

**Titel:**

**Cross-Compliance-Kürzungen von landwirtschaftlichen Förderleistungen**

**Normenketten:**

VO (EU) Nr. 1306/2013 Art. 2 Abs. 2, Art. 58, Art. 59 Abs. 7

VO (EU) Nr. 809/2014 Art. 25

VO (EG EURATOM) Nr. 2988/95 Art. 2 Abs. 1

InVeKoSV § 33 Abs. 1

VwGO § 113 Abs. 1 S. 1, § 117 Abs. 5, § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 2 S. 2, § 167

ZPO § 708 Nr. 11, § 711

GKG § 52 Abs. 3 S. 1

**Leitsätze:**

**1. Die Auslegung der Formulierung „die Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle unmöglich macht“ in Art. 23 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 796/2004 durch die Rechtsprechung des EuGH kann auch auf die neue VO (EU) Nr. 1306/2013 übertragen werden. (Rn. 34) (redaktioneller Leitsatz)**

**2. Da nach der Rechtsprechung des EuGH der Betriebsinhaber die Durchführung der Kontrolle bereits dann unmöglich macht, wenn sie infolge seines schuldhaften Verhaltens nicht vollständig durchgeführt werden kann, muss erst recht eine Verhinderung vorliegen, wenn die Vor-Ort-Kontrolle gar nicht erst begonnen werden konnte, weil sich der Betriebsinhaber schuldhaft weigerte, den Kontrolleuren Zutritt zu seinen Betriebsräumen zu gestatten; daran ändert auch ein denkbarer Rechtsirrtum nichts. (Rn. 40) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Landwirtschaftliche Förderleistungen, Cross-Compliance, CC-Kontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Ankündigung einer Vor-Ort-Kontrolle nicht zwingend, Vor-Ort-Kontrolle verhindert durch Berufung darauf, dass eine Kontrolle nur bei Anwesenheit eines Anwalts stattfinden dürfe, Verschuldeter Rechtsirrtum, Ablehnung von Förderanträgen bei Verhinderung einer Vor-Ort-Kontrolle, Beihilfe, landwirtschaftliche Förderleistungen, Ermessen, Notlage, Widerspruch, Wirksamkeit, Rechtsirrtum, Förderanträge, Prämienengewährung, Greeningprämie

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 25078

**Tenor**

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Kosten des Verfahrens hat der Kläger zu tragen.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

**Tatbestand**

**1**

Der Kläger ist Landwirt und wendet sich gegen erfolgte Cross-Compliance-Kürzungen in Höhe von 100% hinsichtlich der durch ihn im Rahmen eines Mehrfachantrags 2018 beantragten Förderleistungen in Höhe von insgesamt 9.284,61 €.

**2**

Der Kläger sollte am 8. Januar 2018 ohne vorherige Ankündigung im Rahmen einer Vorortkontrolle - Kennzeichnung und Registrierung von Rindern (VVVO) - durch das zuständige Landratsamt/Veterinäramt kontrolliert werden, was dieser nicht gestattete, weil sein Rechtsanwalt nicht anwesend sein konnte. Am 19. Januar 2018 fand eine zweite unangemeldete Vorortkontrolle statt, die vom Kläger aus demselben Grund

nicht gestattet wurde. In der Folge führte das Landratsamt per Duldungsanordnung und polizeilichem Zwang eine Kontrolle durch.

### 3

Der Kläger stellte am 16. Mai 2018 einen Mehrfachantrag, mit dem er verschiedene Förderleistungen jeweils in Bezug auf das Jahr 2018 beantragte.

### 4

Mit Bescheid vom 10. Dezember 2018 lehnte der Beklagte durch das Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten den Mehrfachantrag des Klägers hinsichtlich der beantragten Basisprämie, Greeningprämie und Umverteilungsprämie ab, da der sich ergebende Betrag von insgesamt 6.939,31 € durch eine Cross-Compliance-Kürzung um 100% auf einen zu bewilligenden Betrag von 0,00 € reduziert habe.

### 5

Zur Begründung ist aufgeführt, dass die im Bereich Cross-Compliance beabsichtigte Vor-Ort-Kontrolle aus von dem Kläger zu vertretenden Gründen nicht durchgeführt werden konnte und deshalb gem. Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 in dem betreffenden Jahr keine Beihilfezahlungen gewährt werden.

