



---

Abteilung II  
B-3134/2023

## Urteil vom 26. August 2024

---

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),  
Richter Pascal Richard, Richter Pietro Angeli-Busi,  
Gerichtsschreiberin Seraina Gut.

---

Parteien

1. X. \_\_\_\_\_,  
2. Y. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführende,

gegen

**Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion,**  
Rechtsabteilung,  
Münsterplatz 3a, Postfach, 3000 Bern 8,  
Vorinstanz,

**Amt für Landwirtschaft und Natur  
des Kantons Bern (LANAT),**  
Abteilung Direktzahlungen (ADZ),  
Molkereistrasse 23, 3052 Zollikofen,  
Erstinstanz.

---

Gegenstand

Kürzung Direktzahlungen 2017,  
Entscheid vom 28. April 2023.

**Sachverhalt:****A.**

Y.\_\_\_\_\_ und X.\_\_\_\_\_ halten auf ihrem Betrieb in Z.\_\_\_\_\_ rund 20 Pferde, Kleinpferde und Ponys. Anlässlich der am 4. November 2016 durchgeführten Kontrolle auf ihrem Betrieb wurden Mängel bei der Tierhaltung festgestellt, unter anderem fehlte im Liegebereich die Einstreu. Die Abteilung Direktzahlungen (nachfolgend: ADZ) des Amtes für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern (nachfolgend: LANAT), kürzte deshalb die Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2016. Nachdem die Beschwerde gegen diese Verfügung bei der damaligen Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL; seit 1. Januar 2020 und nachfolgend Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion [WEU]) nur teilweise gutgeheissen wurde, erhoben Y.\_\_\_\_\_ und X.\_\_\_\_\_ Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht, das die Beschwerde abwies (Urteil des BVGer B-3259/2018 vom 20. Juli 2020). Das Bundesgericht wies die gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erhobene Beschwerde von Y.\_\_\_\_\_ und X.\_\_\_\_\_ mit Urteil 2C\_765/2020 vom 14. Januar 2021 ebenfalls ab, soweit es darauf eintrat.

**B.**

Während der Rechtshängigkeit des soeben genannten Verfahrens betreffend Direktzahlungen 2016 wurden auf dem Betrieb von Y.\_\_\_\_\_ und X.\_\_\_\_\_ erneut zwei Kontrollen durchgeführt.

**B.a** Am 1. Februar 2017 führten je ein Vertreter des Vereins Kontrollkommission für umweltschonende und tierfreundliche Landwirtschaft (KUL; seit 1. Juni 2024 Aniterra AG [KUL: Aniterra wird neuer Akteur im landwirtschaftlichen Kontrollwesen < <https://aniterra.ch/medienmitteilung-aniterra/> >, abgerufen am 09.08.2024]) und des damaligen Veterinärdienstes des LANAT (seit 1. Januar 2021 und nachfolgend Amt für Veterinärwesen [AVET]) auf dem Betrieb von Y.\_\_\_\_\_ und X.\_\_\_\_\_ eine unangemeldete Vorortkontrolle durch. Die Kontrollpersonen stellten dabei unter anderem eine Überbelegung der Einraumgruppenbox «B1» und des Mehrraumgruppenlaufstalls sowie fehlende Einstreu im Liegebereich fest. Die KUL sowie das AVET hielten diese Mängel im Kontrollrapport vom 1. Februar 2017 bzw. im Kontrollbericht Tierschutz vom 13. März 2017 fest.

**B.b** Aufgrund der von der KUL und dem AVET am 26. April 2021 durchgeführten Nachkontrolle korrigierte die KUL den Kontrollrapport vom 1. Februar 2017 teilweise. Auch das AVET nahm in seinem Bericht vom 31. Mai 2017 einige Korrekturen vor. Unter anderem wurde die Zuteilung der Tiere

zu den verschiedenen Grössenkategorien anhand deren Widerristhöhen berichtet und neu auch der Stall «B4» aufgeführt. Weiter hielt das AVET im Bericht fest, dass mehrere Liegeflächen nicht anrechenbar seien, da diese nicht eingestreut seien. Die im Kontrollbericht vom 13. März 2017 beanstandete Überbelegung der Einraumgruppenbox «B1» sei jedoch behoben worden, weil die Tiere Jimmy Lou und Elvis XVI, die sich während der Fütterung in «B1» aufgehalten hätten, zusammen mit Botijera XX in der grossen Pferdegruppe gehalten würden. Für diese grosse Pferdegruppe hätten Y.\_\_\_\_\_ und X.\_\_\_\_\_ seit dem 1. Februar 2017 neue oder vergrösserte Liegeflächen eingerichtet, weshalb auch die am 1. Februar 2017 im Mehrraumgruppenlaufstall festgestellte Überbelegung nicht mehr bestehe.

### **C.**

Gestützt auf die Kontrollen vom 1. Februar 2017 und 26. April 2017 verfügte die ADZ mit Schlussrechnung vom 7. Dezember 2017 eine Kürzung der Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2017. Unter anderem wurde der Basisbeitrag der Versorgungssicherheitsbeiträge (nachfolgend auch: Basisbeitrag) um Fr. 2'335.– und der Tierwohlbeitrag RAUS um Fr. 1'263.50 gekürzt.

### **D.**

Gegen diese Verfügung erhoben Y.\_\_\_\_\_ und X.\_\_\_\_\_ am 20. Dezember 2017 Einsprache. Sie beantragten eine detaillierte Aufschlüsselung der vorgenommenen Kürzungen und wehrten sich gegen den Vorwurf der Überbelegung. Ebenfalls beantragten sie eine Aufschlüsselung der Kontrollkosten sowie einen Erlass dieser Kosten.

### **E.**

Die ADZ wies diese Einsprache mit Einspracheverfügung vom 4. Mai 2018 ab. Aus der Einsprache würden keine erheblichen neuen Erkenntnisse hervorgehen, welche zu einer Aufhebung der verfügten Kürzung führen könnten. Die ADZ legte die Berechnung der Kürzung des Basisbeitrags der Versorgungssicherheitsbeiträge von insgesamt Fr. 2'335.– dar. Die Kürzung des Basisbeitrags aufgrund der nicht eingehaltenen Anforderungen an die Belegung der Stallungen betrage Fr. 550.– (Fr. 25.– und Fr. 525.–). Aufgrund der fehlenden Einstreu im Liegebereich sei der Basisbeitrag um weitere Fr. 1'785.– (Fr. 35.– und Fr. 1'750.–) und zusätzlich auch der Tierwohlbeitrag RAUS im Umfang von Fr. 1'263.50 vollständig zu kürzen. Weiter listete die ADZ die Kontrollkosten 2017 in der Höhe von insgesamt Fr. 466.60 auf.

**F.**

Y.\_\_\_\_\_ und X.\_\_\_\_\_ reichten gegen die Einspracheverfügung vom 4. Mai 2018 am 6. Juni 2018 eine Beschwerde bei der WEU ein. Sie beantragten die Aufhebung der Kürzung der Direktzahlungen, eventuell die Rückweisung der Sache an die ADZ. Ebenfalls aufzuheben sei die Belastung der Kontrollkosten. Weiter seien sämtliche Daten in Bezug auf die Beschwerdeführenden und deren Betrieb im Zusammenhang mit den Kontrollen in den Datenbanken Acontrol und Asan zu korrigieren und ihnen sei Einsicht in diese Daten zu gewähren. In prozessualer Hinsicht beantragten sie die Sistierung des Beschwerdeverfahrens bis zum Abschluss des Verfahrens betreffend Direktzahlungen 2016, die unentgeltliche Rechtspflege und einen unentgeltlichen Rechtsbeistand.

**F.a** Die WEU sistierte das Verfahren und nahm dieses nach dem Entscheid des Bundesgerichts vom 14. Januar 2021 im Verfahren 2C\_765/2020 mit Verfügung vom 1. April 2021 wieder auf.

**F.b** Am 31. Mai 2021 änderten Y.\_\_\_\_\_ und X.\_\_\_\_\_ ihren Antrag auf Aufhebung der Kürzung wegen fehlender Einstreu dahingehend, dass die diesbezügliche Beanstandung nicht als Wiederholungsfall zu qualifizieren und deshalb der Kürzungsbetrag nicht zu verdoppeln sei. Den Antrag auf Aufhebung der Kontrollkosten zogen sie teilweise zurück. Sie beantragten nur noch die Aufhebung eines Teils der verfügten Kontrollkosten und stellten für den restlichen Teil ein Erlassgesuch. Weiter verzichteten sie auf den Antrag zur Gewährung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands.

**F.c** Mit Verfügung vom 22. September 2021 entsprach die WEU dem aufrechterhaltenen Gesuch von Y.\_\_\_\_\_ und X.\_\_\_\_\_ um unentgeltliche Rechtspflege zufolge Aussichtslosigkeit nicht. Die dagegen erhobene Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erwies sich als unbegründet, weshalb sie abgewiesen wurde (Urteil des BVGer B-4678/2021 vom 22. Februar 2022).

**F.d** Die WEU wies die Beschwerde gegen die Einspracheverfügung vom 4. Mai 2018 mit Entscheid vom 28. April 2023 ab.

Zur Begründung führte die WEU insbesondere aus, dass keine Gehörsverletzung durch die ADZ erkennbar sei bzw. eine solche im Verfahren vor der WEU geheilt worden wäre. In Bezug auf die Kürzung des Basisbeitrags der Versorgungssicherheitsbeiträge wegen der Überbelegung hätten Y.\_\_\_\_\_ und X.\_\_\_\_\_ glaubhaft aufzeigen können, dass sich zwei

Tiere nur zur Fütterungszeit in der Einraumgruppenbox «B1» befunden hätten und ansonsten in der grossen Gruppe der anderen Tiere gehalten würden. Dieser grossen Pferdegruppe sei am 1. Februar 2017 aber kein ausreichend grosser Witterungsschutz zur Verfügung gestanden, der jederzeit und gleichzeitig verfügbar sei. Y.\_\_\_\_\_ und X.\_\_\_\_\_ hätten seit dieser Kontrolle zwar zusätzliche Liegeflächen eingerichtet, weshalb die Überbelegung gemäss Kontrollbericht des AVET vom 31. Mai 2017 zur Kontrolle vom 26. April 2017 behoben sei. Trotzdem seien die Mindestanforderungen des quantitativen Tierschutzes am 1. Februar 2017 nicht erfüllt gewesen und die diesbezügliche Kürzung des Basisbeitrags der Versorgungssicherheitsbeiträge sei folglich rechtmässig.

