VGH München, Beschluss v. 09.03.2021 – 6 ZB 21.137

Titel:

Erfolglose Berufungszulassungsantrag wegen subventionsrechtlicher Cross-Compliance-Sanktion

Normenketten:

AEUV Art. 267 Abs. 3
EUVO 1306/2013 Art. 91 Abs. 1, Art. 92 S. 1, Art. 93 Abs. 1 lit. b, Abs. 2, Art. 99, Anh. II
EGRL 2008/71 Art. 4 Abs. 1
ViehVerkV § 25, § 42
VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3

Leitsätze:

1. Zur Zulassung der Berufung führende ernstliche Richtigkeitszweifel können sich aus einer unterbliebenen Vorlage eines nicht letztinstanzlichen Gerichts an den Europäischen Gerichtshof nur dann ergeben, wenn hinsichtlich der Vorlageentscheidung eine Ermessensreduzierung auf Null eingetreten war (Anschluss an BVerwG BeckRS 9998, 48977). (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)
2. Bei der Pflicht zur Führung eines aktuellen und chronologisch geführten Bestandsregisters geht es nicht lediglich um die Dokumentation der Förderhöhe pro Tier; die Kennzeichnungs- und Registrierungspflicht gehört vielmehr aus dem Grunde zu den Grundanforderungen an die Betriebsführung, damit Tierverbringungen zum Schutz gegen die Verschleppung von Tierseuchen im Viehverkehr schnell und zuverlässig ermittelt werden können. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)
3. Ein Empfänger von Fördermitteln muss die Grundanforderungen an die Betriebsführung selbst erfüllen, so dass er als Tierhalter selbst ein Bestandsregister zu führen und dieses auf dem neuesten Stand zu halten hat. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)
4. Cross-Compliance-Sanktionen haben keinen Strafcharakter, sondern stellen einen unselbständigen Teil der Beihilferegelungen im Sinne einer Bedingung dar. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Landwirtschaftliche Subventionen, Pflicht zur Vorlage an den Europäischen, Gerichtshof, Mehrfachantrag, Grundanforderungen an die Betriebsführung, Cross-Compliance-Regelungen, Bestandsregister, Herkunfts- und Informationssystem für Tiere (HIT-Datenbank), Registrierungs- und Meldepflichten eines Schweinehalters, Anzulastender Verstoß, Strafcharakter der Kürzungen bzw. Rückforderungen (verneint), Bewertungsmatrix

Vorinstanz:

VG Würzburg, Urteil vom 12.10.2020 – W 8 K 19.1540

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 19.04.2021 – 6 ZB 21.137

Tenor

I. Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 12. Oktober 2020 - W 8 K 19.1540 - wird abgelehnt.

II. Der Kläger hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 2.093,48 € festgesetzt.

Gründe

1
Der Antrag des Klägers, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zuzulassen, bleibt ohne Erfolg. Die innerhalb der Begründungsfrist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO geltend gemachten

Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 und 3 VwGO wurden nicht ausreichend dargelegt (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) oder liegen nicht vor (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO).

2
Der Kläger wendet sich gegen Cross-Compliance-Sanktionen für das Antragsjahr 2017.

3
Er ist Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs. Für diesen Betrieb hat er am 4. Mai 2017 beim Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) Karlstadt einen sogenannten Mehrfachantrag für das Förderjahr 2017 gestellt, mit dem er die Basisprämie durch Aktivierung der Zahlungsansprüche und Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden (Greeningprämie), die Umverteilungsprämie für aktivierte Zahlungsansprüche, die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und die Auszahlung für das Kulturlandschaftspflegeprogramm (KULAP) beantragte. Als Anlage 2 ist diesem Mehrfachantrag ein Viehverzeichnis beigefügt, in welchem der Kläger u.a. angegeben hat, dass in seinem Betrieb im Jahr 2017 ca. 28 Ferkel bis unter 30 kg und ca. 6 Zuchtsauen gehalten werden. In seinem online gestellten Antrag hat er u.a. versichert, dass er von den Verpflichtungen und Hinweisen in der Broschüre „Cross Compliance 2017“ Kenntnis genommen habe und diese einhalte bzw. die Fördervoraussetzungen erfülle.