### 6

Mit Bescheid vom 20. März 2019 teilte der Beklagte durch das Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten dem Kläger mit, dass für das Verpflichtungsjahr 2018 hinsichtlich Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUM), KULAP und VNP/EA eine Förderung von insgesamt 2.345,30 € gewährt wird, aber eine Cross-Compliance-Kürzung in Höhe von 100% vorzunehmen war, weil eine Cross-Compliance Betriebskontrolle durch das Veterinäramt am 8. Januar 2018 nicht gestattet wurde.

### 7

Der Kläger ließ hiergegen mit Schreiben vom 9. Januar 2019 bzw. 10. April 2019 Widerspruch einlegen. Es sei festzustellen, dass die Kontrolle am 19. Januar 2018 trotzdem durchgeführt werden können und es sich daher allenfalls um eine verweigerte Kontrolle am 8. Januar 2018 handele. Zudem bestehe bei der Bewertung von Compliance-Verstößen ein Ermessensspielraum, so dass die Behörde einen Verstoß als leicht, mittel oder schwer zu bewerten und als vorsätzlich oder fahrlässig zu klassifizieren habe. Vorliegend sei von einem fahrlässigen Verstoß auszugehen, da der Kläger aufgrund der Aussage seines Anwalts geglaubt habe, im Recht zu sein. Es sei daher eine Kürzung der Prämie um allenfalls 5% angemessen. Selbst wenn aber ein vorsätzlicher Verstoß angenommen werde, liege die Kürzung der Prämie bei 20%. Der Kläger habe aufgrund vergangener Vorgänge Angst vor dem Mitarbeiter des Landratsamtes gehabt und auf Rat seines Anwalts, sämtliche Kontrollen ohne Rechtsbeistand zu verweigern, so gehandelt, nicht jedoch, um Kontrollen zu verhindern oder gegen die CC-Richtlinien zu verstoßen. Es sei daher allenfalls eine Kürzung um 10% zulässig.

### 8

Mit Anhörungsschreiben vom 31. Juli 2019 teilte die Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten dem Kläger unter ausführlicher Begründung mit, dass sie beabsichtige, die eingelegten Widersprüche zurückzuweisen und räumte eine Stellungnahmefrist ein. Der Bevollmächtigte des Klägers hat sich dazu unter Wiederholung und Vertiefung der Widerspruchsbegründung mit Schreiben vom 16. September 2019 geäußert.

### 9

Mit Widerspruchsbescheid vom 14. Oktober 2019 wies der Beklagte die Widersprüche zurück (Ziffer 1), legte dem Kläger die Kosten des Widerspruchsverfahrens auf (Ziffer 2) und setzte eine Gebühr in Höhe von 150,00 € fest (Ziffer 3).

### 10

Zur Begründung ist angeführt, dass der Kläger bei der Stellung seines Mehrfachantrages angekreuzt habe, dass er von den Verpflichtungen und Hinweisen Kenntnis genommen habe, die u.a. in der Broschüre „Cross Compliance 2018“ genannt sind, und er diese Verpflichtungen erfülle. Der Cross Compliance Broschüre 2018 sei auf S. 104 zu entnehmen, dass eine Kontrolle zugelassen werden müsse, der Betriebsinhaber aber grundsätzlich berechtigt sei, bei allen Kontrollen anwesend zu sein. Er habe dabei die Pflicht, Auskünfte zu erteilen und die erforderliche Unterstützung zu gewähren. Die persönliche Verhinderung sei kein Grund, die Kontrolle zu verweigern. Bei der ersten Kontrolle am 8. Januar 2018 habe der Kläger die Stalltür nicht geöffnet und den Zutritt zum Stall mit der Begründung verweigert, dass die Kontrolle nur