Die WEU hielt weiter fest, dass die ADZ betreffend die fehlende Einstreu zu Recht von einem ersten Wiederholungsfall ausgegangen sei. Y.\_\_\_\_\_ und X.\_\_\_\_\_ hätten kein berechtigtes Vertrauen gehabt, sich während der Hängigkeit des ersten Verfahrens betreffend Direktzahlungen 2016 nicht an die Einstreupflicht halten zu müssen. Die ADZ habe die Punkte aufgrund des Mangels daher folgerichtig verdoppelt und den Basisbeitrag der Versorgungssicherheitsbeiträge um Fr. 1'750.– gekürzt. Unabhängig vom Vorliegen eines Wiederholungsfalles habe die ADZ die Tierwohlbeiträge RAUS zu Recht vollumfänglich gekürzt.

Auf den Antrag betreffend Reduktion bzw. Erlass der Kontrollkosten trat die WEU nicht ein, weil diese nicht Streitgegenstand seien.

Für eine Korrektur der Einträge in den Datenbanken Acontrol und Asan bestehe nach Ansicht der WEU kein Grund, weil die Beschwerde in der Hauptsache abzuweisen sei. Es stehe Y.\_\_\_\_\_ und X.\_\_\_\_\_ frei, bei den Datenbanken Acontrol und Asan Einsicht in die Einträge zu verlangen. Ein solches Einsichtnahmeverfahren bilde jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens, weshalb auf diesen Antrag nicht eingetreten werden könne.

#### **G.**

Gegen diesen Entscheid erhoben Y.\_\_\_\_\_ und X.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführende) am 28. Mai 2023 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragten, der Beschwerdeentscheid der WEU (nachfolgend: Vorinstanz) betreffend die Direktzahlungen 2017 sei aufzuheben. Die Sache sei an die WEU oder allenfalls direkt an die ADZ (nachfolgend: Erstinstanz) zur erneuten Behandlung zurückzuweisen. Eventua-

liter solle das Bundesverwaltungsgericht inhaltlich entscheiden. In prozessualer Hinsicht beantragen sie die unentgeltliche Rechtspflege, über welche vorab zu entscheiden sei, sowie eine angemessene Entschädigung.

Zunächst machten die Beschwerdeführenden eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Erstinstanz und die Vorinstanz geltend. Die Vorinstanz habe rechtswidrig nicht abgeklärt, ob die Erstinstanz in ihrer Verfügung den Entscheid der Vorinstanz vom 2. Mai 2018 betreffend Direktzahlungen 2016 – insbesondere deren Erwägungen in Bezug auf das Haltungssystem der Beschwerdeführenden – berücksichtigt habe. Die von den Beschwerdeführenden verlangten Beweise seien nicht abgenommen worden.

In Bezug auf die monierte Überbelegung wiesen die Beschwerdeführenden im Wesentlichen darauf hin, dass die Kontrollberichte vom 13. März 2017 und 31. Mai 2017 zahlreiche Fehler enthalten würden und die Vorinstanz die Richtigstellungen der Beschwerdeführenden nicht geprüft habe. Unter anderem hätten die Kontrollpersonen die Anforderungen des baulichen und des qualitativen Tierschutzes unzulässigerweise vermischt, den Fütterungsvorgang nicht als Ausnahmesituation erkannt und das «Weidezelt C» bei ihrer Berechnung nicht berücksichtigt. Weiter halten die Beschwerdeführenden eine Verdoppelung der Sanktion wegen fehlender Einstreu für rechtswidrig, weil die vorgängige Sanktion noch nicht rechtskräftig gewesen sei. Nach Ansicht der Beschwerdeführenden müssten schliesslich die Kontrollkosten Streitgegenstand der Beschwerde bleiben, da für einen Antrag um Reduzierung oder Erlass der Kontrollkosten zuerst festgestellt werden müsse, dass die Kontrollen fehlerhaft und unnütz gewesen seien.

**G.a** Das Bundesverwaltungsgericht wies das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege mangels Nachweises der Bedürftigkeit mit Zwischenverfügung vom 5. Dezember 2023 ab.

**G.b** Mit Vernehmlassung vom 28. Juni 2023 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde und verwies zur Begründung auf den angefochtenen Entscheid vom 28. April 2023.

**G.c** Die Erstinstanz beantragt am 28. Juni 2023 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde, ohne dies näher zu begründen.

**G.d** Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV reichte am 3. Juni 2024 einen Fachbericht ein. Es legte dar, dass für die Einhaltung der Vorgaben der Tierschutzgesetzgebung nicht die Summe der gesamthaft auf dem Betrieb vorhandenen Fläche massgebend sei, sondern die einer Pferdegruppe in einem konkreten Zeitpunkt zur Verfügung stehende und zugängliche Fläche. Falls mehrere Liegeflächen zur Verfügung stünden, müsse die räumliche Anordnung der Unterkünfte berücksichtigt werden. Einzelne Liegeflächen müssten sich in der Nähe zueinander befinden, da davon auszugehen sei, dass sich eine Pferdegruppe zum Liegen nicht über eine grössere Distanz aufteile.

**G.e** Im Fachbericht vom 1. Juli 2024 hielt das Bundesamt für Landwirtschaft BLW fest, dass die Verdoppelung der Kürzungspunkte aufgrund des Wiederholungsfalls rechtmässig sei. Die Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV, SR 910.13) sehe nicht vor, dass die Annahme eines Wiederholungsfalles ausgeschlossen wäre, nur weil eine vorangehende Kürzungsverfügung gerichtlich überprüft werde. Bezüglich der Kontrollkosten argumentierte das BLW, dass diese von der Erstinstanz am 7. Dezember 2017 nicht verfügt worden seien, weshalb es diesbezüglich an einem Anfechtungsobjekt fehle. Weiter würden die Daten in den Informationssystemen Asan und Acontrol von Amtes wegen angepasst, wenn sich diese aufgrund neuer Umstände als nicht zutreffend erweisen würden. Nach der Rechtskraft des Urteils in der vorliegenden Streitsache könne mittels Gesuchs von der zuständigen Behörde verlangt werden zu prüfen, ob die Daten in den Datenbanken Asan und Acontrol richtig erfasst worden seien.

**G.f** Mit Schreiben vom 19. August 2024 nahmen die Beschwerdeführenden zu den Fachberichten des BLV und BLW Stellung.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt unter anderem Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen, soweit ein Bundesgesetz dies vorsieht (Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. i VGG i.V.m. Art. 5 VwVG; vgl. Urteil des BVGer B-2362/2022 vom 21. November 2023 E. 1.1).

Gemäss Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Beim angefochtenen Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 28. April 2023 handelt es sich um einen solchen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, der sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes stützt und eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 VwVG darstellt (vgl. auch Art. 62 i.V.m. Art. 64 Bst. b des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern [VRPG-BE; BSG 155.21]). Eine Ausnahme gemäss Art. 166 Abs. 2 LwG liegt hier nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

**1.2** Die Beschwerdeführenden haben am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und sind durch die angefochtene Verfügung vom 28. April 2023 besonders berührt. Sie haben zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert sind (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

**1.3** Streitgegenstand der gerichtlichen Prüfung ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Was Streitgegenstand ist, bestimmt sich demnach durch den angefochtenen Entscheid und die Parteibegehren, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (BGE 133 II 35 E. 2; Urteil des BVGer B-2193/2021 vom 31. März 2022 E. 2.1).

**1.3.1** Die Vorinstanz hat mit der angefochtenen Verfügung die Beschwerde der Beschwerdeführenden gegen die Einspracheverfügung der Erstinstanz abgewiesen, soweit sie darauf eintrat (Dispositiv-Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids). Inhaltlich bestätigte die Vorinstanz damit die von der Erstinstanz verfügte Kürzung der Direktzahlungen der Beschwerdeführenden für das Jahr 2017 im Umfang von insgesamt Fr. 4'148.50 wegen

der Überbelegung der Stallungen (Fr. 550.–) und der fehlenden Einstreu im Liegebereich (Versorgungssicherheitsbeiträge in der Höhe von Fr. 2'335.– und Tierwohlbeiträge RAUS in der Höhe von Fr. 1'263.50) (vgl. vorstehend Bst. E). Auf den Antrag betreffend Aufhebung und Erlass der Kontrollkosten sowie auf den Antrag um Einsichtnahme in die Datenbanken Acontrol und Asan trat die Vorinstanz nicht ein. Weiter auferlegte sie den Beschwerdeführenden Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– (Dispositiv-Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids).

**1.3.2** Im vorliegenden Beschwerdeverfahren beantragen die Beschwerdeführenden die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids.

**1.3.3** Hinsichtlich der Kürzung der Direktzahlungen haben die Beschwerdeführenden ihre Rechtsbegehren im vorinstanzlichen Verfahren dahingehend angepasst, dass sie auf eine Neuberechnung der Direktzahlungen betreffend die fehlende Einstreu verzichteten und nur noch die Aufhebung der Verdoppelung der Abzüge aufgrund des Wiederholungsfalls beantragten. Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid der Vollständigkeit halber aus, dass die Tierwohlbeiträge RAUS unabhängig vom Vorliegen eines Wiederholungsfalls vollständig gekürzt werden mussten. Die Beschwerdeführenden bestreiten dies im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht. Daher ist die Kürzung der Tierwohlbeiträge RAUS vorliegend nicht Streitgegenstand.

**1.3.4** Wie die Beschwerdeführenden in ihrer Stellungnahme vom 19. August 2024 explizit bestätigen, ist die Einsicht und Korrektur der Daten in den Datenbanken Acontrol und Asan vor dem Bundesverwaltungsgericht ebenfalls nicht mehr Streitgegenstand.

**1.3.5** Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist somit die Aufhebung der Kürzung des Basisbeitrags der Versorgungssicherheitsbeiträge (nachfolgend auch: Basisbeitrag) für das Beitragsjahr 2017 sowie die Rechtmässigkeit des Nichteintretensentscheids betreffend die Kontrollkosten.

**1.4** Im Übrigen haben die Beschwerdeführenden die Beschwerde vom 28. Mai 2023 frist- und formgerecht erhoben (Art. 50 und Art. 52 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Auf die Beschwerde ist daher – unter Vorbehalt der zuvor erwähnten Einschränkungen (vgl. E. 1.3) – einzutreten.

## 2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid hinsichtlich der Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens sowie hinsichtlich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Die Unangemessenheit des Entscheids prüft es hingegen nicht, da eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 Bst. c VwVG; vgl. u.a. Urteile des BVGer B-3467/2023 vom 9. Juli 2024 E. 2; B-3184/2023 vom 9. Juli 2024 E. 2).

**2.1** Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich praxisgemäss eine gewisse Zurückhaltung, wenn die Natur der Streitsache dies sachlich rechtfertigt bzw. gebietet. Das Gericht soll nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung der Vorinstanzen abweichen, die über besondere Fachkompetenz verfügen, welche dem Gericht selber abgeht. Dies gilt jedenfalls soweit, als die mit besonderer Fachkompetenz ausgestattete Instanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (Urteile des BGer 2C\_698/2021 vom 5. März 2024 E. 11.5; 1C\_583/2021 vom 31. August 2023 E. 2.6; Urteil B-3184/2023 E. 2.1).

