



Abteilung II
B-6025/2013

Urteil vom 6. August 2014

Besetzung

Richter Frank Seethaler (Vorsitz),
Richter Marc Steiner, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiberin Karin Behnke.

Parteien

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
Beschwerdeführende,

gegen

**Departement für Inneres und Volkswirtschaft
des Kantons Thurgau,**
Verwaltungsgebäude,
Promenadenstrasse 8, 8510 Frauenfeld,
Vorinstanz.

Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau,
Verwaltungsgebäude,
Promenadenstrasse 8, 8510 Frauenfeld,
Erstinstanz.

Gegenstand

Landwirtschaftliche Direktzahlungen 2012.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die Beschwerdeführenden sowie C._____ schlossen am 1. Mai 2000 einen Vertrag über die Errichtung einer Tierhaltungsgemeinschaft gestützt auf Art. 11 Abs. 1 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV; SR 910.91) in der bis 31. Dezember 2003 gültigen, ursprünglichen Fassung (AS 1999 65). Das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau (Erstinstanz) anerkannte mit Entscheid Nr. 2005/3 vom 16. Februar 2005 den Zusammenschluss der beiden Betriebe als Betriebszweiggemeinschaft (BZG) gemäss Art. 12 LBV ab dem 8. Februar 2005 zum Zweck der gemeinsamen Rindviehhaltung, nachdem die BZG-Partner ein entsprechendes Gesuch eingereicht hatten. Die Anerkennung war mit den Auflagen verbunden, über den Betriebszweig Rindviehhaltung eine separate Rechnung zu führen, die Aufteilung der Tiere und die separate Rechnungsführung für den Betriebszweig Rindviehhaltung in den Vertrag vom 1. Mai 2000 zu integrieren und die rechtsgültig unterzeichneten Anhänge 1 und 2 zum Vertrag umgehend der Erstinstanz einzureichen.

A.b Am 14. Juni 2012 führten Vertreter der Erstinstanz und des BLW eine vorangekündigte Überprüfung der Betriebszweiggemeinschaft durch, um im Wesentlichen zu eruieren, ob die in Art. 12 LBV genannten Voraussetzungen noch erfüllt waren, und ob die von den Beschwerdeführenden ausgesprochene Kündigung der Betriebszweiggemeinschaft vom 26. April 2010 per 1. Mai 2011 noch galt. Mit Schreiben vom 8. Oktober 2012 teilte die Erstinstanz den Beschwerdeführenden und dem damaligen Betriebszweigpartner mit, für die Berechnung der Direktzahlungen 2012 sei u.a. der korrekte Rindviehbestand pro Betrieb notwendig. Bei einer Betriebszweiggemeinschaft erfolge die Aufteilung des Rindviehbestandes in der Regel auf Grund des im Betriebszweiggemeinschafts-Vertrag festgehaltenen Verteilschlüssels oder auf Grund anderer Kriterien. Mangels eines anderen Verteilschlüssels seien die von der Tierverkehrsdatenbank zugestellten Rindviehdaten der BZG im Verhältnis der vom BLW gemeldeten vermarkteten Milchmenge zwischen den beiden Betrieben aufzuteilen, wobei die Verhältniszahlen 19.7 % (Beschwerdeführenden) und 80.3 % (C._____) betragen. Werde eine andere Aufteilung gewünscht, müsste der Erstinstanz bis spätestens 31. Oktober 2012 ein von beiden Partnern unterzeichneter Verteilschlüssel zukommen. Innert der genannten Frist ging kein von beiden Parteien unterzeichneter Verteilschlüssel ein.

A.c Sodann widerrief die Erstinstanz mit Entscheid vom 26. Oktober 2012 den Entscheid betreffend Anerkennung einer Betriebszweiggemeinschaft vom 16. Februar 2005 und hob die Betriebszweiggemeinschaft per 30. April 2013 auf. Zur Begründung führte die Erstinstanz aus, gestützt auf Ziffer 2 des Dispositivs des Anerkennungsentscheids vom 16. Februar 2005 werde die Anerkennung widerrufen, wenn die erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt seien, was vorliegend offensichtlich zutrefte. So sei unklar, ob der Betriebszweiggemeinschafts-Vertrag noch Gültigkeit habe. Für die Jahre 2005 bis und mit 2011 lägen keine von allen Vertragsparteien unterzeichneten Abrechnungen über den Betriebszweig Rindviehhaltung vor. Es sei nicht bekannt, ob sich beide Vertragsparteien arbeitsmässig noch am gemeinsamen Betriebszweig Rindviehhaltung beteiligten und regelmässig Arbeit verrichteten. Schliesslich hätten die Beschwerdeführenden mitgeteilt, dass sie Ende Juni 2012 die eigenen Milchkühe weggäben und die Rindviehhaltung definitiv aufgäben. Auf Grund dieser Umstände und anderer vor Ort erhaltener Informationen und Unterlagen habe die Erstinstanz die Erfüllung der Voraussetzungen von Art. 12 LBV verneinen müssen, was letztlich zum Widerruf der Betriebszweiggemeinschaft geführt habe.