angekündigt und zusammen mit einem Rechtsanwalt erfolgen dürfe. Dabei sei dem Kläger erklärt worden, dass er unangemeldete CC-Kontrollen dulden müsse und eine Verweigerung zu einer Kürzung seiner Beihilfen um 100% führen könne. Der Kläger habe auch keinen anderen Kontrolltermin genannt. Bei der zweiten Kontrolle am 19. Januar 2018 habe der Kläger trotz Belehrung über seine Duldungs- und Mitwirkungspflicht diese erneut verweigert. Die CC-Kontrolle sei daher erneut als verhindert eingestuft worden. Die anschließende fachrechtliche Kontrolle habe dann erst nach Aushändigung einer Duldungsanordnung und mit Unterstützung der Polizei erzwungen werden können. Dabei seien Verstöße im Tierschutzsowie Arzneimittelbereich festgestellt worden. Da die CC-Kontrolle nicht mittels Zwang durchgesetzt werden könne, müsse die fachrechtliche Kontrolle allein eine solche bleiben und dürfe nicht als CC-Kontrolle gewertet werden. Die Beihilfeanträge seien daher gem. Art. 59 Abs. 7 der VO (EU) Nr. 1306/2013 abzulehnen gewesen, da der Betriebsinhaber die Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle unmöglich gemacht habe. Gegenstand und Rahmen einer solchen Vor-Ort-Kontrolle seien die zuverlässige Überprüfung der Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfen und der Einhaltung der sogenannten anderweitigen Verpflichtungen (Cross Compliance). Dies folge aus der Zielbeschreibung der Vor-Ort-Kontrollen in Art. 96 VO (EU) Nr. 1306/2013. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (U.v. 16.6.2011 - C-536/09) sei der Ausdruck „die Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle unmöglich macht“ ein autonomer Begriff des Unionsrechts, der in allen Mitgliedsstaaten einheitlich dahin auszulegen sei, dass davon neben vorsätzlichem Handeln jedes Tun oder Unterlassen erfasst sei, das auf Fahrlässigkeit des Betriebsinhabers oder seines Vertreters zurückgeführt werden könne und zur Folge hätte, dass die Vor-Ort-Kontrolle nicht vollständig durchgeführt werden könne, wenn dieser Betriebsinhaber oder sein Vertreter nicht alle Maßnahmen getroffen haben, die vernünftigerweise von ihm verlangt werden konnten, um sicherzustellen, dass die Kontrolle vollständig durchgeführt werden könne. Der Kläger habe sich beide Male geweigert, die Kontrolle überhaupt stattfinden zu lassen. Daran ändere auch nichts, dass die Veterinäre einzelne Feststellungen hätten treffen können, da Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 nicht voraussetze, dass die gesamte Vor-Ort-Kontrolle verhindert werde.

#### 11

Die Norm eröffne keinen Ermessensspielraum. Eine der dort genannten Ausnahmen (höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände) läge nicht vor. Es handele sich dabei um schwerwiegende Umstände, die nicht dem Verantwortungsbereich des Betroffenen zuzurechnen seien, was in Art. 2 Abs. 2 der VO (EU) Nr. 1306/2013 i.V.m. Art. 4 DelVO (EU) Nr. 640/2014 deutlich werde.

#### 12

Es sei schließlich am 19. Januar 2018 eine fachrechtliche Kontrolle zwangsweise durchgeführt worden. Dabei seien jedoch lediglich die Vorgaben des entsprechenden Fachrechts geprüft worden, nicht dagegen die Einhaltung von CC-Vorgaben, so dass diese nicht als CC-Kontrolle gelten könne. Auch seien Kontrolleure nach den unionsrechtlichen Bestimmungen weder ermächtigt noch gehalten, die CC-Kontrolle zwangsweise durchzuführen.

#### 13

Der Mehrfachantrag sei daher vollständig abzulehnen gewesen, so dass auch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung entfalle. Eine geringere Kürzung sei nicht möglich. Voraussetzung für eine Beschränkung einer Kürzung als Sanktion aufgrund des unionsrechtlich anerkannten Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sei auch bei Pflichtverletzungen von geringem Gewicht oder der drohenden Vernichtung der wirtschaftlichen Existenz, dass sich der Antragsteller redlich verhalten habe, was beim Kläger nicht der Fall sei.

#### 14

Bereits bei den vorangegangenen CC-Kontrollen in den Jahren 2012, 2015 und 2016 habe der Kläger gegen CC-Vorschriften verstoßen, was mit entsprechenden Kürzungen belegt worden sei. Aufgrund des Hinweisschreibens gem. Art. 39 Abs. 4 UAbs. 3 der DelVO (EU) Nr. 640/2014 des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 23. September 2016 sei dem Kläger auch bewusst gewesen, dass bei einem erneuten Wiederholungsverstoß gegen dasselbe Prüfkriterium innerhalb eines Zeitraums von drei Kalenderjahren seit der letzten Beanstandung von Vorsatz auszugehen wäre, was u.U. den vollständigen Verlust der Förderung nach sich ziehen könne.