Solche Instanzen mit besonderer Fachkompetenz sind vorliegend auch das BLV, das für eine einheitliche Anwendung des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (TSchG, SR 455) und der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV, SR 455.1) durch die Kantone sorgt (Art. 208 Abs. 1 TSchV), sowie das BLW, welches die DZV vollzieht, soweit nicht die Kantone damit beauftragt sind, und den Vollzug in den Kantonen beaufsichtigt (Art. 112 DZV). Das BLV und das BLW haben im vorliegenden Verfahren je einen Fachbericht eingereicht. Amtsberichte und Stellungnahmen von Fachstellen des Bundes überprüft das Bundesverwaltungsgericht nur dann inhaltlich und weicht nur dann davon ab, wenn stichhaltige Gründe, etwa offensichtliche Mängel oder innere Widersprüche, dafür vorliegen (Urteile des BVGer B-4086/2022 vom 14. Mai 2024 E. 8.2.2; A-1186/2022 vom 13. Dezember 2023 E. 2 m.w.H.).

**2.2** Grundsätzlich finden in einem Beschwerdeverfahren diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung hatten, es sei denn, der Gesetzgeber habe eine davon abweichende (Übergangs-)Regelung getroffen (vgl. u.a. Urteil des BGer 2C\_833/2014 vom 29. Mai 2015 E. 2.1

m.w.H.; Urteil des BVGer B-2516/2022 vom 24. April 2024 E. 2.2). Zur Beurteilung der streitgegenständlichen Fragen, ob die Kürzung des Basisbeitrags um Fr. 2'335.– für das Beitragsjahr 2017 rechtmässig erfolgte und die Vorinstanz auf den Antrag bezüglich Reduktion und Erlass der Kontrollkosten zurecht nicht eingetreten ist, sind somit die im Jahr 2017 geltenden Rechtssätze anwendbar. Eine vom erwähnten Grundsatz abweichende übergangsrechtliche Regelung liegt – soweit vorliegend interessierend – nicht vor. Wo zwischenzeitlich relevante Bestimmungen materiell geändert worden sind, wird nachfolgend – soweit nötig – die dem massgeblichen Zeitpunkt entsprechende Fundstelle in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) zitiert, ansonsten die unveränderte Fassung der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR).

### **3.**

Die Beschwerdeführenden rügen zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz und durch die Erstinstanz.

**3.1** So habe die Vorinstanz rechtswidrig nicht abgeklärt, ob die Erstinstanz in ihrer Einspracheverfügung vom 4. Mai 2018 bezüglich der Direktzahlungen 2017 den Entscheid der Vorinstanz L2017-018 vom 2. Mai 2018 bezüglich der Direktzahlungen 2016 berücksichtigt oder ob die Erstinstanz deswegen ihr rechtliches Gehör verletzt habe. Insbesondere habe die Vorinstanz die von ihnen verlangte Poststempelabklärung nicht vorgenommen. Sodann sei die Vorinstanz zu Unrecht und ohne genügende Begründung davon ausgegangen, dass die Erstinstanz keine Gehörsverletzung begangen habe. Sie habe auch zu Unrecht eine Heilung der Gehörsverletzung angenommen, sofern die Erstinstanz dennoch eine solche begangen haben sollte. Eine weitere Verletzung des rechtlichen Gehörs sehen die Beschwerdeführenden in der von der Vorinstanz bestätigten Überbelegung der Unterkünfte für die Pferde, weil sie auf die von den Beschwerdeführenden angebotenen Beweise und Richtigstellungen nicht eingegangen sei.

**3.2** Das den Parteien zustehende rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift (vgl. u.a. BGE 144 I 11 E. 5.3). Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt (BGE 136 I 229 E. 5.2 m.w.H.). Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen

Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. BGE 148 II 30 E. 3.1 m.w.H.).

Weiter kommt der betroffenen Person aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ein Beweisführungsanspruch zu. Jedoch resultiert aus Art. 29 Abs. 2 BV kein genereller Anspruch auf eine Beweisabnahme, wenn eine Behörde aufgrund der bereits abgenommenen oder aktenkundigen Beweise ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass ihre Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (vgl. BGE 147 IV 534 E. 2.5.1; 141 I 60 E. 3.3; 136 I 229 E. 5.3).

### **3.3**

**3.3.1** Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden hat die Vorinstanz begründet, weshalb die Erstinstanz im Zusammenhang mit dem Entscheid L2017-018 vom 2. Mai 2018 das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden nicht verletzt hat. Die Vorinstanz legte im Beschwerdeentscheid vom 28. April 2023 betreffend die Direktzahlungen 2017 dar, dass in ihrem Entscheid L2017-018 vom 2. Mai 2018 betreffend die Direktzahlungen 2016 die Kürzung des Basisbeitrags wegen des nicht geführten Auslaufjournals aufgehoben worden sei. Im Verfahren betreffend die Direktzahlungen 2017 werde den Beschwerdeführenden aber nicht ein fehlendes Auslaufjournal, sondern (unter anderem) eine Überbelegung der Unterkünfte für ihre Pferde vorgeworfen. Ob aufgrund des Umstands, dass wegen des freien Auslaufs der Pferde kein Auslaufjournal zu führen sei, die Belegungen der Stallungen neu zu berechnen seien, sei hingegen eine materielle Frage, die die Erstinstanz in ihrer Einspracheverfügung vom 4. Mai 2018 implizit verneint habe.

**3.3.2** Dass sich die Erstinstanz in der Einspracheverfügung zu dieser materiellen Frage nicht explizit geäußert hat, stellt – wie die Vorinstanz in ihrem Beschwerdeentscheid zu Recht ausgeführt hat – keine Verletzung der Begründungspflicht dar. Denn die Beschwerdeführenden haben im erstinstanzlichen Verfahren nicht substantiiert dargelegt, weshalb der freie

Auslauf der Pferde für die Berechnung der Belegung von Relevanz sei. Die Erstinstanz musste sich daher zu dieser Frage nicht explizit äussern. Zudem war es den Beschwerdeführenden ohne weiteres möglich, die Einspracheverfügung sachgerecht bei der Vorinstanz anzufechten und die materielle Beurteilung zu rügen. Inwiefern die Vorinstanzen das Haltungssystem der Pferde der Beschwerdeführenden und insbesondere das Rotationssystem, welches im Entscheid L2017-018 vom 2. Mai 2018 betreffend die Direktzahlungen 2016 im Übrigen nicht im Detail beschrieben wird, korrekt erfasst haben, ist keine Frage des rechtlichen Gehörs, sondern eine Frage der korrekten Darstellung des rechtlich relevanten Sachverhalts, die weiter hinten zu prüfen sein wird (vgl. nachstehend E. 6).

**3.3.3** Zusammen mit der Vorinstanz ist deshalb festzuhalten, dass ihr Entscheid L2017-018 vom 2. Mai 2018 für das vorliegende Verfahren nicht die Relevanz hat, die ihm die Beschwerdeführenden zumessen wollen. Aus diesem Grund konnte auch die von den Beschwerdeführenden verlangte Poststempelabklärung durch die Vorinstanz unterbleiben. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz ist deswegen nicht erkennbar.

**3.3.4** Soweit die Beschwerdeführenden in der durch die Vorinstanz vorgenommenen Heilung einer allenfalls vorliegenden Gehörsverletzung durch die Erstinstanz eine Rechtsverletzung entdecken, ist ihnen ebenfalls nicht zu folgen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist zwar formeller Natur, womit seine Verletzung ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides führt (BGE 147 I 433 E. 5.1; 135 I 187 m.w.H.). Nach der Rechtsprechung ist die Heilung einer – nicht besonders schwerwiegenden – Gehörsverletzung aber ausnahmsweise dann möglich, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüfen kann (BGE 142 II 218 E. 2.8.1 m.w.H.; 133 I 201 E. 2.2; 127 V 431 E. 3d/aa). Eine Verletzung der Begründungspflicht wird als behoben erachtet, wenn die Rechtsmittelbehörde eine hinreichende Begründung liefert oder wenn die unterinstanzliche Behörde anlässlich der Anfechtung ihres Entscheides eine genügende Begründung nachschiebt, etwa in der Vernehmlassung (Urteile des BVGer B-716/2018 vom 23. November 2023 E. 13.3.3; A-2643/2015 vom 22. Juli 2015 E. 4.3). Ebenfalls ist eine Heilung selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör möglich, wenn die Rückweisung an die Vorinstanz zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen

führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 147 IV 340 E. 4.11.3; 133 I 201 E. 2.2). Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Vorinstanz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit eine gleichlautende Verfügung erlassen würde (Urteil des BGer 9C\_419/2007 vom 11. März 2008 E. 2.2; Urteile des BVGer B-5130/2022 vom 1. Mai 2024 m.w.H.; B-5877/2008 vom 7. August 2009 E. 3.6).

**3.3.5** Vorliegend wäre die von den Beschwerdeführenden geltend gemachte Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Erstinstanz als nicht besonders schwerwiegend zu qualifizieren. Die Erstinstanz hat im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren sowohl in der Vernehmlassung vom 5. Juli 2018 sowie in ihrer Stellungnahme vom 9. Juli 2021 dargelegt, weshalb der Entscheid der Vorinstanz L2017-018 vom 2. Mai 2018 bezüglich der Direktzahlungen 2016 ihrer Ansicht nach auf die vorliegend zu beurteilende Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2017 keine Auswirkung hat. Die Beschwerdeführenden konnten sich im vorinstanzlichen Verfahren, wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, ebenfalls dazu äussern. Zudem hat die Vorinstanz, die über die gleiche Kognition wie die Erstinstanz verfügt (vgl. Art. 66 VRPG-BE), hinreichend begründet, weshalb die Erstinstanz im Zusammenhang mit dem Entscheid L2017-018 vom 2. Mai 2018 das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden nicht verletzt hat. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz eine allfällige Gehörsverletzung durch die Erstinstanz als geheilt betrachtet hat.

**3.4** Die Beschwerdeführenden rügen sodann, die Vorinstanz stütze sich in ihrem Beschwerdeentscheid auf einen falsch und inkompetent erstellten Kontrollbericht und gehe auf die von den Beschwerdeführenden angebotenen Beweise und Richtigstellungen nicht ein, ohne dies näher zu begründen. Auch insofern habe die Vorinstanz ihr rechtliches Gehör verletzt.

