Entsprechend erwog das Departement für Wirtschaft und Sport des Kantons D._____ in seinem Entscheid vom 15. Dezember 2014 (E. 3.3; Zitat):

Le département réfute en revanche les accusations du recourant [BLW] qui suspecte une volonté de contourner les règles en matière d'effectifs maximaux. En effet, X._____ a toujours annoncé très clairement ses projets en matière d'effectif et le recourant toujours eu connaissance de toutes les données de son exploitation. [...] On ne saurait déceler dans tous ces éléments l'attitude de quelqu'un qui cherche à éluder la loi. Au contraire, on constate que X._____ a exposé ses projets aux autorités de manière claire et ouverte, dans une démarche positive et constructive. Les mesures d'instruction entreprises par le recourant dans le cadre d'une éventuelle violation de l'OEM [aHBV] sont intervenues plus tard.

17.8 Im massgeblichen Jahr 2013 bestand die Betriebsgemeinschaft X._____-Y._____, ohne eine Betriebszweiggemeinschaft mit der Betriebsgemeinschaft E._____-E._____ gebildet zu haben (vgl. oben E. 9). Nach Art. 10 Abs. 4 aLBV galt die Betriebsgemeinschaft als *ein* Betrieb. Zivilrechtlich handelt es sich bei der Betriebsgemeinschaft um eine Personengesellschaft (Art. 530 OR; vgl. Urteil des BGer 2C_524/2017 vom 26. Januar 2018 E. 6 f.). Alle Nutztiere einer Betriebsgemeinschaft stehen im Eigentum der Personengesellschaft (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. e aLBV).

17.8.1 Art. 11a aLBV definierte Tierhalter als Bewirtschafter nach Art. 2 aLBV, welche Tiere hielten. Als Bewirtschafter galt nach Art. 2 Abs. 1 aLBV die natürliche oder juristische Person oder die Personengesellschaft, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führte. Folglich war die Betriebsgemeinschaft X. _____-Y. _____ als Personengesellschaft Halterin der zweimal 18'000 Legehennen.

17.8.2 Bauten und Anlagen für die Tierhaltung, die im Alleineigentum einer natürlichen Person standen, konnten gemäss Art. 35 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1; Stand: 1. Januar 2013) für mehrere Betriebe gemeinsam erstellt werden. Entsprechend wurden die beiden Ställe des Beschwerdeführers 1 (für Legehennen) zur Nutzung in die Betriebsgemeinschaft der Beschwerdeführer eingebracht (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. d aLBV).

17.8.3 Als *ein* Betrieb (Art. 10 Abs. 4 aLBV) hätte die Betriebsgemeinschaft theoretisch selber die Höchstbestandeslimite einhalten müssen, wenn Art. 5 aHBV diese nicht als für jeden einzelnen Betrieb der Gemeinschaft anwendbar erklärt hätte. Anders präsentierte sich die Situation bei der Betriebszweiggemeinschaft, wo Art. 6 aHBV ausdrücklich bestimmte, dass die Höchstbestandeslimiten sowohl für die Gesamtheit der Betriebszweiggemeinschaft als auch einzeln für jeden beteiligten Betrieb galten. Gleiches folgt aus der französischen sowie der italienischen Version von Art. 5 und 6 aHBV, denn diese weichen in ihrer Formulierung nicht von der deutschen ab und beinhalten keine zusätzlichen Gesichtspunkte.

17.8.4 Während es sich bei der Betriebsgemeinschaft um einen *Zusammenschluss von Betrieben* handelt (Art. 10 Abs. 1 aLBV), beschränkt sich die Betriebszweiggemeinschaft auf das gemeinsame Halten von Nutztieren oder das gemeinsame Führen eines Teils der Betriebszweige der Mitglieder (Art. 12 Abs. 1 Bst. a aLBV). Dementsprechend braucht die Betriebszweiggemeinschaft eine schriftliche vertragliche Regelung über die Zusammenarbeit sowie die *Aufteilung* der Flächen und/oder Tiere (Art. 12 Abs. 1 Bst. e aLBV). Ferner bedarf sie einer separaten Rechnung für die gemeinsam geführten Betriebszweige.

17.8.5 Bei der Betriebsgemeinschaft hingegen bilden die Betriebe eine Personengesellschaft. So konnten die Höchstbestandeslimiten der Betriebe des Beschwerdeführers 1 und des Beschwerdeführers 2 in die (vorbestehende) Gemeinschaft einfliessen. Art. 5 aHBV bestimmte denn auch nicht, dass die Limiten zusätzlich für die Gesamtheit der Betriebs-

gemeinschaft gegolten hätten (vgl. demgegenüber Art. 6 aHBV betreffend Betriebszweiggemeinschaften). Gemäss Art. 5 aHBV galten die Höchstbestandeslimiten nach den Art. 2 - 4 aHBV bei Betriebsgemeinschaften einzeln für jeden beteiligten Betrieb. Eine Betriebsgemeinschaft kann im Übrigen mit Bezug auf die Höchstbestandesvorschriften nicht gleichzeitig als ein Betrieb gelten (wie es Art. 10 Abs. 4 aLBV vorsieht) und aus zwei Betrieben bestehen, welche je einzeln die Höchstbestandesvorschriften einhalten müssen (wie in Art. 5 aHBV geregelt). Auf S. 9 seiner "Weisungen und Erläuterungen 2013" zur LBV hatte das BLW betreffend Art. 10 Abs. 4 aLBV ("Die Betriebsgemeinschaft gilt als ein Betrieb.") denn auch festgehalten: "Der Höchstbestand nach Höchstbestandesverordnung einer Betriebsgemeinschaft bemisst sich nach der Anzahl der an der BG beteiligten Betriebe. So darf eine Betriebsgemeinschaft bestehend aus zwei Betrieben maximal den zweifachen Höchstbestand aufweisen." Demnach galt vorliegend ein Höchstbestand von 18'000 Legehennen für jeden einzelnen der beiden die Betriebsgemeinschaft bildenden Betriebe, mithin ein solcher von 36'000 Legehennen für die Gemeinschaft X. _____-Y. _____ als Ganzes.