#### 15

Amtliche Kontrollen im Bereich Tierkennzeichnung und -schutz, Lebens- und Futtermittelsicherheit sowie Verfütterungsverbot würden nach den Vorschriften des EU-Rechts grundsätzlich ohne Ankündigung durchgeführt, was sich auch aus der CC-Broschüre 2018, Seite 104, ergebe. Von diesem Grundsatz dürfe nur zur Sicherstellung der Kontrolle abgewichen werden, wobei die Anwesenheit eines Rechtsbeistandes nicht erforderlich sei.

## **16**

Hiergegen hat der Kläger am 2. Dezember 2019 Klage erheben lassen und beantragt,

I.

## **17**

Die Bescheide der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 10. Dezember 2018 und vom 20. März 2019, jeweils in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 14. Oktober 2019, letzterer dem Prozessbevollmächtigten zugestellt am 30. November 2019, werden aufgehoben.

II.

## **18**

Der Beklagte wird verpflichtet, dem Mehrfachantrag des Klägers vom 16. Mai 2018 auf Leistung der Basisprämie durch Aktivierung der Zahlungsansprüche und Zahlung für den Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden (Greeningprämie), VNP, AUM und KULAP, auf Leistung der Umverteilungsprämie für aktivierte Zahlungsansprüche, sowie dem Antrag auf Auszahlung für das Kulturlandschaftsprogramm, Direktzahlungen gem. Titel III der VO EU Nr. 1307/2013 vom 17. Dezember 2013, Haushaltsdisziplin des Europäischen Garantiefonds gem. Art. 26 der VO EU Nr. 1306/2013 i.V.m. Art. 169 der VO EU EURATOM Nr. 966/2012, jeweils in Bezug auf das Jahr 2018, stattzugeben.

III.

## **19**

Die Hinzuziehung des Prozessbevollmächtigten im Vorverfahren wird für notwendig erklärt.

## **20**

Im Kern gehe es um die Weigerung des Klägers, eine unangemeldete Kontrolle durch Beauftragte des Landratsamtes durchführen zu lassen. Die Kontrolle habe unbestritten etwas später unter Zwang stattgefunden. Alleine aufgrund der Weigerung durch den Kläger, die Kontrolle ohne seinen Rechtsbeistand durchführen zu lassen, sei eine Kürzung der beantragten Leistungen auf Null erfolgt. Das Verhalten des Klägers sei jedoch nachvollziehbar und könne eine Kürzung der Leistungen nicht begründen. Der Kläger habe Angst vor dem Mitarbeiter des Landratsamtes. Er fühle sich von diesem verfolgt und befürchte, dass dieser seine Existenz ruinieren wolle. Dies habe der Kläger schon seinem früheren Bevollmächtigten so mitgeteilt. Dieser frühere Bevollmächtigte habe dem Kläger dann geraten, ihn anzurufen, wenn der Mitarbeiter des Landratsamtes wieder seinen Hof inspizieren oder in seinen Stall gehen wolle. Dabei sei nicht speziell von CC-Kontrollen, sondern allgemein von Kontrollen die Rede gewesen, bei denen der Mitarbeiter des Landratsamtes anwesend sei. Der Bevollmächtigte sei bei den Kontrollen nach telefonischer Rückfragen wegen längst feststehender Gerichtstermine jeweils verhindert gewesen. Einen neuen Termin hätten die beiden Mitarbeiter des Landratsamtes nicht vereinbaren wollen, da sie unangekündigt kommen wollten, so dass es vom Zufall abgehängt habe, ob der Bevollmächtigte daran teilnehmen habe können oder nicht.

## **21**

Es sei dabei nicht die Absicht des Klägers gewesen, die Kontrollen zu verhindern oder gegen die CC-Richtlinien zu verstoßen. Der Kläger sei alleine nicht in der Lage, den Kontrollpersonen rechtssicher und entschieden entgegenzutreten. Es sei auch nicht ersichtlich, was der Mitarbeiter des Landratsamtes im Stall hätte kontrollieren wollen, was er nicht anlässlich der zwangsweisen Kontrolle vom 19. Januar 2018, die den selben Umfang gehabt habe, ebenfalls kontrollieren habe können und auch mit für die gestellten Anträge positivem Ergebnis kontrolliert habe.