**3.4.1** Die Beschwerdeführenden wiesen bereits im erst- wie auch im vorinstanzlichen Verfahren darauf hin, dass der Kontrollbericht vom 13. März 2017 Fehler enthalte. Unter anderem habe das AVET in diesem Kontrollbericht die Tiere teilweise den falschen Grössenkategorien zugeordnet, nicht alle Flächen berücksichtigt und die Flächen falsch gemessen. Einige der Fehler seien im Bericht der zweiten Kontrolle, die am 26. April 2017 stattgefunden habe, «unauffällig» korrigiert worden. Diese Richtigstellungen seien von den Vorinstanzen aber ignoriert worden. Insbesondere aber habe die Vorinstanz – sowie auch das AVET und die Erstinstanz – nicht berücksichtigt, dass die Fütterung eine Ausnahmesituation darstelle.

**3.4.2** Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden stützte sich die Vorinstanz nicht nur auf den Kontrollbericht vom 13. März 2017, sondern berücksichtigte auch den Kontrollbericht vom 31. Mai 2017 zur zweiten Kontrolle und teilweise die darin vorgenommenen Korrekturen. Die Vorinstanz erwähnte das Weidezelt «C», welches unbestritten erst im zweiten Kontrollbericht vom 31. Mai 2017 aufgeführt wurde. Ob die Vorinstanz zu Recht erwogen hat, dass dieses Weidezelt «C» aufgrund der Distanz nicht als Liegefläche angerechnet werden könne, ist Gegenstand der nachfolgenden materiellen Prüfung. Zudem berücksichtigte die Vorinstanz ebenfalls, dass sich zwei Tiere nur zur Fütterungszeit in «B1» aufhalten und ansonsten der grossen Pferdegruppe angehören würden. Hingegen wird der Bereich «B4», der im Kontrollbericht vom 31. Mai 2017 ebenfalls erwähnt wurde, bei der Flächenberechnung nicht berücksichtigt, ohne dass dies von der Vorinstanz begründet wird. Alleine deswegen ist jedoch keine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu erkennen, denn die Vorinstanz hat die wesentlichen Überlegungen, von denen sie sich leiten liess, erwähnt und die Berechnung der Fläche offengelegt, so dass die Beschwerdeführenden in der Lage waren, die Flächenberechnung sowie die übrigen Sachverhaltsfeststellungen zu rügen.

**3.4.3** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz die von den Beschwerdeführenden angebotenen Beweise und Richtigstellungen im Hinblick auf die Berechnung der Belegung nicht unberücksichtigt liess und das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden insofern ebenfalls nicht verletzt hat.

**3.5** Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die Vorinstanz zu Recht keine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Erstinstanz festgestellt hat. Selbst wenn der Erstinstanz eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorzuwerfen gewesen wäre, durfte die Vorinstanz diesen Mangel als geheilt betrachten. Auch die Vorinstanz selbst hat keine Verletzung des rechtlichen Gehörs begangen.

#### **4.**

Die Beschwerdeführenden beanstanden weiter, die Vorinstanz stütze sich zur Berechnung der Belegung des Stalles auf mangelhafte Kontrollberichte und die festgestellte Überbelegung beruhe daher auf einer fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung (vgl. E. 6). Die aufgrund dieser angeblichen Überbelegung verfügte Kürzung des Basisbeitrags sei daher nicht rechtmässig (vgl. E. 7). Ebenfalls rechtswidrig sei die Verdoppelung der Strafpunkte bei

der Berechnung der Kürzung des Basisbeitrags wegen der fehlenden Einstreu im Liegebereich (vgl. E. 8). Ferner wehren sich die Beschwerdeführenden gegen das Nichteintreten der Vorinstanz auf ihren Antrag bezüglich Reduktion und Erlass der Kontrollkosten (vgl. E. 9).

## **5.**

Bevor diese Rügen nachfolgend geprüft werden, werden zum besseren Verständnis vorab kurz die relevanten rechtlichen Grundlagen wiedergegeben.

**5.1** Die Bundesverfassung legt fest, dass der Bund das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen ergänzt, unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises (Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV). Hierzu werden Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben zwecks Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen Direktzahlungen ausgerichtet (Art. 70 Abs. 1 LwG). In Art. 70 Abs. 2 LwG werden die unterschiedlichen Beitragstypen der Direktzahlungen festgehalten. Von Relevanz ist vorliegend der Basisbeitrag der Versorgungssicherheitsbeiträge (vgl. Art. 72 Abs. 1 Bst. a LwG; Art. 2 Bst. b Ziff. 1 und Art. 50 DZV).

**5.2** Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen ist neben der Erbringung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) unter anderem, dass die für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung eingehalten werden (Art. 70a Abs. 1 Bst. b und c LWG). Der ÖLN wiederum umfasst nach Art. 70a Abs. 2 Bst. a LwG insbesondere eine artgerechte Haltung der Nutztiere. Diesbezüglich hält Art. 12 DZV fest, dass die für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Vorschriften der Tierschutzgesetzgebung eingehalten werden müssen.

**5.3** Die Tierschutzgesetzgebung hat zum Zweck, die Würde und das Wohlergehen des Tieres zu schützen (Art. 1 TSchG). Wer Tiere hält oder betreut, muss sie angemessen nähren, pflegen, ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie soweit nötig Unterkunft gewähren (Art. 6 Abs. 1 TSchG). Art. 6 Abs. 2 TSchG gibt dem Bundesrat die Kompetenz, unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und nach dem Stand der Erfahrung und der technischen Entwicklung Vorschriften über das Halten von Tieren zu erlassen. Als solche Vorschrift verlangt Art. 10 Abs. 1 TSchV, dass Unterkünfte und Gehege den Mindestanforderungen nach den Anhängen 1-3 entsprechen müssen. Bei

einer dauernden Haltung von Haustieren im Freien muss ein ausreichend trockener Liegeplatz vorhanden sein (Art. 36 Abs. 1 TSchV). Art. 59 Abs. 2 TSchV sieht für Equiden zudem vor, dass die Liegeplätze in Unterkünften ausreichend mit geeigneter, sauberer und trockener Einstreu versehen sein müssen.

**5.4** Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, die ein Gesuch für bestimmte Direktzahlungsarten eingereicht haben, müssen der Vollzugsbehörde den Nachweis erbringen, dass sie auf dem gesamten Betrieb die Anforderungen der betreffenden Direktzahlungsarten, einschliesslich jenen des ÖLN, erfüllen bzw. erfüllt haben (Art. 101 DZV). Tierschutzkontrollen im Rahmen des ÖLN werden nach den Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung durchgeführt (Art. 102 Abs. 2 DZV). Die Kontrollperson teilt dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin bei der Betriebskontrolle festgestellte Mängel unverzüglich mit (Art. 103 Abs. 1 DZV). Der Kanton überprüft schliesslich die Beitragsberechtigung und setzt die Beiträge aufgrund der erhobenen Daten fest (Art. 108 Abs. 1 DZV).

**5.5** Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das LwG, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG). Die Kürzung bzw. Verweigerung gilt dabei mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchstellende die Bestimmungen verletzt hat (Art. 170 Abs. 2 LwG). Bei Nichteinhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung kann die Kürzung und Verweigerung bei allen Direktzahlungsarten erfolgen (Art. 170 Abs. 2<sup>bis</sup> LwG). Art. 170 Abs. 3 LwG ermächtigt den Bundesrat, die notwendigen Verordnungsbestimmungen für Kürzungen bei Verletzung von Vorschriften im Bereich der Direktzahlungen zu erlassen.

**5.6** Die Kürzung oder Verweigerung von Beiträgen durch die Kantone richtet sich gemäss Art. 105 Abs. 1 DZV nach dem Anhang 8 der DZV. Die Kürzungen für Mängel im Tierschutz erfolgen gemäss Anhang 8 Ziff. 2.3.1 mit Abzügen von Pauschalbeträgen und mit der Vergabe von Punkten, die folgendermassen in Beträge umgerechnet werden: Summe der Punkte mal Fr. 100.– pro Punkt, mindestens jedoch Fr. 200.– und im Wiederholungsfall mindestens Fr. 400.–. Die Punkte bei einem Mangel werden im ersten Wiederholungsfall verdoppelt.

## **6.**

Vorab bemängeln die Beschwerdeführenden die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts durch die Vorinstanz. Die Vorinstanz stütze sich auf einen falsch und inkompetent erstellten Kontrollbericht.

### **6.1**

**6.1.1** Im öffentlichen Verfahrensrecht wird der entscheidrelevante Sachverhalt grundsätzlich von Amtes wegen festgestellt (Untersuchungsmaxime; vgl. Art. 18 VRPG-BE; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl. 2021, S. 345 Rz. 1580). Der Untersuchungsgrundsatz schreibt der Behörde die Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts der Streitsache vor. Rechtserheblich sind dabei alle Tatsachen, welche die tatbestandlichen Voraussetzungen der anwendbaren Rechtsnorm erfüllen (Urteil B-3467/2023 E. 5.1 m.w.H.). Die Behörde hat zusätzliche Abklärungen vorzunehmen oder zu veranlassen, wenn hierzu aufgrund der Parteivorbringen oder anderer sich aus den Akten ergebenden Anhaltspunkte hinreichender Anlass besteht. Hat eine dem Untersuchungsgrundsatz unterworfenen Behörde den Sachverhalt nicht von Amtes wegen abgeklärt oder dies nur unvollständig getan, liegt eine Verletzung von Art. 49 Bst. b VwVG vor (vgl. BGE 149 V 218 E. 5.7; Urteil B-3467/2023 E. 5.1). Unrichtig ist die Sachverhaltsfeststellung etwa dann, wenn der Verfügung ein aktenwidriger oder nicht weiter belegbarer Sachverhalt zugrunde gelegt wurde, wenn rechtserhebliche Umstände nicht geprüft werden sowie wenn Beweise unzutreffend gewürdigt wurden. Unvollständig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn die Behörde trotz Untersuchungsmaxime den Sachverhalt nicht von Amtes wegen abgeklärt oder nicht alle für den Entscheid wesentliche Sachumstände berücksichtigt hat (vgl. u.a. Urteile des BVGer A-1088/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 7.2; A-2962/2013 vom 28. Oktober 2013 E. 4.1).

**6.1.2** Die mangelhafte Sachverhaltsfeststellung kann zur Rückweisung an die Vorinstanz führen (Art. 61 Abs. 1 VwVG; BGE 131 V 407 E. 2.1.1; Urteil des BVGer B-7420/2006 vom 10. Dezember 2007 E. 4.1). Das verfassungsrechtliche Gebot, im Rahmen eines fairen Verfahrens innert angemessener Frist einen wirksamen Rechtsschutz zu gewähren (Art. 29 Abs. 1 BV), kann vom Bundesverwaltungsgericht indessen auch verlangen, die Sache so rasch wie möglich zu einer Endentscheid zu führen, indem es die erforderlichen Abklärungen selber an die Hand nimmt oder bereits vorhandene, von der Vorinstanz nicht oder nicht genügend berücksichtigte Beweise selber würdigt (BGE 131 V 407 E. 2.1.1; Urteil des BGer

2C\_1017/2014 vom 9. Oktober 2017 E. 2.2; BVGE 2015/1 E. 4.8; Urteil des BVGer C-3769/2011 vom 6. Oktober 2014 E. 4.8).