4
Bei einer Vor-Ort-Kontrolle am 29. November 2017 hat das Veterinäramt festgestellt, dass ein vollständiges, aktuelles und chronologisch geführtes Bestandsregister für die im Betrieb des Klägers gehaltenen Schweine fehlte und auch während der Kontrolle nicht vorgelegt werden konnte. Das AELF Karlstadt bewertete dies als fahrlässigen Verstoß gegen die „Cross-Compliance“ Vorschriften (Grundanforderungen an die Betriebsführung - GAB 6) und kürzte die streitgegenständlichen Förderzuwendungen um jeweils drei Prozent. Mit Bescheiden vom 23. Juli 2018 nahm es die entsprechenden Bewilligungsbescheide jeweils teilweise zurück und forderte den überzahlten Betrag vom Kläger zurück (insgesamt: 2.093,48 €).

5
Die nach erfolglosem Widerspruch erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 12. Oktober 2020 abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, der Beklagte sei zutreffend von einem Verstoß gegen die Vorgaben der Cross-Compliance ausgegangen und habe diesen ermessensfehlerfrei als mittleren Verstoß mit der Folge einer Kürzung der streitgegenständlichen Förderungen um 3% gewertet. Einer seitens des Klägers angeregten Vorlage zum Europäischen Gerichtshof bezüglich mehrerer vom Klägerbevollmächtigten formulierter Fragen bedürfe es nicht.

6
Die vom Kläger gegen das erstinstanzliche Urteil vorgebrachten Einwände, auf deren Prüfung das Gericht beschränkt ist (§ 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO), rechtfertigen nicht die Zulassung der Berufung nach § 124 Abs. 2 VwGO.

7
1. Es bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

8
Dieser Zulassungsgrund läge vor, wenn vom Rechtsmittelführer ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt würden (vgl. zu diesem Maßstab BVerfG, B.v. 10.9.2009 - 1 BvR 814/09 - NJW 2009, 3642 m.w.N.). Die Richtigkeitszweifel müssen sich auf das Ergebnis der Entscheidung beziehen; es muss also mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen sein, dass die Berufung zu einer Änderung der angefochtenen Entscheidung führen wird (vgl. BVerwG, B.v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 - NVwZ-RR 2004, 542 f.; BayVGH, B.v. 15.2.2018 - 6 ZB 17.2521 - juris Rn. 4). Das ist hier nicht der Fall.

9
a) Das Verwaltungsgericht hat die in erster Instanz gestellten Vorlageanträge nach Art. 267 Abs. 3 AEUV an den Europäischen Gerichtshof nicht in rechtswidriger Weise übergangen.

10

Eine Pflicht zur Vorlage an den Europäischen Gerichtshof bei Zweifeln über die Auslegung von Unionsrecht trifft nach Art. 267 Abs. 3 AEUV nur letztinstanzliche Gerichte. Dazu zählt das Verwaltungsgericht Würzburg nicht, da gegen sein Urteil mit dem Antrag auf Zulassung der Berufung ein Rechtsmittel des innerstaatlichen Rechts im Sinn des Art. 267 Abs. 3 AEUV gegeben ist (vgl. BayVGH, B.v. 8.10.2018 - 15 ZB 17.30545 - juris Rn. 32 m.w.N.; B.v. 2.5.2013 - 11 ZB 11.3034 - juris Rn. 3 m.w.N.).

11
Art. 267 Satz 2 AEUV räumt dem Verwaltungsgericht lediglich ein Vorlageermessen ein. Ernstliche Zweifel können sich aus einer unterbliebenen Vorlage eines nicht letztinstanzlichen Gerichts an den Europäischen Gerichtshof daher nur dann ergeben, wenn hinsichtlich der Vorlageentscheidung eine Ermessensreduzierung auf Null eingetreten war (vgl. BVerwG, B.v. 14.12.1992 - 5 B 72.92 - juris). Der Zulassungsantrag zeigt dies indes nicht auf. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts, von einer Vorlage des Rechtsstreits an den Europäischen Gerichtshof abzusehen, kann vielmehr schon aus dem Grund nicht ermessensfehlerhaft sein, weil es aus der insoweit maßgeblichen Sicht des Verwaltungsgerichts einer Klärung von Fragen in Bezug auf die Auslegung von Gemeinschaftsrecht durch den Europäischen Gerichtshof bei objektiver Betrachtung nicht bedurfte (vgl. OVG LSA, B.v. 9.12.2004 - 3 L 5/12 - juris Rn. 102). Das ergibt sich ohne weiteres aus den Ausführungen des Erstgerichts, die sich mit dem auf das Gemeinschaftsrecht bezogenen Vorbringen ausführlich auseinandersetzen und im Einzelnen darlegen, dass die gestellten Vorlagefragen aus Sicht des Verwaltungsgerichts entweder nicht entscheidungserheblich sind oder dieses bei der Auslegung des vorliegend anzuwendenden Unionsrechts keine vernünftigen Zweifel hegte.