## **22**

Die Bescheide seien auch unverhältnismäßig und berücksichtigten nicht die besondere Motivation und die vom Kläger angenommene Notlage. Dem Kläger drohe die Vernichtung seiner wirtschaftlichen Existenz,

wenn die von ihm beantragten Mittel nicht ausbezahlt würden. Die Motivation des Klägers, dem Mitarbeiter des Landratsamtes nicht alleine gegenüberzutreten zu wollen, sei nachvollziehbar, wenn man bedenke, dass der Mitarbeiter des Landratsamtes sogar in einem Strafverfahren gegen den Kläger ausgesagt und maßgeblich zu seiner Verurteilung beigetragen habe. Da keinerlei Absicht der Verdeckung irgendwelcher CC-relevanten Umstände bestehe, sei auch das Schreiben vom 23. September 2016 nicht geeignet, ihn an den Ausführungen des vormals Bevollmächtigten zweifeln zu lassen, er sei berechtigt, ein Betreten des Stalles durch den Mitarbeiter des Landratsamtes zu verweigern, bis ein Rechtsbeistand zugegen sein könne, und sei es an einem neu zu vereinbarenden Termin.

**23**

Es sei deshalb allenfalls eine geringe Kürzung der Auszahlung zulässig, die 10% keinesfalls überschreiten dürfe. Aufgrund der wirtschaftlichen Lage des Klägers würde auch dieser Betrag ihn schon davon abhalten, zukünftig unangemeldete Kontrollen zu verweigern.

**24**

Für den Beklagten ist beantragt,

**25**

die Klage abzuweisen.

**26**

Zur Begründung wird unter Bezugnahme auf die Ausführungen im Widerspruchsbescheid wiederholend und vertiefend vorgetragen, dass der Rat des ehemaligen Rechtsbeistandes des Klägers dahingehend, sämtliche Kontrollen ohne Rechtsbeistand zu verweigern, im Widerspruch zum geltenden EU-Recht stehe. Die Befürchtung, der Mitarbeiter des Landratsamtes wolle die Existenz des Klägers ruinieren, entbehre jeder Grundlage. Subjektive Empfinden des Klägers rechtfertigten kein Abweichen von zwingenden Rechtsfolgen der einschlägigen EU-rechtlichen Normierung. Ein Fall höherer Gewalt liege nicht vor. Auch wenn aus Sicht des Klägers sein Verhalten aufgrund des anwaltlichen Rats nachvollziehbar machen sollte, begründe dies keine Ausnahme vom EU-rechtlichen Kontroll- und Sanktionssystem, da andernfalls die damit verfolgten Zielsetzungen ausgehebelt würden.

**27**

Die Prüfdokumentation bei CC-Vor-Ort-Kontrollen mit den dazugehörigen Anhängen beinhalte die abzuarbeitenden Prüfungspunkte im Rahmen der jeweiligen Fachbereiche und gebe die einzutragenden Kontrollfeststellungen standardmäßig und damit einheitlich vor, so dass es keinen Raum und auch keinen Grund für eine irgendwie geartete Willkürlichkeit gebe.

**28**

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtssowie die vorgelegten Behördenakten und auf das Protokoll über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

I.

**29**

Die zulässige Klage ist unbegründet. Die streitgegenständlichen Bescheide vom 10. Dezember 2018 und 20. März 2019 jeweils in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 14. Oktober 2019 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Der Beklagte hat die beanstandete vollständige Ablehnung der beantragten Förderleistungen zu Recht vorgenommen. Der Kläger hat keinen Anspruch auf ungekürzte Förderleistungen in beantragter Höhe (§ 113 Abs. 5 VwGO).

**30**

Das Gericht nimmt auf die Ausführungen im Widerspruchsbescheid vom 14. Oktober 2019 (§ 117 Abs. 5 VwGO) Bezug und sieht insoweit von einer eigenen Begründung ab. Nur ergänzend wird ausgeführt:

**31**

1. Der begünstigte Kläger hat die Vor-Ort-Kontrolle am 8. Januar 2018 gem. Art. 59 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr.

1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. EU Nr. L 347, S. 549) verhindert, was zu einer vollständigen Ablehnung des Beihilfeantrags führt.