**6.1.3** Im ordentlichen Verwaltungsverfahren ist ein Sachverhalt unter Berücksichtigung der Gesamtheit der zur Verfügung stehenden Erkenntnisse nach Massgabe des sogenannten Voll- oder Überzeugungsbeweises zu werten (vgl. Urteile des BVGer B-3467/2023 vom 9. Juli 2024 E. 5.2; B-1014/2019 vom 24. Juli 2020 E. 8.3 m.w.H.). Nach diesem Regelbeweismass gilt ein Beweis als erbracht, wenn die Behörde oder das Gericht nach objektiven Gesichtspunkten von der Richtigkeit eines Sachverhaltselements überzeugt ist. Die Verwirklichung der Tatsache braucht nicht mit absoluter Gewissheit festzustehen, sondern es genügt, wenn die Behörde oder das Gericht am Vorliegen des rechtserheblichen Sachumstands keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen (BGE 149 E. 2.2.3 m.w.H.; BVGE 2022 IV/6 E. 156 m.w.H.).

**6.2** Die Beschwerdeführenden führen aus, das AVET habe im Kontrollbericht vom 13. März 2017 nicht alle Flächen berücksichtigt. Der Bereich «B4» sowie das Weidezelt «C» seien erst auf Intervention der Beschwerdeführenden im Kontrollbericht vom 31. Mai 2017 aufgenommen worden. Die Vorinstanz habe diese Richtigstellungen im angefochtenen Entscheid ignoriert.

**6.2.1** Wie aus den Akten ersichtlich ist und die Beschwerdeführenden korrekt darlegen, hat das AVET den Bereich «B4» mit einer Fläche von 4.76 m<sup>2</sup> sowie das Weidezelt «C» mit einer Fläche von 23.16 m<sup>2</sup> im Kontrollbericht vom 31. Mai 2017 aufgeführt. Unbestritten ist jedoch, dass diese beiden Bereiche bereits bei der Kontrolle vom 1. Februar 2017 existierten.

**6.2.2** Die Vorinstanz kommt im angefochtenen Entscheid zum Schluss, dass der grossen Pferdegruppe im Mehrraumgruppenlaufstall eine Fläche von 26.4 m<sup>2</sup> (entspricht der Fläche «B3») und 17 m<sup>2</sup> (entspricht der Fläche des Weidezelt «KWZ»); im Kontrollbericht des AVET vom 31. Mai 2017 als «B6» bezeichnet) zur Verfügung stehe. Den Bereich «B4» mit einer Fläche von 4.76 m<sup>2</sup> erwähnt die Vorinstanz nicht. Wie bereits erwähnt (vgl. vorstehend E. 3.4.2), begründet die Vorinstanz nicht, weshalb der Bereich «B4» nicht zu berücksichtigen sei. Ein solcher Grund ist auch nicht ersichtlich. Diesbezüglich erweist sich die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz als falsch.

**6.2.3** In Bezug auf das Weidezelt «C» führt die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid aus, dass dieses nur einem kleinen Teil der grossen Pferdegruppe Schutz bieten könne und seine Fläche aufgrund der grossen Distanz zu den Unterkünften beim Wohnhaus und dem angrenzenden ehemaligen Kuhstall nicht angerechnet werden könne. Zum Zeitpunkt der Kontrolle sei das Weidezelt «C» auch nicht zugänglich gewesen. Ob die Vorinstanz das Weidezelt «C» zu Recht nicht berücksichtigt, kann offengelassen werden. Denn einerseits führen die Beschwerdeführenden selber aus, dass das Weidezelt «C» der grossen Pferdegruppe nach der Fütterung am Kontrolltag nicht zur Verfügung stand (vgl. nachstehend E. 6.3.4). Andererseits stand der grossen Pferdegruppe auch ohne das Weidezelt «C» genügend Fläche zur Verfügung, wie sich nachstehend zeigen wird (vgl. nachstehend E. 7.7).

**6.2.4** Die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz erweist sich somit zumindest teilweise als falsch, weil sie bei der Flächenberechnung den Bereich «B4» nicht berücksichtigt hat.

**6.3** Weiter machen die Beschwerdeführenden geltend, dass die Vorinstanz nicht gebührend berücksichtigt habe, dass die Kontrolle vom 1. Februar 2017 während der Fütterung stattgefunden habe und die Fütterung eine Ausnahmesituation darstelle. Die Beschwerdeführenden würden einzig für die Fütterung Einteilungen der Tiere vornehmen, um eine den Bedürfnissen der Tiere entsprechende Futteraufnahme zu ermöglichen. Von den Beschwerdeführenden sei mehrmals ausgeführt worden, welche Tiere ausserhalb der Fütterungszeiten zusammen gehalten werden und welche Bereiche diesen zur Verfügung stehe. Dies sei von der Vorinstanz jedoch nicht bzw. falsch gewürdigt worden.

**6.3.1** Im angefochtenen Entscheid erwog die Vorinstanz, die Beschwerdeführenden hätten dem AVET bei der zweiten Kontrolle am 26. April 2017 darlegen können, dass sich zwei Tiere nur zur Fütterung in der Einraumgruppenbox «B1» befänden. Ansonsten würden diese in der grossen Pferdegruppe gehalten und seien für die Berechnung der Belegung als zu dieser Gruppe zugehörend zu betrachten. Es sei nicht einzusehen, weshalb es sich am 1. Februar 2017 anders verhalten hätte. Die grosse Pferdegruppe bestehe folglich aus 15 Tieren, denen Unterkünfte mit einer Fläche von 43.4 m<sup>2</sup> zur Verfügung ständen («B3» mit 26.4 m<sup>2</sup> und «B6» mit 17 m<sup>2</sup>; vgl. vorstehend E. 6.2.2).

**6.3.2** Die Vorinstanz erkannte im angefochtenen Entscheid somit zurecht, dass die von den Beschwerdeführenden vorgenommene Einteilung der Tiere für die Fütterung für die Berechnung der Belegung nicht herangezogen werden kann. Die vorliegend massgebende Kontrolle vom 1. Februar 2017 sowie auch die Kontrolle vom 26. April 2017 fanden jedoch unbestritten während der Fütterung statt, weshalb auf die Ausführungen zur Überbelegung in den Kontrollberichten der KUL und des AVET nicht vollumfänglich abgestellt werden kann. Die Vorinstanz hätte deshalb zusätzlich zu den Kontrollberichten des AVET und der KUL weitere Beweise würdigen oder allenfalls weitere Abklärungen vornehmen müssen, um die Belegungssituation nach der Fütterung korrekt zu erfassen. Ob sie diese weiteren Beweise berücksichtigt oder weitere Abklärungen vorgenommen hat, ergibt sich aus dem angefochtenen Entscheid jedoch nicht.

**6.3.3** Insbesondere geht aus dem angefochtenen Entscheid nicht hervor, ob die Vorinstanz den von den Beschwerdeführenden am 31. Mai 2021 eingereichten Detailbericht berücksichtigt hat. In diesem wird das von den Beschwerdeführenden praktizierte Rotationssystem detailliert beschrieben. Sie legen dar, wo die Tiere gefüttert werden, welche Tiere ausserhalb der Fütterungszeiten zusammen gehalten werden und auf welchen Flächen sich diese befinden. Nach der Kontrolle vom 1. Februar 2017 seien den Tieren Jimmy Lou, Elvis XVI und Botijera XX (von den Beschwerdeführenden und nachfolgend als Solana bezeichnet) zusammen mit der Herde bzw. der grossen Pferdegruppe die «flache Weide», das Weidezelt «KWZ» (entspricht «B6»), der «Q-Stall» (mit den Bereichen «A1», «A2» und «A3») sowie die Bereiche «B3» und «B4» zur Verfügung gestanden. Dillon und Feliz II hätten Zugang zur «Zuschauerweide», zu «B1» und zu «B2» gehabt. In einer anderen Rotationsvariante würden sich – statt Jimmy Lou, Elvis XVI und Solana – Dillon und Feliz II in der grossen Pferdegruppe befinden. Vindur werde ebenfalls separat gefüttert, befinde sich aber ansonsten in der grossen Pferdegruppe. Die Hengste Jules und James Joy würden immer getrennt von der grossen Pferdegruppe gehalten. Den Tieren stehe auch nicht immer dieselbe Fläche zur Verfügung, sondern die Anlagebereiche würden den einzelnen Gruppen in Rotation zur Verfügung gestellt.

**6.3.4** Die Vorinstanz hat es versäumt, in ihrem Beschwerdeentscheid vom 28. April 2023 darzulegen, inwiefern diese Darstellung der Beschwerdeführenden nicht den Tatsachen entsprechen soll. Sie hat es auch unterlassen, den Detailbericht der Beschwerdeführenden durch eigene Abklärungen zu verifizieren. Sie ist ihrer Pflicht, den relevanten Sachverhalt festzustellen,

deshalb nur unzureichend nachgekommen, weshalb sich die Beschwerde auch insofern als begründet erweist. Da sich der relevante Sachverhalt im Jahr 2017 zugetragen hat, erweist sich eine Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur Ergänzung des Sachverhalts als unnütz. Weitere Sachverhaltsabklärungen durch das Bundesverwaltungsgericht wären ebenfalls nicht zielführend. Die Ausführungen der Beschwerdeführenden in ihren Eingaben im erst- und vorinstanzlichen Verfahren sind in sich konsistent und widerspruchsfrei. Sie haben die verschiedenen Rotationsvarianten und Gruppenzusammenstellungen auch in ihrer Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht erneut dargelegt. So führten sie unter anderem aus, dass das Weidezelt «C» jeweils den Tieren zugänglich sei, die sich im Bereich «B1» und «B2» aufhalten würden. Weder die Erst- noch die Vorinstanz haben diese Angaben im Beschwerdeverfahren bestritten. Nach einer Gesamtwürdigung des Sachverhalts geht das Gericht deshalb davon aus, dass der grossen Pferdegruppe, zu welcher nach der Kontrolle vom 1. Februar 2017 und nach der Fütterung auch die Tiere Jimmy Lou, Elvis XVI und Solana sowie Vindur gestossen sind, nicht nur der Bereich «B3» und das Weidezelt «B6», sondern auch die Bereiche «B4», «A1», «A2» und «A3» zur Verfügung gestanden haben. Die grosse Pferdegruppe bestand zu diesem Zeitpunkt aus 17 Tieren. Wie zuvor erwähnt geht die Vorinstanz jedoch fälschlicherweise davon aus, dass die angeblich 15 Tiere der grossen Pferdegruppe lediglich Zugang zu den Bereichen «B3» und «B6» gehabt hätten (vgl. E. 6.3.1).