B.

B.a Mit Entscheid vom 26. November 2012 beschied die Erstinstanz den Beschwerdeführenden einen Direktzahlungsanspruch für das Jahr 2012 von Fr. 40'700.90. Sie ging dabei von einem massgebenden Tierbestand von 23.01 GVE aus, den sie gestützt auf den erwähnten Verteilschlüssel errechnet hatte (19.7 % von 116.7805 GVE). Den Betrag von Fr. 40'700.90 reduzierte sie aufgrund des steuerbaren Vermögens des Beschwerdeführers 1 von Fr. 1'497'900.- um Fr. 38'375.90, so dass ein Direktzahlungsanspruch für das Jahr 2012 in der Höhe von Fr. 2'325.- verblieb (Beitrag für den ökologischen Ausgleich).

B.b Nachdem die Erstinstanz den Beschwerdeführenden für das Jahr 2012 am 3. Juli 2012 aufgrund der Vorjahresdaten eine Akontozahlung von Fr. 24'000.- ausgerichtet hatte, forderte sie mit Entscheid vom 28. November 2012 einen Teil der Akontozahlung, nämlich Fr. 21'675.-, zurück.

B.c Gegen diese beiden, ihre Direktzahlungen für das Jahr 2012 betreffenden Entscheide legten die Beschwerdeführenden am 15. Dezember 2012 Rekurs beim Departement für Inneres und Volkswirtschaft, Frauen-

feld (Vorinstanz), ein, wobei sie vor allem einen höheren Wert für die Standardarbeitskräfte (SAK) und ein geringeres massgebendes Vermögen des Beschwerdeführers 1 für das Jahr 2012 geltend machten.

B.d Mit Entscheid vom 20. September 2013 wies die Vorinstanz den Rekurs kostenfällig ab.

C.

C.a Hiergegen erhoben die Beschwerdeführenden am 22. Oktober 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragen sinngemäss, es seien ihnen unter Aufhebung des Entscheides der Vorinstanz vom 20. September 2013 die Direktzahlungen für das Jahr 2012 wie bis anhin auszurichten, eventuell sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

C.b Mit Vernehmlassung vom 15. Januar 2014 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, wobei sie zur Begründung ihres Antrages auf den angefochtenen Entscheid verwies.

C.c Auch die Erstinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 17. Januar 2014 die Abweisung der Beschwerde. Dabei wies sie auf Art. 7 des BZG-Vertrags vom 1. Mai 2000, der als grundsätzliches Abrechnungskriterium zwischen den Vertragsparteien die Milchmenge festlege, und auf ihr Schreiben vom 8. Oktober 2012, wonach ohne Nennung der aktuellen Tierzahlen der Rindviehbestand der BZG im Verhältnis der Milchmengen auf die beiden Betriebe aufgeteilt werde.

D.

D.a Mit Stellungnahme vom 6. März 2014 äusserte sich das BLW als Fachinstanz. Es hielt fest, die Beschwerdeführenden bildeten seit dem 8. Februar 2005 zusammen mit C._____ eine Betriebszweiggemeinschaft, welche auf den 30. April 2013 aufgehoben worden sei. Im Vertrag gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. e LBV seien die Tiere nach Anzahl "Nummern" aufgeteilt und es sei festgehalten, dass die Tiere im jeweiligen Besitz des einzelnen Partners verblieben. Die Voraussetzungen betreffend die Aufteilung der Tiere sowie die separate Rechnungsführung für den Betriebszweig Rindviehhaltung seien in der Folge nicht eingehalten worden. Laut Auskunft der Erstinstanz sei bezüglich der Zuordnung des Tierbestandes bis 2008 auf die Angaben der Beschwerdeführenden und des Betriebspartners C._____ abgestellt worden. Nachdem 2009 der Wechsel auf