### 32

Gem. Art. 59 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 wird ein Beihilfe- oder Zahlungsantrag abgelehnt, wenn der Begünstigte oder sein Vertreter die Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle verhindert, ausgenommen im Falle höherer Gewalt oder bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände. Die Voraussetzungen für die Ablehnung sind vorliegend gegeben.

### 33

a) Nach der Rechtsprechung des EuGH ist der Ausdruck „die Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle unmöglich macht“ in Art. 23 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe ein autonomer Begriff des Unionsrechts, der in allen Mitgliedstaaten einheitlich dahin auszulegen ist, dass davon neben vorsätzlichem Handeln jedes Tun oder Unterlassen erfasst ist, das auf Fahrlässigkeit des Betriebsinhabers oder seines Vertreters zurückgeführt werden kann und zur Folge hatte, dass die Vor-Ort-Kontrolle nicht vollständig durchgeführt werden konnte, wenn dieser Betriebsinhaber oder sein Vertreter nicht alle Maßnahmen getroffen hat, die vernünftigerweise von ihm verlangt werden konnten, um sicherzustellen, dass diese Kontrolle vollständig durchgeführt wird (EuGH, U.v. 16.6.2011 - C-536/09 - juris Rn. 30).

### 34

Diese Auslegung des Begriffs „unmöglich machen“ kann auch auf die neue Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 übertragen werden. Der dortige Wortlaut spricht zwar nicht von „unmöglich machen“, sondern von der „Verhinderung“ einer Vor-Ort-Kontrolle. Das ist aber insoweit unschädlich, als die verschiedenen Sprachfassungen der Verordnung (EG) Nr. 796/2004, etwa die englische, die französische und die slowenische, bereits das Wort „verhindert“ verwendet haben und der EuGH bei derartigen sprachlichen Unterschieden nicht ausschließlich eine wörtliche Auslegung zugrunde gelegt hat, sondern den Begriff in seinem Kontext und nach dem allgemeinen Aufbau und Zweck der Regelung ausgelegt hat, zu dem er gehört (EuGH, U.v. 16.6.2011 - C-536/09 - juris Rn. 23 f.). Der EuGH ist in der Folge von dem o.g. einheitlichen autonomen Begriff des Unionsrechts über alle Sprachfassungen hinweg ausgegangen. Es ist dabei nicht ersichtlich, dass sich dieser einheitliche Begriff durch die neue Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 geändert hätte.

### 35

Im selben Kontext hat der EuGH auch entschieden, dass die in dieser Bestimmung vorgesehene Ablehnung der Beihilfeanträge auch nicht davon abhängt, dass der Landwirt oder sein Vertreter vorab von dem Teil der Vor-Ort-Kontrolle, der seine Mitwirkung erfordert, angemessen benachrichtigt wurde (EuGH, U.v. 16.6.2011 - C-536/09 - juris Rn. 32).

### 36

b) Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe hat der Kläger die beabsichtigte Vor-Ort-Kontrolle am 8. Januar 2018 gem. Art. 59 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 verhindert. Der Kläger hat den anwesenden Kontrolleuren den Zutritt zum Stall als die zu kontrollierende Örtlichkeit unter Verweis auf seinen Anwalt gänzlich verweigert und die Vor-Ort-Kontrolle damit i.S.d. Art. 59 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 verhindert.

### 37

Vor-Ort-Kontrollen sind ein Element des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems. Soweit sie nicht durch einen konkreten Verdacht veranlasst sind, werden sie als Stichproben durchgeführt. Sie haben den Zweck, zuverlässig zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfen und die anderweitigen Verpflichtungen eingehalten werden (vgl. dazu Art. 96 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 1306/2013; Art. 24 Abs. 1 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance (ABl. EU L 227, S.69)). Damit dienen sie dem Schutz der finanziellen Interessen der Union (Art. 58 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013). Dabei ist