**6.4** Die Beschwerdeführenden beanstanden ferner, dass das AVET die Flächen falsch vermessen habe. Die Flächen seien grösser, als dies im Kontrollbericht vom 13. März 2017 angegeben sei. Wie es sich diesbezüglich verhält, braucht vorliegend aber nicht beurteilt zu werden. Die Fläche für die grosse Pferdegruppe genügt selbst dann den Anforderungen der TSchV, wenn die Berechnung auf den angeblich zu kleinen Flächen beruht, wie sich nachstehend zeigen wird (vgl. nachstehend E. 7).

**6.5** Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung hält dem Bundesrecht somit insgesamt nicht vollumfänglich stand. Die Vorinstanz berücksichtigte bei ihrer Berechnung zur Belegung der grossen Pferdegruppe inklusive der Tiere Jimmy Lou, Elvis XVI und Solana sowie Vindur nicht nur den Bereich «B4» (vgl. dazu oben E. 6.2.4), sondern auch die Bereiche «A1», «A2» und «A3» zu Unrecht nicht.

## **7.**

Strittig und nachfolgend zu beurteilen ist, ob diese den Tieren zur Verfügung stehenden Bereiche den Minimalanforderungen bezüglich Fläche bzw. Liegefläche genügen.

**7.1** Im angefochtenen Entscheid hält die Vorinstanz fest, dass den Equiden jederzeit und gleichzeitig ein ausreichend grosser Liegeplatz als Witterungsschutz zur Verfügung stehen müsse. Das AVET habe eine Überbelegung des Mehrraumgruppenlaufstalls, in welcher bei der Kontrolle am 1. Februar 2017 13 Pferde untergebracht gewesen seien, und der Einraumgruppenbox «B1» festgestellt. Die Berechnungen und Schlussfolgerungen des AVET betreffend Mehrraumgruppenlaufstall seien nachvollziehbar. Doch seien die zwei Tiere, die sich während der Fütterung in der Einraumgruppenbox «B1» befunden hätten, zur grossen Pferdegruppe zu zählen.

**7.2** Vorliegend ist deshalb nur noch zu prüfen, ob die Mindestanforderungen an die Fläche für die grosse Pferdegruppe inklusive der Tiere Jimmy Lou, Elvis XVI und Solana sowie Vindur am 1. Februar 2017 nach der Fütterung eingehalten wurden.

**7.3** Die Beschwerdeführenden stellen sich in ihrem Detailbericht in der im vorinstanzlichen Verfahren eingebrachten Stellungnahme vom 31. Mai 2021 auf den Standpunkt, dass für den Witterungsschutz, der für die Belegung relevant sei, auf die Fläche für die Einraum(gruppen)box abzustellen sei. Die Fläche für den Liegebereich, welche für die Einstreu relevant sei, bemesse sich gemäss Anforderungen beim Mehrraumgruppenlaufstall.

## **7.4**

**7.4.1** Wie bereits erwähnt (vgl. E. 5.3), müssen Unterkünfte und Gehege den Mindestanforderungen nach den Anhängen 1-3 entsprechen (Art. 10 Abs. 1 TSchV). In Anhang 1 Tabelle 7 TSchV werden die Mindestanforderungen an die Pferdeunterkünfte dargelegt:

Widerristhöhe (cm)	< 120	120-134	134-148	148-162
Einzelbox oder Einraumgruppenbox (m <sup>2</sup> )	5.5	7	8	9
Toleranzwert (m <sup>2</sup> )	-	-	7	8
Liegefläche im Mehrraumgruppenlaufstall (m <sup>2</sup> )	4	4.5	5.5	6

Gemäss Fussnote 3 zu dieser Tabelle 7 kann die Gesamtfläche bei fünf und mehr gut verträglichen Pferden um maximal 20 % verkleinert werden. Die am 1. September 2008 bestehenden Stallungen, die die Toleranzwerte erfüllen, müssen gemäss Fussnote 5 nicht angepasst werden.

**7.4.2** Bei einer dauernden Haltung im Freien muss für die Equiden gemäss Fachinformation Tierschutz des BLV ein Witterungsschutz vorhanden sein. Im Witterungsschutz ist allen Equiden gleichzeitig ein trockener Liegeplatz zur Verfügung zu stellen. Wird in einem Unterstand nicht gefüttert, gelten die Mindestabmessungen für Mehrraumgruppenlaufställe für Pferde und andere Equiden (BLV, Fachinformation Tierschutz, Pferde und andere Equiden im Freien halten, < <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierschutz/heim-und-wildtierhaltung/pferde/haltung-und-pflege.html> >, abgerufen am: 09.08.2024).

**7.5** Ob bei einer Haltung im Freien mit Rotationssystem, wie dies die Beschwerdeführenden praktizieren, sowie teilweise getrennter Fütterung für die Berechnung der Belegung die Mindestmasse der Einraumgruppenbox oder des Mehrraumgruppenlaufstalls einzuhalten sind, kann vorliegend offenbleiben. Denn selbst wenn für die Berechnung der Belegung die Mindestflächen der Einraumgruppenbox (5.5 m<sup>2</sup>, 7 m<sup>2</sup>, 8 m<sup>2</sup>, 9 m<sup>2</sup> resp. die Toleranzwerte 5.5 m<sup>2</sup>, 7 m<sup>2</sup>, 7 m<sup>2</sup>, 8 m<sup>2</sup>) statt diese des Mehrraumgruppenlaufstalls (4 m<sup>2</sup>, 4.5 m<sup>2</sup>, 5.5 m<sup>2</sup>, 6 m<sup>2</sup>) hinzugezogen werden, sind diese bei der grossen erweiterten Pferdegruppe – wie sich nachstehend gleich zeigen wird – eingehalten.

**7.6** Vorliegend ist unbestritten, dass für die Stallungen der Beschwerdeführenden die Toleranzwerte gemäss Anhang 1 Tabelle 7 Fussnote 5 TSchV zur Anwendung gelangen. Ebenfalls ist nicht strittig, dass die Gesamtfläche aufgrund der gut verträglichen Pferde um 20 % zu verkleinern ist (Anhang

1 Tabelle 7 Fussnote 3 TSchV). Basierend auf den korrigierten Zuteilungen zu den Grössenkategorien gemäss Kontrollbericht vom 31. Mai 2017 berechnet sich die Mindestfläche einer Einraumgruppenbox für die um Jimmy Lou, Elvis XVI und Solana sowie um Vindur erweiterte grosse Pferdegruppe am 1. Februar 2017 wie folgt:  $3 \cdot 5.5 \text{ m}^2 + 1 \cdot 7 \text{ m}^2 + 9 \cdot 7 \text{ m}^2 + 4 \cdot 8 \text{ m}^2$ . Dies ergibt abzüglich 20 % eine Summe von  $94.8 \text{ m}^2$ .

**7.7** Wie bereits erstellt (vgl. E. 6.3.4) standen der grossen Pferdegruppe zusammen mit Jimmy Lou, Elvis XVI und Solana sowie Vindur am 1. Februar 2017 nach beendeter Fütterung und nach der Kontrolle die folgenden Bereiche zur Verfügung: «A1» ( $8.8 \text{ m}^2$ ), «A2» ( $23.1 \text{ m}^2$ ), «A3» ( $19 \text{ m}^2$ ), «B3» ( $26.4 \text{ m}^2$ ), «B4» ( $4.76 \text{ m}^2$ ) und «B6» ( $17 \text{ m}^2$ ). Dies ergibt eine Gesamtfläche von rund  $99 \text{ m}^2$ . Die Mindestanforderungen an die Fläche einer Einraumgruppenbox von  $94.8 \text{ m}^2$  waren damit in dieser nach der Fütterung am 1. Februar 2017 gewählten Rotationsvariante erfüllt.

**7.8** Im Ergebnis erweist sich deshalb die von der Vorinstanz bestätigte Kürzung des Basisbeitrags der Versorgungssicherheitsbeiträge in der Höhe von Fr. 550.–, die auf einer mangelhaften Sachverhaltsfeststellung beruht, als nicht rechtmässig.

## **8.**

Weiter rügen die Beschwerdeführenden die Verdoppelung der Sanktion durch die Erstinstanz bei den Direktzahlungen des Beitragsjahres 2017 wegen der fehlenden Einstreu im Liegebereich. Diese sei rechtswidrig, weil über die vorangehende Sanktion betreffend die Direktzahlungen des Beitragsjahres 2016 noch nicht rechtskräftig entschieden worden sei. Die Vorinstanz hätte die Verdoppelung der Sanktion daher aufheben müssen. Die Vorinstanz habe sogar den Entscheid des Bundesgerichts betreffend die Direktzahlungen des Jahres 2016 abgewartet.

**8.1** Im angefochtenen Entscheid erwog die Vorinstanz, die aufschiebende Wirkung der Rechtsmittel gegen die Kürzung der Direktzahlungen 2016 betreffe nur dieses Verfahren und nicht auch die Direktzahlungen 2017. Die Anfechtung eines Entscheides dürfe nicht zum berechtigten Vertrauen führen, dass das gesetzlich geforderte Verhalten nicht erforderlich sei. Die Nichtbeachtung der gesetzlich vorgesehenen Einstreupflicht sei auf eigenes Risiko der Beschwerdeführenden erfolgt. Die Erstinstanz sei daher zu Recht von einem ersten Wiederholungsfall ausgegangen und habe die Punkte für die Berechnung der Kürzung des Basisbeitrags aufgrund des Mangels folgerichtig verdoppelt.

**8.2** Bereits anlässlich der Kontrolle vom 4. November 2016 wurde bei den Beschwerdeführenden fehlende Einstreu festgestellt, was die Beschwerdeführenden im diesbezüglichen Verfahren nicht bestritten haben. Die Beschwerdeführenden vertraten jedoch insbesondere die Ansicht, dass bei ihrem konkreten Haltungssystem nicht einzustreuen sei, weil dies dem Tierwohl nicht entsprechen würde. Das Bundesgericht folgte dieser Rechtsauffassung der Beschwerdeführenden im Urteil 2C\_765/2020 vom 14. Januar 2021 nicht. Es hielt unter anderem fest, dass sich die Pflicht zur Einstreu gemäss Art. 59 Abs. 2 TSchV, die mit den gesetzlichen Vorgaben vereinbar ist, auch beim Haltungssystem der Beschwerdeführenden als geeignet, erforderlich sowie zumutbar erweist und bestätigte deswegen die aufgrund der fehlenden Einstreu erfolgte Kürzung der Direktzahlungen. Bei der Kontrolle vom 1. Februar 2017 wurde unbestritten erneut die fehlende Einstreu im Liegebereich bemängelt. Die Beschwerdeführenden bestreiten die Einstreupflicht im Liegebereich im vorliegenden Verfahren nicht, sondern sie beanstanden lediglich die Verdoppelung der Kürzung.