17.8.6 Art. 25 Abs. 1 aDZV bestimmte, dass die Beiträge für Betriebsgemeinschaften nach der Zahl der Mitgliedsbetriebe, auf welche Flächen und Tiere gleichmässig aufzuteilen waren, berechnet wurden. Entsprechend der in Art. 25 Abs. 1 aDZV statuierten Verteilung der Tiere auf die Mitgliedsbetriebe, vorliegend je 18'000 Legehennen für den Betrieb des Beschwerdeführers 1 sowie denjenigen des Beschwerdeführers 2, lässt sich ebenfalls folgern, dass die zulässigen Höchstbestände im fraglichen Zeitraum eingehalten wurden.

17.8.7 Als unproblematisch erscheint die Situation ferner deshalb, weil die Betriebsgemeinschaft X. _____-Y. _____ zwei Ställe à 18'000 Legehennen nutzt, welche laut Angaben der Beschwerdeführer auch separat betrieben werden können, so dass sich die Höchstbestände selbst bei einer Auflösung der Gemeinschaft einhalten lassen, falls dabei nicht beide Ställe auf einen Einzelbetrieb übergehen.

18.

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob die 36'000 Legehennen eventuell falsch deklariert worden waren, so dass Unklarheiten hinsichtlich ihrer Zuordnung resultierten.

18.1 Fest steht, dass der Beschwerdeführer 1 per Stichtag 2. Mai 2013 36'000 Legehennen deklarierte.

18.2 Auf dem am 7. Mai 2013 durch den Beschwerdeführer 1 ausgefüllten Deklarationsformular „Recensement des animaux 2013“ wurde die Betriebsgemeinschaft X._____-Y._____- nicht namentlich erwähnt. Unter der Überschrift „Données de l'exploitation/unité production/exploitant“ finden sich dort folgende Angaben: N° cantonal d'exploitation: [...]; N° unité de production : [...]; N° cantonal d'exploitant: [...]. Gemäss von der Vorinstanz eingereichtem Auszug aus dem agrarpolitischen Informationssystem (AGIS) vom 19. August 2013 trägt die Betriebsgemeinschaft X._____-Y._____- die kantonale Nr. [...] und ist an der Adresse des Beschwerdeführers 1, welcher sie gegen aussen vertritt, domiziliert.

18.3 Folglich deklarierte der Beschwerdeführer 1 die 36'000 Legehennen für die Betriebsgemeinschaft. Es sind auch keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass er geglaubt hätte, er dürfe in seinem eigenen Betrieb – unabhängig von der Betriebsgemeinschaft – 36'000 Legehennen halten.

18.4 Die beiden betreffenden Ställe im Eigentum des Beschwerdeführers 1 waren zur Nutzung in die Betriebsgemeinschaft eingebracht worden. Auch dies spricht dafür, dass die 36'000 Legehennen im fraglichen Zeitraum von der Betriebsgemeinschaft gehalten wurden.

18.5 In der Steuererklärung der Betriebsgemeinschaft X._____-Y._____- vom 13. April 2015 für die Periode vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2013 wurden 36'000 „Poules de 11 mois“ angegeben.

18.6 Zusammenfassend lässt sich daher nochmals festhalten, dass weder die Betriebsgemeinschaft X._____-Y._____- als solche noch die daran beteiligten Betriebe je einzeln am Stichtag den zulässigen Höchstbestand überschritten.

19.

Folglich ist die Beschwerde – soweit darauf einzutreten ist – gutzuheissen; die angefochtene Verfügung ist demnach aufzuheben.

20.

20.1 Die Verfahrenskosten sind den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. des Reglementes

über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008, VGKE, SR 173.320.2). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Da die Beschwerdeführer obsiegen, während die Vorinstanz unterliegt, sind keine Verfahrenskosten zu erheben. Die Kostenvorschüsse von je Fr. 3'000.- sind den Beschwerdeführern nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

20.2 Gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen. Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 VGKE). Sie wird der Körperschaft auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat (Art. 64 Abs. 2 VwVG). Wurde wie hier keine Kostennote eingereicht, so setzt das Gericht die Entschädigung auf Grund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Angemessen erscheint vorliegend eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 8'000.-, die den beiden Beschwerdeführern je zur Hälfte zuzusprechen ist.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird, soweit darauf eingetreten wird, gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung vom 22. April 2014 wird aufgehoben.

2.

Verfahrenskosten werden keine erhoben. Die Kostenvorschüsse von je Fr. 3'000.- werden den Beschwerdeführern nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

3.

Den Beschwerdeführern wird zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 8'000.- zugesprochen. Dieser Betrag ist den Beschwerdeführern je zur Hälfte innerhalb von 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu bezahlen.

4.

[Versand]

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Maria Amgwerd

Urs Küpfer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die 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 Beschwerdeführer in Händen haben, beizulegen (Art. 42 BGG).