die Tierverkehrsdatenbank (TVD) vollzogen worden sei und somit die Daten direkt bei der Erstinstanz verfügbar gewesen seien, sei seitens der Erstinstanz die genaue Aufteilung des Rindviehbestandes zwischen den Beschwerdeführenden und C._____ verlangt worden. Die von beiden Parteien eingereichte und unterzeichnete Aufteilung des Tierbestandes vom 26. Oktober 2009 sei in der Folge übernommen worden. Im Juni 2012 sei die Betriebszweiggemeinschaft einer näheren Überprüfung unterzogen worden, welche Anlass für die hierauf folgende, vertiefte Untersuchung der von den Betriebszweigpartnern angegebenen Tierzahlen gewesen sei. In der Regel werde die Aufteilung gemäss BZG-Vertrag und basierend auf die (jeweils aktualisierten) Angaben der Beteiligten vorgenommen. Nachdem keine aktualisierten Tierbestände der beiden Betriebe sondern nur der BZG-Vertrag vorlägen, erweise sich der Bezug der vermarkteten Milch als ein geeignetes Kriterium für die Ermittlung des Tierbestandes der einzelnen BZG-Partner; für das Beitragsjahr 2012 sei die Milchmenge vom 1. Mai 2011 bis 30. April 2012 zu berücksichtigen. Die Selbstdeklaration der Beschwerdeführenden habe sich für das Jahr 2012 auf 250'000 kg Milch belaufen; die von der TSM Treuhand GmbH (in der Folge TSM) dem BLW übermittelte Milchmenge habe jedoch lediglich 154'849 kg betragen. C._____ habe 632'134 kg deklariert und die TSM habe dem BLW für diesen Bewirtschafter 616'055 kg übermittelt. Die anschliessende Aufteilung des Tierbestandes anhand dieser Milchmengen und die entsprechende Umrechnung in GVE sei nicht zu beanstanden. Die Erstinstanz habe ferner beide Parteien aufgefordert, einen abweichenden Verteilschlüssel einzureichen, worauf die Parteien nicht reagiert hätten. Die Berechnung der Standardarbeitskräfte (SAK) in der Stellungnahme der Erstinstanz vom 16. Januar 2013 erweise sich als richtig. Da aufgrund der Überschreitung der Altersgrenze einzig das Vermögen des Beschwerdeführers 1 beigezogen werden könne, erfolge der gemäss Art. 23 Abs. 1 der Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (aDZV; in Kraft bis 31. Dezember 2013, AS 1999 229) mögliche Abzug pro SAK auch einzig von dessen Vermögen (Art. 19 Abs. 2 aDZV).

D.b Mit Eingaben vom 11. März 2014 und 7. April 2014 äusserten sich die Erst- und Vorinstanz zustimmend zum Mitbericht des BLW.

D.c Am 8. April 2014 nahmen die Beschwerdeführenden Stellung zum Mitbericht des BLW.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der angefochtene Entscheid vom 20. September 2013 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. 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 ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

1.2 Als Adressaten des Entscheides sind die Beschwerdeführenden beschwerdelegitimiert im Sinne von Art. 48 VwVG. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde geleistet. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Soweit der Gesetzgeber keine abweichende Übergangsregelung getroffen hat, sind diejenigen Rechtssätze anwendbar, welche bei Erfüllung eines rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung hatten. Der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt bezieht sich auf Direktzahlungen für das Jahr 2012, weshalb die damals geltenden Rechtssätze anzuwenden sind (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-976/2012 vom 29. Oktober 2012 E. 3, B-1055/2009 vom 30. April 2010 E. 3.2, und B-8363/2007 vom 18. Dezember 2008 E. 3.2). Demnach kommen vorliegend die mit der Revision des LwG vom 22. März 2013 (AS 2013 3463) und der damit zusammenhängenden Änderungen weiterer Erlasse, welche am 1. Januar 2014 in Kraft traten, darunter soweit hier interessierend insbesondere die Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV, SR 910.13) nicht zur Anwendung.

2.2 Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass gestützt auf Art. 24 der - nach dem vorstehend Gesagten vorliegend anwendbaren - aDZV (zit. in Bst. D.a am Ende [ab dem 1. Januar 1999 gültige Fassung, AS 1999 229]) für die Bemessung des steuerbaren Vermögens die Werte der letzten zwei Steuerjahre massgebend sind, die bis zum Ende des Beitrags-

jahres rechtskräftig veranlagt worden sind. Unbestritten ist ferner, dass gestützt auf Art. 23 Abs. 3 aDZV ab einem massgeblichen Vermögen von 1 Mio. Franken keine Direktzahlungen ausgerichtet werden. Das massgebende Vermögen ist das steuerbare Vermögen, vermindert um Fr. 270'000.- pro Standardarbeitskraft (Art. 23 Abs. 1 aDZV in der ab 1. Januar 2009 geltenden Fassung, AS 2008 3778). Keine Direktzahlungen erhalten Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen, die vor dem 1. Januar des Beitragsjahres das 65. Altersjahr erreicht haben. Wird ein Betrieb von einer Personengesellschaft bewirtschaftet, so ist das Alter des jüngsten Bewirtschafters oder der jüngsten Bewirtschafterin massgebend (Art. 19 Abs. 1 und 2 aDZV).