**8.3** Wie bereits erwähnt, erfolgen die Kürzungen betreffend Tierschutz mit Abzügen von Pauschalbeträgen und mit der Vergabe von Punkten (vgl. vorstehend E. 5.6). Verstösse gegen die baulichen und die Qualitätsvorgaben beim Tierschutz werden mit mindestens 1 Punkt pro betroffene GVE belastet. Für die Umrechnung der Tiere der Pferdegattung in GVE gemäss Art. 27 Abs. 1 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91) gelten die Faktoren in Ziffer 2 des Anhangs der LBV. Die Punkte werden in Beträge umgerechnet, wobei die Punkte im Wiederholungsfall verdoppelt werden (Anhang 8 Ziff. 2.3.1 DZV). Ein Wiederholungsfall liegt vor, wenn beim selben Kontrollpunkt der gleiche oder ein analoger Mangel bereits in einer Kontrolle für das gleiche Beitragsjahr oder in einer Kontrolle für die drei vorangehenden Beitragsjahre beim selben Bewirtschafter oder bei derselben Bewirtschafterin festgestellt wurde (Anhang 8 Ziff. 1.2 DZV).

**8.4** Mittels Auslegung ist nachfolgend zu ermitteln, ob ein Wiederholungsfall auch dann vorliegt, wenn die Kürzung aufgrund des vorgängig festgestellten Mangels im Zeitpunkt der erneuten Kontrolle noch nicht rechtskräftig ist.

**8.4.1** Eine Bestimmung muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihr zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden (BGE 148 II 203 E. 4.1 m.w.H.; Urteil des BGer 2C\_131/2023

vom 29. Februar 2024 E. 4.2.3). Auszugehen ist vom Wortlaut, doch kann dieser nicht allein massgebend sein. Besonders wenn der Text unklar ist oder verschiedene Deutungen zulässt, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden, unter Berücksichtigung der weiteren Auslegungselemente, wie namentlich der Entstehungsgeschichte der Norm und ihrem Zweck (BGE 142 III 402 E. 2.5.1; 124 II 372 E. 5). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Gesetzesvorschriften steht (systematische Auslegung; vgl. BGE 146 III 217 E. 5; 145 III 324 E. 6.6; zum Ganzen Urteil des BGer 2C\_694/2022 vom 21. Dezember 2023 E. 4.4.1 [zur Publikation bestimmt]).

**8.4.2** Im Anhang 8 Ziff. 1.2 DZV wird für die Qualifizierung als Wiederholungsfall nicht vorausgesetzt, dass der gleiche oder ein analoger Mangel bereits *rechtskräftig* festgestellt werden musste. Es reicht bereits aus, dass der gleiche oder ein analoger Mangel bereits in einer Kontrolle für das gleiche Beitragsjahr oder in einer Kontrolle für die drei vorangehenden Beitragsjahre beim selben Bewirtschafter oder bei derselben Bewirtschafterin *festgestellt* wurde. Der Wortlaut in Anhang 8 Ziff. 1.2 DZV ist damit hinreichend klar, wie auch das BLW in seinem Fachbericht ausführt. Vom klaren, eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, so etwa dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben (BGE 143 II 268 E. 4.3.1 m.w.H.; BVGE 2015/21 E. 5.2.1 m.w.H.). Solche Gründe sind vorliegend nicht ersichtlich. Insbesondere wäre es mit dem offensichtlichen Zweck von Anhang 8 Ziff. 1.2 DZV, bei wiederholten Verstössen höhere Kürzungen auszusprechen, nicht vereinbar, wenn sich Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen dieser höheren Kürzung durch das Einreichen von Rechtsmitteln entziehen könnten. Vorliegend ist deshalb auf den unmissverständlichen Wortlaut abzustellen. Für die Qualifizierung als Wiederholungsfall wird dementsprechend nicht vorausgesetzt, dass die aufgrund des zuvor festgestellten Mangels erfolgte Kürzung in Rechtskraft erwachsen ist.

**8.5** Weiter bringen die Beschwerdeführenden vor, dass sie die Liegeflächen aus Gründen des Tierwohls nicht eingestreut hätten und vor dem Bundesgericht die Frage zu beantworten gewesen sei, ob die Einstreupflicht bei der konkreten Pferdehaltung der Beschwerdeführenden mit dem Tierwohl vereinbar sei.

**8.5.1** Die Vorinstanz verletzt vorliegend kein Bundesrecht, wenn sie diesen von den Beschwerdeführenden vorgebrachten Grund für das Nichteinhalten einer tierschutzrechtlichen Vorschrift für die Frage, ob ein Wiederholungsfall vorliegt, nicht berücksichtigt. Daran ändert auch nichts, dass das Bundesgericht im Rahmen eines summarischen Zwischentscheids zur unentgeltlichen Rechtspflege betreffend die Kürzung der Direktzahlungen 2016 die Aussichtslosigkeit einer Beschwerde verneint hat (Urteil des BGer 2C\_607/2018 vom 19. August 2018). Es führte in diesem Urteil aus, dass die Vorbringen der Beschwerdeführenden hinsichtlich der Gefährdung des Tierwohls und der Gesetzeswidrigkeit von Art. 59 Abs. 2 TSchV eine Prüfung verdienen würden. Die Beschwerdeführenden würden nicht die Einstreupflicht an sich in Frage stellen, sondern dass diese Pflicht in ihrem konkreten Fall aufgrund der Art der Pferdehaltung nicht dem Tierwohl entspreche. Alleine deswegen durften die Beschwerdeführenden aber nicht darauf vertrauen, dass für sie die hinreichend klar formulierte Einstreupflicht von Art. 59 Abs. 2 TSchV nicht weiterhin gelte, wie das die Vorinstanz zurecht erkannte. Die Beschwerdeführenden machen auch nicht substantiiert geltend, dass das Einstreuen der Liegeflächen während des Rechtsmittelverfahrens betreffend Direktzahlungen 2016 umgehend die von ihnen befürchtete Tierwohlgefährdung herbeigeführt hätte. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden ist das Urteil des Bundesgerichts betreffend die Direktzahlungen 2016 auch nicht als «Novum» zu betrachten. Es auferlegte den Beschwerdeführenden keine neue Pflicht, sondern bestätigte lediglich eine bereits bestehende Pflicht.

**8.5.2** Zudem zeigt der Umstand, dass die Beschwerdeführenden zusammen mit der Einsprache gegen die Kürzung der Direktzahlungen im Beitragsjahr 2016 am 20. Dezember 2016 bei der Erstinstanz um eine «Ausnahmebewilligung» für die Einstreupflicht ersuchten, dass sie sich um das Weiterbestehen der Einstreupflicht während des Verfahrens betreffend die Direktzahlungen 2016 bewusst waren. Wie die Beschwerdeführenden selber ausführen, wurde eine solche Ausnahmebewilligung nicht erteilt. Indem die Beschwerdeführenden die Liegeflächen trotzdem nicht einstreuten, nahmen sie in Kauf, dass bei einer künftigen Tierschutzkontrolle wiederholt die fehlende Einstreu bemängelt wird.

**8.6** Auch die übrigen Voraussetzungen für die Qualifizierung als Wiederholungsfall sind unbestritten erfüllt. Als Zwischenfazit ist daher festzuhalten, dass es bundesrechtskonform ist, die fehlende Einstreu als Wiederholungsfall i.S.v. Anhang 8 Ziff. 2.3.1 DZV zu qualifizieren.

**8.7** Als nächstes ist zu überprüfen, ob die Berechnung der Kürzung der Direktzahlungen rechtmässig erfolgt ist, obwohl diese Berechnung von den Beschwerdeführenden nicht gerügt wurde.

**8.7.1** Das Bundesverwaltungsgericht ist nach dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht an die Begründung der Begehren der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Von den Verfahrensbeteiligten nicht aufgeworfene Rechtsfragen werden indes nur geprüft, wenn hierzu aufgrund der Parteivorbringen oder anderer sich aus den Akten ergebender Anhaltspunkte hinreichender Anlass besteht (BVGE 2007/27 E. 3.3; Urteil des BVGer A-3304/2023 vom 19. Juli 2024 E. 2.2).

**8.7.2** Die Kürzung aufgrund der anlässlich der Kontrolle vom 1. Februar 2017 festgestellten Mängel wurde am 7. Dezember 2017 verfügt. Es sind daher die im Jahr 2017 geltenden Rechtssätze anwendbar (vgl. E. 2.2). Für die Umrechnung des Tierbestands in Grossvieheinheiten (GVE) gemäss Art. 27 i.V.m. Ziff. 2.6 des Anhangs der LBV (in der bis zum 31. Dezember 2017 geltenden Fassung, AS 2015 1753) wird für «Ponys, Kleinpferde und Esel jeden Alters» der Faktor 0.25 verwendet. Zur Kategorie der Kleinpferde zählen grundsätzlich alle Pferde mit einem Stockmass von weniger als 148 cm (vgl. Weisungen des BLW zum Anhang der LBV in der Version vom Januar 2016). Der Faktor für «Andere Pferde über 30 Monate alt» beträgt 0.70.

**8.7.3** Die Erstinstanz legte in der Einspracheverfügung die Berechnung der Kürzung des Basisbeitrags aufgrund der fehlenden Einstreu wie folgt dar:

Jungpferde – Kontrollunkt Liegebereich  
 $0.35 \text{ GVE} \times 1 \text{ Punkt} = 0.35 \text{ Punkte} \times \text{Fr. } 100.- \text{ pro Punkt} = \text{Fr. } 35.-$

Andere Pferde – Kontrollpunkt Liegebereich  
 $8.75 \text{ GVE} \times 1 \text{ Punkt} = 8.75 \text{ Punkte} \times \text{Fr. } 200.- \text{ pro Punkt} = \text{Fr. } 1'750.-$

Im Beschwerdeverfahren vor der Vorinstanz passte die Erstinstanz diese Berechnung leicht an, indem sie bei der Kategorie «Andere Pferde» anstatt den Frankenbetrag die Punkte verdoppelte.