anerkannt, dass der Schutz der finanziellen Interessen der Union Kontrollen, verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen rechtfertigt, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften). Zwar handelt es sich bei der in Art. 59 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 vorgesehenen Ablehnung der Beihilfeanträge um eine pauschale und schwerwiegende Rechtsfolge. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass es auf der Grundlage einer unvollständig gebliebenen Vor-Ort-Kontrolle typischerweise nicht möglich ist, alle für eine prinzipiell in Betracht kommende vollständige Kürzung erheblichen Umstände verlässlich festzustellen, ist jedoch nichts dafür ersichtlich, dass die - verschuldensabhängige - Ablehnung der betroffenen Beihilfeanträge unverhältnismäßig sein könnte. Vielmehr rechtfertigen Ziel und Bedeutung der Vor-Ort-Kontrollen die Ablehnung der Beihilfeanträge (vgl. jeweils zur insoweit gleichlaufenden Vorgängervorschrift: EuGH, U.v. 16.6.2011 - C-536/09 - juris Rn. 26 f.; BVerwG, U.v. 19.9.2013 - 3 C 25/12 - juris Rn. 30 f.).

### 38

Hierauf bezogen liegt es im Ermessen der Kontrolleure, im Rahmen ihrer Zuständigkeit auf der Grundlage der vor Ort angetroffenen Verhältnisse Gegenstand und Umfang der Kontrolle sowie die sich hieraus ergebenden Kontrollmaßnahmen näher zu bestimmen. Verweigert der Betriebsinhaber die gebotene Mitwirkung und kann daher die geplante Kontrolle von vornherein nicht durchgeführt werden, werden die Beihilfeanträge nach Art. 59 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 abgelehnt, weil sich nicht in der unionsrechtlich vorgegebenen Weise feststellen lässt, ob oder inwieweit die anderweitigen Verpflichtungen eingehalten wurden (BVerwG a.a.O.).

### 39

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union macht der Betriebsinhaber die Durchführung der Kontrolle bereits dann unmöglich, wenn sie infolge seines schuldhaften Verhaltens nicht vollständig durchgeführt werden kann (EuGH, U.v. 16.6.2011 - C-536/09 - juris Rn.28). Dabei reicht es bereits aus, wenn die Kontrolleure vor Abschluss der Vor-Ort-Kontrolle zum Verlassen der einer Kontrolle unterzogenen Betriebsräume und damit zum Abbruch der Vor-Ort-Kontrolle gezwungen werden (BVerwG, U.v. 19.9.2013 - 3 C 25/12 - juris Rn. 34).

### 40

c) Damit muss erst recht eine Verhinderung vorliegen, wenn die Vor-Ort-Kontrolle, wie im streitgegenständlichen Fall, gar nicht erst begonnen werden konnte, weil sich der Kläger schuldhaft weigerte, den Kontrolleuren Zutritt zu seinen Betriebsräumen zu gestatten. Daran ändert auch ein denkbarer Rechtsirrtum aufgrund des womöglich nicht vollumfänglich zutreffenden Rats eines Rechtsanwaltes nichts. Die rechtliche Beratung durch einen vom Kläger beauftragten Rechtsanwalt kann nicht zur Gewährung von Beihilfen im Förderverhältnis zwischen dem Kläger und dem Beklagten führen, sondern allenfalls zu Regressansprüchen gegenüber dem beratenden Anwalt. Die europarechtlichen Fördervoraussetzungen bleiben dadurch jedenfalls unberührt. Die rechtliche Einschätzung beruht auch nicht auf falschen Informationen von Behördenseite und ist damit in der Klägersphäre verschuldet. Im Übrigen hat der Kläger selbst bei der Stellung seines Mehrfachantrages angekreuzt, dass er von den Verpflichtungen und Hinweisen Kenntnis genommen hat, die u.a. in der Broschüre „Cross Compliance 2018“ genannt sind, und er diese Verpflichtungen erfüllen wird. Der Cross Compliance Broschüre 2018 ist auf S. 104 zu entnehmen, dass eine Kontrolle grundsätzlich auch unangekündigt zugelassen werden muss, der Betriebsinhaber aber grundsätzlich berechtigt ist, bei allen Kontrollen anwesend zu sein. Er hat dabei die Pflicht, Auskünfte zu erteilen und die erforderliche Unterstützung zu gewähren (§ 33 Abs. 1 der Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoSV)). Der Kläger hätte also wissen können und müssen, dass Vor-Ort-Kontrollen unangekündigt stattfinden dürfen, zumal er bei der beabsichtigten Vor-Ort-Kontrolle am 8. Januar 2018 von den anwesenden Kontrolleuren ausweislich eines Aktenvermerks vom 11. Januar 2018 (Bl. 77 d. Behördenakte) und den Prüfprotokollen (Bl. 76 d. Behördenakte) noch einmal ausdrücklich darauf und die Folge der Ablehnung hingewiesen worden ist.