2.3 Strittig ist jedoch die Grösse der Standardarbeitskraft und damit der Abzug vom steuerbaren Vermögen des Beschwerdeführers 1. Während die Erst- und Vorinstanz von einer Standardarbeitskraft von 1.6079 ausgehen, möchten die Beschwerdeführenden Standardarbeitskräfte von 2.6858 berücksichtigt wissen. Die Berechnungen der Erst- und Vorinstanz und der Beschwerdeführenden im Detail:

Erst- und Vorinstanz:

LN ohne Spezialkulturen: 2'184 Aren à 0.00028 SAK/Are	0.6115 SAK
Milchkühe: 19.7883 GVE à 0.043 SAK/GVE	0.8509 SAK
Andere Nutztiere: 3.2175 GVE à 0.03 SAK/GVE	0.0965 SAK
Hochstamm-Feldobstbäume: 49 Bäume à 0.001 SAK/Baum	0.0490 SAK
<u>Total SAK:</u>	<u>1.6079 SAK</u>

Beschwerdeführende:

LN ohne Spezialkulturen: 2'184 Aren à 0.00028 SAK/Are	0.6115 SAK
Massgebender Tierbestand: 47.10 GVE à 0.043 SAK/GVE	2.0253 SAK
Hochstamm-Feldobstbäume: 49 Bäume x 0.001 SAK/Baum	0.0490 SAK
<u>Total SAK:</u>	<u>2.6858 SAK</u>

Wie sich der Aufstellung unschwer entnehmen lässt, ist der unterschiedliche Wert der Standardarbeitskräfte auf die unterschiedliche Anzahl der Nutztiere (gemessen in Grossvieheinheiten [GVE]) zurückzuführen. So dann wäre bei einer SAK von 1.6079 ein Abzug von Fr. 434'133.- vom massgebenden Vermögen zulässig, bei einer SAK von 2.6858 indessen ein Abzug von Fr. 772'734.-. Beträgt das massgebende Vermögen Fr. 1'497'900.- (Bst. B.a hiavor), würden die Beschwerdeführenden bei der von ihnen ins Recht gelegten SAK unter die Limite von 1 Mio. Franken fallen und ihre Direktzahlungen wären (vorbehältlich anderer Reduk-

tionsgründe) nicht zu kürzen. Wie es sich damit im Einzelnen verhält, ist nachfolgend zu prüfen.

3.

Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist, gleich wie im verwaltungsinternen Verfahren des Bundes, der rechtserhebliche Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen (Art. 12 VwVG). Das Gericht ist demnach nicht an die Beweisanträge der Parteien gebunden. Der Untersuchungsgrundsatz gilt jedoch nicht uneingeschränkt, sondern ist eingebunden in den Verfügungsgrundsatz, das Erfordernis der Begründung einer Rechtsschrift (Art. 52 Abs. 1 VwVG), die objektive Beweislast sowie in die Regeln der Sachabklärung und Beweiserhebung mit richterlichen Obliegenheiten und Mitwirkungspflichten der Parteien (Art. 13 VwVG). Es verhält sich dabei so, dass die Verfahrensbeteiligten die mit der Sache befasste Instanz in ihrer aktiven Rolle zu unterstützen haben, indem sie das Ihrige zur Ermittlung des Sachverhaltes beitragen, unabhängig von der Geltung des Untersuchungsgrundsatzes. Die Mitwirkungspflicht gilt naturgemäss gerade für solche Tatsachen, welche eine Partei besser kennt als die Behörde und welche diese ohne ihre Mitwirkung gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben können. Dies gilt selbst dann, wenn sich die Auskunft zum Nachteil des Rechtsunterworfenen auswirkt. Daraus ergibt sich ebenso die Pflicht, die Behörde auch ohne Aufforderung über eine nachträgliche Änderung der massgebenden Verhältnisse zu orientieren. Umgekehrt hat die mit der Sache befasste Instanz ungeachtet allfälliger Mitwirkungspflichten ihrer Untersuchungspflicht nachzukommen. Die Beschwerdeinstanz ist indes insbesondere nicht verpflichtet, über die tatsächlichen Vorbringen der Parteien hinaus den Sachverhalt vollkommen neu zu erforschen. Mit Bezug auf die Beweislast ist festzuhalten, dass der Untersuchungsgrundsatz vornehmlich die Behauptungs- und Beweisführungslast der Parteien mildert, an der materiellen Beweislast, welche der Partei obliegt und wonach sie die Folgen der Beweislosigkeit eines Sachumstandes zu tragen hat, aber nichts ändert. Aufgrund der Tatsache, dass sich die Beweislosigkeit bei begünstigenden Verfügungen zum Nachteil einer Partei auswirkt, ist diese denn auch gezwungen, an der Beweisbeschaffung mitzuwirken (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 1.49 ff.). Die Mitwirkungspflicht der Parteien gilt nicht allgemein, sondern konzentriert sich alternativ auf bestimmte Kategorien von Verfahren, darunter, soweit hier interessierend, Verfahren welche die Parteien durch eigenes Begehren einleiten (PATRICK L. KRAUS-