12
b) Das Verwaltungsgericht hat mit überzeugender Begründung einen Cross-Compliance-relevanten Verstoß des Klägers gegen die Grundanforderungen der Betriebsführung (GAB) angenommen, der gemäß Art. 97 i.V.m. Art. 91 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013 mit einer Verwaltungssanktion zu ahnden war.

13
Der Kläger hat als Begünstigter i.S.v. Art. 92 Satz 1 VO (EU) Nr. 1306/2013 für den gesamten Betrieb die in Art. 93 Abs. 1 Buchst. b und Abs. 2 VO (EU) Nr. 1306/2013 genannten Grundanforderungen an die Betriebsführung und Vorschriften für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (Cross-Compliance-Regelungen) zu erfüllen. Dazu gehören nach Anhang II VO (EU) Nr. 1306/2013 im Bereich „Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze“ auch Anforderungen an die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren, deren Mindestanforderungen im Hinblick auf die Schweinehaltung in der RL 2008/71/EG des Rates vom 15.7.2008 festgelegt sind. Nach Erwägungsgrund 5 zu dieser Richtlinie sollen die Tierhalter über die im Betrieb gehaltenen Tiere genau Buch führen. Dem folgend ist der Tierhalter nach Art. 4 Abs. 1 RL 2008/71/EG verpflichtet, ein Register zu führen, das Angaben über die Anzahl der in seinem Betrieb vorhandenen Tiere sowie eine von ihm auf dem neuesten Stand gehaltene Übersicht über die bei diesen Tieren zu verzeichnenden Bewegungen (jeder Zu- und Abgang) enthält. Gemäß Art. 93 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1306/2013 gilt die RL 2008/71/EG, die gemäß ihrem Art. 1 Satz 1 lediglich die Mindestanforderungen regelt, so, wie sie von den Mitgliedstaaten umgesetzt wurde.

14
Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass diese Vorschriften auf nationaler Ebene durch die Verordnung zum Schutz gegen die Verschleppung von Tierseuchen im Viehverkehr - Viehverkehrsverordnung (ViehVerkV) konkretisiert werden (vgl. amtl. Anmerkung 3 der ViehVerkV; BayVGH, B.v. 22.5.2020 - 6 ZB 19.2344 - juris Rn. 12; B.v. 9.5.2017 - 13a ZB 16.2075 - juris Rn. 5). Nach § 42 Abs. 1 ViehVerkV hat der Tierhalter über seinen Schweinebestand ein Register nach dem Muster der Anlage 12 zu führen.

15
Dem Einwand des Klägers, die Viehverkehrsverordnung und deren Anlage 12 seien entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht compliance-relevant, ist nicht zu folgen. Bei der Pflicht zur Führung eines aktuellen und chronologisch geführten Bestandsregisters geht es erkennbar nicht, wie der Kläger meint, lediglich um die Dokumentation der Förderhöhe pro Tier; die Kennzeichnungs- und Registrierungspflicht gehört vielmehr aus dem Grunde zu den Grundanforderungen an die Betriebsführung,

damit Tierverbringungen zum Schutz gegen die Verschleppung von Tierseuchen im Viehverkehr schnell und zuverlässig ermittelt werden können (s. Erwägungsgrund 5 zur RL 2008/71/EG).