### 41

d) Ein Fall höherer Gewalt bzw. außergewöhnliche Umstände liegen nicht vor. Ein wie vorgetragen schwieriges Verhältnis zu den Kontrolleuren erreicht keinesfalls eine vergleichbare Schwere zu den in einer nicht abschließenden Liste („insbesondere“) aufgeführten Fällen (Art. 2 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013: u.a. Tod oder länger andauernde Berufsunfähigkeit des Begünstigten, schwere

Naturkatastrophen), bei denen höhere Gewalt bzw. außergewöhnliche Umstände anerkannt werden. Gleiches gilt für einen denkbaren Rechtsirrtum aufgrund des Rats eines Rechtsanwaltes (vgl. dazu bereits oben).

#### **42**

e) Vor-Ort-Kontrollen müssen auch entgegen des Klägervortrags nicht angekündigt werden (vgl. Art. 25 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance). Vor-Ort-Kontrollen können demnach zwar in engen Grenzen angekündigt werden, sofern dies ihrem Zweck oder ihrer Wirksamkeit nicht zuwiderläuft. Die Ankündigungsfrist wäre dabei auf das strikte Minimum zu beschränken und dürfte im Rahmen von u.a. Beihilfeanträgen für Tiere grundsätzlich nicht mehr als 48 Stunden betragen. Eine Ankündigungspflicht besteht hingegen ausweislich des Wortlauts der Norm und des Zwecks einer Vor-Ort-Kontrolle nicht. Grundsätzlich finden Vor-Ort-Kontrollen unangekündigt statt, eine vorherige Ankündigung ist nach der gesetzlichen Konzeption die Ausnahme. Eine unangekündigte Kontrolle steht damit aber auch einer vollständigen Ablehnung eines Förderantrags nicht entgegen (vgl. auch EuGH, U.v. 16.6.2011 - C-536/09 - juris Rn. 32).

#### **43**

f) Dem Beklagten steht entgegen der Ansicht des Klägers auch kein Ermessen zu. Der eindeutige Wortlaut der Vorschrift des Art. 59 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 spricht von „wird abgelehnt“ und eröffnet daher keinerlei Ermessensspielraum. Die Folge der Ablehnung ist damit zwingend, wenn wie vorliegend kein Fall höherer Gewalt oder außergewöhnliche Umstände vorliegen.

#### **44**

2. Auf die zweite Vor-Ort-Kontrolle vom 19. Januar 2018 und die damit verbundenen rechtlichen Fragestellungen kommt es nicht mehr entscheidungserheblich an, da bereits die verhinderte Kontrolle vom 8. Januar 2018 die vollständige Ablehnung der beantragten Förderleistungen rechtfertigt. Im Übrigen wurde dem Kläger ausweislich der Prüfprotokolle (Bl. 76 und 83 d. Behördenakte) und einem Aktenvermerk eines Kontrolleurs vom 11. Januar 2018 (Bl. 77 d. Behördenakte) bei den Kontrollen am 8. Januar 2018 sowie am 19. Januar 2018 noch einmal erklärt, dass er auch unangemeldete Kontrollen dulden muss, da andernfalls eine 100%ige Kürzung droht. Auch nach diesen Hinweisen hat der Kläger am 19. Januar 2018 erneut eine Vor-Ort-Kontrolle verhindert, indem er den Kontrolleuren mit derselben Begründung abermals den Zutritt zu den Betriebsräumen verwehrt, wozu der Kläger aber nach § 33 Abs. 1 InVeKoSV grundsätzlich verpflichtet gewesen wäre (vgl. zur Mitwirkungspflicht auch EuGH, U.v. 16.6.2011 - C-536/09 - juris Rn. 30). Eine fachrechtliche Kontrolle konnte nur per Duldungsanordnung zwangsweise durchgesetzt werden.

II.

#### **45**

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

III.

#### **46**

Eine Entscheidung über die Frage der Notwendigkeit der Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren gem. § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO war mangels einer dem Kläger günstigen Kostenentscheidung nicht veranlasst.

IV.

#### **47**

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.