KOPF/KATRIN EMMENEGGER, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 13 N 8).

4.

4.1 Gemäss Art. 104 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung (Bst. a), Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft (Bst. b) sowie dezentralen Besiedlung des Landes (Bst. c) leistet. In Ergänzung zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe (Art. 104 Abs. 2 BV). Namentlich hat er die Befugnis und Aufgabe, das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises zu ergänzen (Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV; vgl. hierzu und zum Folgenden: BVGE 2009/39 E. 5).

4.2 Gemäss dem vorliegend anwendbaren Art. 70 Abs. 1 LwG in der bis zum 31. Dezember 2013 geltenden Fassung vom 20. Juni 2003 (AS 2003 4217) richtete der Bund im Rahmen der Agrarpolitik 2011 Bewirtschaftern und Bewirtschaftnerinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen, Ökobeiträge und Ethobeiträge aus. In diesem Zusammenhang bestimmte der Bundesrat gemäss Art. 70 Abs. 5 lit. f Satz 1 LwG die Grenzwerte bezüglich steuerbarem Einkommen und Vermögen der Bewirtschaftler oder Bewirtschaftnerinnen, ab denen die Summen der Beiträge gekürzt oder keine Beiträge ausgerichtet wurden (vgl. dazu das Urteil des Bundesverwaltungsgericht B-5624/2007 vom 20. Juni 2008 E. 2). Mit der Agrarpolitik 2014-2017 wurden die Einkommens- und Vermögensgrenzen per 1. Januar 2014 grundsätzlich abgeschafft (Ausnahme: Übergangsbeiträge; vgl. Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017 [Agrarpolitik 2014-2017], BBl 2011 2075 ff., 2196, Art. 77 LwG in seiner derzeit gültigen Fassung). Da es vorliegend um die Frage der Kürzung von Direktzahlungen für das Jahr 2012 geht, finden die neuen rechtlichen Normen der Agrarpolitik 2014-2017 in diesem Verfahren keine Anwendung (vgl. zum Ganzen: Ur-

teil des Bundesverwaltungsgerichts B-3530/2013 vom 6. Februar 2014 E. 3.1 sowie vorne E. 2.1).

4.3 Der Bundesrat ist in Abschnitt 1a der Verordnung vom 4. Oktober 1993 über das bäuerliche Bodenrecht (VBB, SR 211.412.110) seiner Pflicht über die Festlegung der Faktoren und Werte für die Berechnung einer Standardarbeitskraft nachgekommen (vgl. hierzu und zum Folgenden: BGE 137 II 182 E. 3.1.2). Nach Art. 2a Abs. 1 VBB gelten für die Festlegung der Betriebsgrösse nach Standardarbeitskräften (SAK) die Faktoren von Art. 3 der LBV (zitiert in Bst. A.a). Gemäss Art. 2a Abs. 2 VBB sind bestimmte Zuschläge und Faktoren ergänzend zu berücksichtigen. So ist etwa für einen betriebseigenen Wald ein Zuschlag von 0,012 SAK/ha zu berücksichtigen (Art. 2a Abs. 2 lit. n VBB). Nach Art. 3 LBV ist die Standardarbeitskraft eine Einheit für die Erfassung des gesamtbetrieblichen Arbeitszeitbedarfs mit Hilfe standardisierter Faktoren. Diese werden in Art. 3 Abs. 2 LBV näher umschrieben. Massgeblich sind die landwirtschaftliche Nutzfläche (lit. a) und die Anzahl (gemessen in Grossvieheinheiten) der Nutztiere (lit. b), ergänzt durch Zuschläge bei bestimmten besonderen Voraussetzungen wie etwa für Hang- bzw. Steillagen im Berggebiet oder in der Hügelzone (lit. c). Als landwirtschaftliche Nutzfläche gilt die einem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche ohne die Sömmerungsfläche, die dem Bewirtschafter ganzjährig zur Verfügung steht (vgl. Art. 14 LBV). Für die Umrechnung der landwirtschaftlichen Nutztiere in Grossvieheinheiten (GVE) gelten die Faktoren im Anhang der LBV (vgl. Art. 27 LBV sowie BGE 137 II 182 E. 3.1.2).