**8.7.4** Die Vorinstanz bestätigte diese von der Erstinstanz vorgenommenen Berechnungen der Kürzung des Basisbeitrags, in welcher die Erstinstanz für die Jungpferde sowie für die Pferde mit Widerristhöhe bis 148 cm den Faktor 0.35 verwendete. Diese Berechnungen der Erstinstanz beruhen je-

doch offensichtlich und fälschlicherweise auf den ab 1. Januar 2018 geltenden Faktoren für die GVE Umrechnung (vgl. Ziff. 2.2.1 des Anhangs zur LBV i.V.m. Kapitel IV Abs. 2 der Änderung der LBV vom 16. September 2016, AS 2016 3315). Der Faktor für die GVE Umrechnung ist bei den Jungpferden und Kleinpferden folglich von 0.35 auf 0.25 zu korrigieren. Der Faktor für die «Anderen Pferde über 30 Monate alt» (Ziff. 2.3 des Anhangs der LBV [in der bis zum 31. Dezember 2017 geltenden Fassung, AS 2015 1753]) bzw. Tiere der Pferdegattung mit Widerristhöhe 148 cm und höher (Ziff. 2.1 des Anhangs der LBV [in der ab 1. Januar 2018 geltenden Fassung, AS 2016 3315]) blieb unverändert bei 0.70.

**8.7.5** Der GVE Wert für den Kontrollpunkt Liegebereich bei den Jungpferden (unter 30 Monate alt) beträgt demzufolge 0.25. Die Summe der GVE bei den anderen Pferden beträgt nach der Korrektur 7.05 GVE (17 Kleinpferde x 0.25 und 4 Pferde x 0.70). Wie bereits bei den Direktzahlungen 2016 hat die Erstinstanz für den Mangel betreffend die fehlende Einstreu die tiefste Punktzahl pro betroffene GVE vergeben (vgl. Urteil des BVGer B-3259/2018 vom 20. Juli 2020 E. 9.3.1), was von den Beschwerdeführenden zu Recht nicht beanstandet wurde, und diese bei der Kategorie «Andere Pferde» aufgrund des Wiederholungsfalls verdoppelt. Die Kürzung des Basisbeitrags berechnet sich nach den soeben erwähnten Korrekturen deshalb wie folgt:

Jungpferde – Kontrollpunkt Liegebereich  
 $0.25 \text{ GVE} \times 1 \text{ Punkt} = 0.25 \text{ Punkte} \times \text{Fr. } 100.- \text{ pro Punkt} = \text{Fr. } 25.-$

Andere Pferde – Kontrollpunkt Liegebereich  
 $7.05 \text{ GVE} \times 2 \text{ Punkte} = 14.1 \text{ Punkte} \times \text{Fr. } 100.- \text{ pro Punkt} = \text{Fr. } 1'410.-$

Entsprechend ist der Basisbeitrag der Versorgungssicherheitsbeiträge um insgesamt Fr. 1'435.– zu kürzen.

**8.7.6** Im Ergebnis ist es bundesrechtskonform, die fehlende Einstreu als wiederholten Mangel i.S.v. Anhang 8 Ziff. 2.3.1 DZV zu qualifizieren und die Punkte bei der Berechnung des Basisbeitrags der Versorgungssicherheitsbeiträge entsprechend zu verdoppeln. Hingegen erweist sich die von der Vorinstanz bestätigte Berechnung der Kürzung dieses Basisbeitrags als falsch. Anstatt Fr. 1'785.– beträgt die Kürzung lediglich Fr. 1'435.–.

**9.**

Die Beschwerdeführenden beanstanden weiter, dass die Kontrollkosten Streitgegenstand des Verfahrens vor der Vorinstanz hätten sein müssen. Die hohen Kontrollkosten seien auf die Unverhältnismässigkeit der Kontrollen und eine falsche Vermessung der Offenställe zurückzuführen. Es sei daher entscheidend, dass die Erstinstanz, die Vorinstanz oder das Bundesverwaltungsgericht feststellen, dass die Kontrollen «falsch, fehlerhaft, unnütz und nicht sachgerecht» seien. Die Beschwerdeführenden machen weiter geltend, dass die Vorinstanz auf den Antrag bezüglich Reduktion und Erlass der Kontrollkosten hätte eintreten müssen.

**9.1** Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, prüft das Bundesverwaltungsgericht nur, ob die Vorinstanz die Eintretensvoraussetzungen zu Recht verneint hat (vgl. BGE 132 V 74 E. 1.1; Urteil des BVGer A-2109/2022 vom 9. März 2023 E. 4.1).

**9.2** Die Erstinstanz hat die Kontrollkosten vorliegend nicht verfügt, weshalb es diesbezüglich an einem Anfechtungsobjekt fehlt. In der Einspracheverfügung bezog sich die Erstinstanz zwar auf ein Schreiben vom 6. November 2017, in welchem die Kontrollkosten eröffnet worden seien, und sie schlüsselte die Kontrollkosten detailliert auf, doch es fehlen weitere Ausführungen zu den Kontrollkosten in der Begründung sowie zum Antrag auf Erlass dieser Kosten im Dispositiv der Einspracheverfügung. In diesem Sinne erwog auch die Vorinstanz, dass die Auferlegung der Kontrollkosten nicht auf der Einspracheverfügung der Erstinstanz, sondern auf der Vereinbarung zwischen den Beschwerdeführenden und der KUL gründe. Die Festlegung und Überprüfung der Höhe der Kontrollkosten sowie ein allfälliger Erlass dieser Kosten ist, wie die Vorinstanz weiter ausführt, eine Angelegenheit der KUL. Dies wird von den Beschwerdeführenden nicht substantiiert bestritten.

**9.3** Die Vorinstanz kommt daher in ihrem Beschwerdeentscheid zum zutreffenden Schluss, dass die Kontrollkosten im vorliegenden Verfahren nicht Streitgegenstand sind und aus diesem Grund auf den Antrag betreffend die Reduktion und Erlass der Kontrollkosten nicht eingetreten werden kann. Die Beschwerde erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

**10.**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Vorinstanz den Sachverhalt bezüglich Überbelegung der Stallungen bei der grossen Pferdegroupe falsch festgestellt hat. Vorliegend liegt keine Überbelegung vor

und die Kürzung des Basisbeitrags der Versorgungssicherheitsbeiträge in der Höhe von Fr. 550.– ist folglich nicht rechtmässig. Weiter ist die von der Vorinstanz bestätigte Berechnung bezüglich der wiederholt festgestellten fehlenden Einstreu im Liegebereich mit Fehlern behaftet und die Kürzung des Basisbeitrags der Versorgungssicherheitsbeiträge beträgt diesbezüglich lediglich Fr. 1'435.–. Hingegen ist die Vorinstanz in ihrem Beschwerdeentscheid zu Recht nicht auf den Beschwerdeantrag, mit welchem ein Erlass bzw. Reduktion der Kontrollkosten verlangt wurde, eingetreten.

## **11.**

Im Ergebnis ist die Beschwerde teilweise im Sinne des Eventualantrags gutzuheissen und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz ist teilweise aufzuheben. Aufgrund der unrechtmässigen Kürzung des Basisbeitrags für die falsch festgestellte Überbelegung sowie unter Berücksichtigung der fehlerhaften Berechnung hinsichtlich der wiederholt festgestellten fehlenden Einstreu im Liegebereich ist die Summe der Kürzung des Basisbeitrags der Versorgungssicherheitsbeiträge auf insgesamt Fr. 1'435.– festzulegen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Zur Neuverlegung der Verfahrenskosten des vorinstanzlichen Beschwerdeverfahrens ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

## **12.**

**12.1** Die Verfahrenskosten im vorliegenden Beschwerdeverfahren sind den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens aufzuerlegen (Art. 63 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Unterliegt eine Partei nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Das für die Kostenverlegung massgebende Ausmass von Unterliegen hängt von den gestellten Rechtsbegehren ab, gemessen am Ausgang des Verfahrens. Abzustellen ist auf das materiell Gewollte, ohne Rücksicht auf die Anträge der Gegenpartei (vgl. ausführlich Urteil des BGer 2C\_478/2014 vom 25. März 2015 E. 2.4, bestätigt mit Urteil des BGer 2C\_1069/2018 vom 23. April 2019 E. 4.2).

Die Beschwerdeführenden obsiegen bei der Kürzung des Basisbeitrages aufgrund der nicht rechtmässig festgestellten Überbelegung sowie hinsichtlich der Korrektur der falsch berechneten Kürzung des Basisbeitrags

aufgrund des wiederholt festgestellten Mangels der fehlenden Einstreu im Liegebereich. Im Übrigen unterliegen die Beschwerdeführenden.

In dieser Streitigkeit mit Vermögensinteresse haben die Beschwerdeführenden daher einen Grossteil der für das vorliegende Urteil sowie für die Zwischenverfügung betreffend unentgeltlicher Rechtspflege unter Berücksichtigung der Grundsätze in Art. 2 Abs. 1 VGKE auf Fr. 1'200.– festgesetzten Gerichtsgebühr zu tragen. Den Beschwerdeführenden sind dementsprechend Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 800.– aufzuerlegen. Dieser Betrag wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids dem von den Beschwerdeführenden geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'200.– entnommen. Der Differenzbetrag von Fr. 400.– wird den Beschwerdeführenden nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückbezahlt.

Der in der Hauptsache teilweise unterliegenden Vorinstanz werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

**12.2** Die Beschwerdeführenden liessen sich im vorliegenden Verfahren nicht vertreten, weshalb ihnen deswegen grundsätzlich keine Parteientschädigung zusteht (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer A-363/2016 vom 22. April 2016 E. 7.3). Dass ihnen im Zusammenhang mit dem vorliegenden Verfahren Auslagen entstanden sind, für die sie gestützt auf Art. 13 VGKE einen Anspruch auf Entschädigung hätten, machen sie nicht substantiiert geltend und ist auch nicht ersichtlich (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 4 VGKE). Die Vorinstanz hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung für ihr anteilmässiges Obsiegen (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

## **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

### **1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird und der Entscheid der Vorinstanz vom 28. April 2023 wird im Sinne der Erwägungen teilweise aufgehoben. Die Erstinstanz wird angewiesen, die Kürzung des Basisbeitrags der Versorgungssicherheitsbeiträge in der Schlussabrechnung für das Jahr 2017 auf Fr. 1'435.– festzusetzen.

Zur Neuverlegung der Verfahrenskosten des vorinstanzlichen Beschwerdeverfahrens wird die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen.

### **2.**

Den Beschwerdeführenden werden Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 800.– auferlegt. Nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils wird dieser Betrag dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 400.– wird den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheides zurückerstattet.

### **3.**

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

### **4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführenden, die Vorinstanz, die Erstinstanz, das Bundesamt für Landwirtschaft, das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich

Seraina Gut

**Rechtsmittelbelehrung:**

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

Versand: 2. September 2024

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft (A-Post)
- das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (A-Post)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (A-Post)