4.4 Der für die Umrechnung in GVE massgebende Tierbestand wird grundsätzlich gestützt auf eine (Selbst-)Deklaration des Bewirtschafter erhoben. Dies ergibt sich aus Art. 29 Abs. 1 aDZV sowie den hierzu geltenden Weisungen und Erläuterungen des BLW (vgl. Weisungen und Erläuterungen 2012 zur Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 zu Art. 29). Zu dieser Deklaration bzw. Mitwirkung ist der Bewirtschafter nach den allgemeinen Grundsätzen des Subventionsrechts sowie nach den besonderen Bestimmungen des Landwirtschaftsrechts verpflichtet (vgl. CHRISTIAN AUER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 15 zu Art. 13; ferner: CHRISTIAN HOFER, Mehrebenenvollzug des Direktzahlungssystems in der Schweiz, Bund Kantone und private Leistungserbringer, in: Roland Norer [Hrsg.], Tagungsband der 2. Luzerner Agrarrechtstage 2010, S. 144).

Kommt der Bewirtschafter dieser Verpflichtung nicht in korrekter Weise nach und macht er unrichtige oder - trotz korrekter behördlicher Abmahnung - gar keine Angaben, so hat allein dieser Umstand zur Folge, dass - je nach Schwere seiner Pflichtwidrigkeit - seine Direktzahlungen für die fragliche Periode gekürzt oder ganz verweigert werden (vgl. 70 aDZV).

4.4.1 Vorliegend orientierte die Erstinstanz die Beschwerdeführenden und C._____ mit Schreiben vom 8. Oktober 2012 dahingehend, dass sie mangels aktueller Tierzahlen der beiden Betriebe eine Aufteilung gemäss der vom BLW gemeldeten Milchmenge vorzunehmen gedenke. Indessen räumte sie den Vertragspartnern die Gelegenheit ein, die interessierenden Tierzahlen bis zum 31. Oktober 2012 nachzureichen (vgl. vorne Bst. A.b). Weil für die BZG insgesamt gesicherte Zahlen aus der Tierverkehrsdatenbank vorlagen und der zwischen den Parteien geschlossene Vertrag über die Errichtung einer Betriebszweiggemeinschaft vom 1. Mai 2000 selber in Art. 7 ausdrücklich die Milchmenge als grundsätzliches Kriterium für die interne Aufteilung nennt, war dieses Vorgehen korrekt. Das bestätigte auch das BLW als Fachbehörde in seiner Stellungnahme vom 6. März 2014 an das Bundesverwaltungsgericht, und auch für das Gericht ergibt sich keine andere Betrachtungsweise. Hätten die Beschwerdeführenden auf die effektiven, aktuellen Tierzahlen abstellen wollen, hätten sie dies zumindest innert der gesetzten Frist erklären müssen, was sie jedoch nicht taten.

4.4.2 Die Beschwerdeführenden wenden ein, Vertragspartner C._____ sei nicht zu einer gemeinsamen Erklärung bereit gewesen, wie sie die Erstinstanz verlangt habe. Das führt indessen zu keiner anderen Betrachtungsweise. Art. 9 des BZG-Vertrags verweist hinsichtlich der Gesellschaftsbeschlüsse auf Art. 534 des Schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 2011 (OR, SR 220), welche der Zustimmung aller Gesellschafter bedürfen. Ein solcher Beschluss wäre in der von der Erstinstanz erbetenen gemeinsamen Erklärung zu erblicken gewesen, wonach die Aufteilung der Tierbestände – abweichend von Art. 7 des Vertrags – nicht gemäss der Milchmenge, sondern gemäss den aktuellen Tierzahlen vorzunehmen sei. Wenn es mangels Zustimmung eines Gesellschafters nicht hierzu kam, war die Aufteilung – wie gesehen – demnach aufgrund der Milchmenge vorzunehmen. Hätten die Beschwerdeführenden etwas anderes gewollt, hätten sie auf dem Zivilweg gegen C._____ vorgehen müssen.

4.5 Aus den Akten ergibt sich somit und blieb übrigens unbestritten, dass die Beschwerdeführenden für die streitbezogene Referenzperiode 2011/2012 (und entgegen einer förmlichen Aufforderung seitens der Erstinstanz hierzu) keine aktuellen Zahlenangaben über die dazumal von ihnen bewirtschafteten Tiere einreichten. Nachdem die Beschwerdeführenden selber im Betriebsdatenblatt für das Jahr 2012 lediglich 24.50 GVE (wovon 20 Milchkühe) angegeben und sich offenbar verschiedentlich dahingehend hatten verlauten lassen, die Milchproduktion ganz aufgeben zu wollen, erwiesen sich Angaben aus früheren Referenzperioden, welche die Erstinstanz ihren damaligen Direktzahlungsentscheiden zu Grunde gelegt hatte (umgerechnet 47.47 GVE für 2009, 45.44 GVE für 2010 und 47.10 GVE für 2011) als möglicherweise überholt. Zwar korrigierten die Beschwerdeführenden die Angaben des Betriebsdatenblattes mit Schreiben vom 22. Oktober 2012 und nannten darin für das streitbezogene Milchjahr mit 47.10 GVE eine wesentlich höhere Zahl. Gleichwohl war die Erstinstanz mit Blick auf die gesamten Umstände gehalten, der allenfalls zwischenzeitlich grundlegend geänderten Sachlage nachzugehen, was sie mit dem Augenschein vom 14. Juni 2012 und der anschliessenden Aufforderung an die Beschwerdeführenden tat, einen *aktuellen* Verteilschlüssel einzureichen, welcher über die von ihnen und vom Partnerbetrieb gehaltenen Tiere in rechtsgenügender Weise Aufschluss gab. Soweit die Beschwerdeführenden, welche für die hier interessierende Referenzperiode nach dem Gesagten unstreitig keine aktuellen, nachprüfbaren Tierzahlen eingereicht haben, sich mit der vorliegenden Beschwerde gegen dieses Vorgehen der Erstinstanz und dessen Bestätigung durch die Vorinstanz wenden, kann ihnen daher nicht gefolgt werden. Ihre Beschwerde erweist sich insofern als unbegründet. Zu prüfen bleibt indessen, ob die Milchmenge des fraglichen Milchjahres im konkreten Fall richtig bzw. bundesrechtskonform ermittelt wurde.

5.

5.1 Die Milchverwerter und Milchverwerterinnen müssen die Milchmengen, die ihnen die Produzenten und Produzentinnen liefern, täglich aufzeichnen, getrennt nach Betrieb und Sömmerungsbetrieb. Sie müssen der Administrationsstelle bis zum 10. Tag des folgenden Monats die pro Monat je Produzentin und Produzent gelieferte Menge, getrennt nach Betrieb und Sömmerungsbetrieb, melden (Art. 8 Abs. 1 und 2 der Verordnung vom 25. Juni 2008 über die Zulagen und die Datenerfassung im Milchbereich [Milchpreisstützverordnung, MSV, SR 916.350.2]). Die Direktvermarkter und Direktvermarkterinnen müssen die Milchmenge, die

sie für die Direktvermarktung verwenden, täglich in Kilogramm aufzeichnen und die Menge pro Monat und deren Verwertung bis zum 10. Tag des folgenden Monats der Administrationsstelle melden (Art. 10 Abs. 1 MSV). Mit der Aufzeichnung und Meldung der Produktionsdaten der Milchverwerter und der Direktvermarktung der Direktvermarkter an die Administrationsstelle besteht Gewähr, dass die produzierten Milchmengen je Produzent lückenlos gemeldet werden.

Gestützt auf Art. 12 MSV bezeichnet das BLW für die Verwaltung der Zulagen und der Meldung der Milchdaten eine verwaltungsexterne Stelle (Administrationsstelle). Die Administrationsstelle muss rechtlich, organisatorisch und finanziell von den einzelnen milchwirtschaftlichen Organisationen und Unternehmen unabhängig sein. Art. 12 Abs. 2 lit. a-g MSV sieht was folgt vor: Sie (die Administrationsstelle) übermittelt dem BLW die Daten, die dieses für den Entscheid über die Gesuche und zur Auszahlung benötigt (lit.b), sie erhebt weitere Produktions- und Verwertungsdaten (lit.e) und stellt dem BLW die Vertrags-, Produktions- und Verwertungsdaten zur Verfügung (lit. f).

5.2 Die Nationale Datenbank Milch (DBMilch.ch) wird von der Administrationsstelle, der TSM, über das Internet bereitgestellt. Sie wurde von der TSM für den Ausstieg aus der Milchkontingentierung und die Reorganisation der Qualitätskontrolle der Verkehrsmilch initiiert. Die Datenbank liefert präzise Antworten auf Fragen wie „Wo wurde wie viel Milch produziert oder verwertet?“ und „Von welcher Qualität war diese Milch?“. Das BLW ist der Auftraggeber für den öffentlich-rechtlichen Teil von DBMilch.ch, d.h. für die schweizweite Erhebung der Milchproduktionsdaten und Milchkaufverträge. Die TSM koordiniert seit dem 1. Mai 2006 diese Erhebung der Milchdaten (monatlich eingelieferte Milch je Produzent und Milchkaufverträge zwischen Produzenten und Milchverwertern) und stellt diese auf DBMilch.ch für die berechtigten Kreise zur Verfügung. DBMilch.ch beinhaltet als nationale Datenbank die Stammdaten von über 30'000 Milchproduzenten. Diese Daten stehen insbesondere als Grundlage für die Umsetzung weiterer Aufträge wie z. B. Milchmengenmanagement und Mitgliederverwaltung mit privaten Organisationen bereit. Die Dienstleistungen der TSM im privaten Bereich erstrecken sich dabei vor allem auf das Bereitstellen der Internetapplikation (inkl. Wartung, Service und Betrieb) und die Bewirtschaftung der Stammdaten (<http://www.blw.admin.ch/themen>, abgerufen am 1. Juli 2014).

5.3 Unbestritten ist, dass das BLW in der fraglichen Referenzperiode vom 1. Mai 2011 bis 30. April 2012 für den Betrieb X._____ 154'849 kg Milch und für den Betrieb C._____ 616'055 kg Milch gemeldet hat. Wie die Unterinstanzen zu Recht festhalten, wird gemäss den Weisungen und Erläuterungen zur aDZV (Fassung vom Februar 2012) für die vermarktete Milch zunächst auf die Selbstdeklaration der Bewirtschafter abgestellt. Für Betriebe, bei denen die vom BLW gelieferten Daten einen um mehr als 1'000 kg abweichenden Wert für die im abgelaufenen Milchjahr vermarktete Milch ausweisen als die Selbstdeklaration des Bewirtschafters, ist in der Regel der vom BLW gelieferte Wert massgebend (vgl. vorne E. 4.4). Als Verwaltungsverordnung sind diese Weisungen und Erläuterungen für das Bundesverwaltungsgericht nicht bindend, können jedoch, soweit sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Vorschriften zulassen - gleichwohl mitberücksichtigt werden (vgl. BGE 132 V 200 E. 5.1.2, BGE 130 V 163 E. 4.3.1, BGE 115 V 4 E. 1b). Dem Anhang 4 vom 1. Mai 2009 zum Milchkaufvertrag zwischen den Beschwerdeführenden und der Käserei D._____ zufolge beträgt die Vertragsmenge für das Milchjahr 2009/10 und für die Zukunft 250'000 kg Milch unter dem Vorbehalt einer anders lautenden Vereinbarung. Auch dem Betriebsdatenblatt 2012 (Stichtag: 2. Mai 2012) ist dieselbe Milchmenge zu entnehmen, die freilich auf einer Selbstdeklaration beruht. Demgegenüber meldete das BLW für den Betrieb der Beschwerdeführenden für das Milchjahr 2011/12 eine Milchmenge von 154'849 kg. Nachdem der selbst deklarierte Wert um weit mehr als 1'000 kg von der vermarkteten Milchmenge von 154'849 kg abweicht, ist auf letztere abzustellen. Insofern ist der angefochtene Entscheid nicht zu beanstanden. Damit ist zugleich gesagt, dass die sich auf die Milchmenge stützenden und von den Unterinstanzen ermittelten niedrigeren Werte der GVE und SKA als korrekt erweisen, so dass nur der niedrigere Abzug vom massgebenden Vermögen zulässig bleibt. Die Beschwerdeführenden tun nicht dar, inwiefern diese Werte rechnerisch fehlerhaft wären, und auch für das Bundesverwaltungsgericht sind keine Anhaltspunkte für einen Rechnungsfehler ersichtlich. Demnach erweist sich der angefochtene Entscheid und die darin festgelegte Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2012 insgesamt als rechters.

5.4 Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde daher als unbegründet, so dass sie abzuweisen ist.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens ergibt sich, dass die Beschwerdeführenden als vollständig unterlegene Parteien solidarisch die Kosten des Verfahrens tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 172.320.2]). Diese werden auf Fr. 1'200.- festgelegt und nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils mit den am 25. November 2013 geleisteten Kostenvorschüssen in der Höhe von je Fr. 600.- (insgesamt Fr. 1'200.-) verrechnet.

Die Beschwerdeführenden haben keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'200.- werden den Beschwerdeführenden solidarisch auferlegt und nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. _____; Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung & Forschung (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Frank Seethaler

Karin Behnke

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 14. August 2014