16
Zutreffend ist das Verwaltungsgericht weiter davon ausgegangen, dass der Kläger zur Führung eines Registers auch für die in seinem Betrieb gehaltenen Schweine verpflichtet war. Die Behauptung, die Haltung der Schweine habe überwiegend zum Eigenverbrauch gedient, so dass gemäß dem Erwägungsgrund 8 der RL 2008/71/EG keine entsprechende Pflicht des Klägers bestanden habe, führt nicht zu ernstlichen Zweifeln an der Auffassung des Erstgerichts. Ein Eigenverbrauch ist seitens des Klägers nicht substantiiert vorgetragen worden; in der Klagebegründung wurde lediglich - ohne jedoch hierzu nähere Angaben in irgendeiner Form gemacht zu haben - bemängelt, die Ausgangs- und Widerspruchsbehörde habe die Frage der Haltung der Tiere überwiegend zum Eigenverbrauch unberücksichtigt gelassen. Erstmals im Zulassungsantrag führt der Klägerbevollmächtigte dazu aus, die Betrachtung der Anzahl der (namentlich nicht genannten) näheren Familienmitglieder von 20 Personen und des durchschnittlichen deutschen Schweinefleischverbrauchs spräche augenfällig für den Eigenverbrauch. Unabhängig davon, dass das Vorhandensein zahlreicher Verwandter allein einen tatsächlichen Eigenverbrauch nicht belegen kann, wird die Behauptung auch durch das vom Kläger am 2. Februar 2018 vorgelegte Bestandsregister eindeutig widerlegt, worin im Jahr 2017 ausschließlich Verkäufe (48 Stück) oder der Tod von Tieren (2 Stück) vermerkt wurden.

17
Der Kläger kann auch nicht damit durchdringen, das Herkunfts- und Informationssystem für Tiere (HI-Tier) sei ausreichend im Sinne der Förderbedingungen. Er führt dazu aus, Art. 4 Abs. 1 RL 2008/71/EU verlange zwar ein Bestandsregister, schreibe aber dabei ausdrücklich keine Form vor, und schon gar nicht, wer dieses führe. Auch mehrere Stellen oder Personen könnten gleichzeitig eines führen. Alle Abnehmer, Mäster und Tierkörperbeseitigungseinrichtungen hätten jeden Zugang über die HI-Tier Datenbank zu melden, so dass dieses System in seiner Gesamtheit alle Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 1 RL 2008/71/EG erfülle. Das trifft jedoch nicht zu. Vielmehr ergibt sich aus dem Wortlaut der einschlägigen Vorschriften (Art. 4 RL 2008/71/EG; § 42 Abs. 1 ViehVerkV) eindeutig, dass jeder Tierhalter nach dem Muster in Anlage 12 der ViehVerkV selbst ein - eigenes - Register über die in seinem Betrieb vorhandenen Schweine zu führen hat, das eine stets auf dem neuesten Stand zu haltende Übersicht über die bei diesen Tieren zu verzeichnenden Bewegungen (jeder Zu- und Abgang inkl. Geburten oder Todesfälle im eigenen Betrieb) umfasst. Dieses Register kann zwar entweder manuell oder auch digital geführt werden (vgl. § 25 Abs. 1 Satz 1 ViehVerkV); allerdings ergibt sich bereits daraus, dass ein Empfänger von Fördermitteln die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB 6) selbst erfüllen muss, dass der Tierhalter die genannten Daten selbst in das von ihm geführte Register einzutragen und dieses auf dem neuesten Stand zu halten hat.

18
Entgegen der Auffassung des Klägers ist das Verwaltungsgericht zutreffend davon ausgegangen, dass ein solches Bestandsregister bei der Vor-Ort-Kontrolle am 27. November 2017 nicht vorgelegt wurde und dies dem Kläger auch anzulasten ist. Der Feststellung des Verwaltungsgerichts, den Kontrolleuren sei lediglich ein nicht ausgefülltes Bestandsregister und auch keine sonstigen Nachweise über Ver- und Zukäufe oder Tod und Geburten vorgelegt worden, ist der Kläger nicht substantiiert entgegengetreten. Ein CCrelevanter Verstoß des Klägers gegen die Kennzeichnungs- und Registrierungspflicht (GAB 6) hat daher unbestreitbar vorgelegen, der gemäß Art. 97 Abs. 1 i.V.m. Art. 91 VO (EU) Nr. 1306/2013 mit einer Verwaltungssanktion zu ahnden war. Substantiierte Einwände trägt der Zulassungsantrag hiergegen nicht vor. Die Rüge, der Kläger sei weder während der Kontrolle noch später aufgefordert worden, das Bestandsverzeichnis unverzüglich zu vervollständigen, führt nicht weiter. Zum einen ist die Frage, ob der Kläger zur Beibringung eines korrekten Registers aufgefordert worden ist, nicht entscheidungserheblich, da ein zum maßgeblichen Kontrollzeitpunkt festgestellter CCrelevanter Verstoß die Sanktion auslöst und dies durch eine nachträgliche Korrektur nicht mehr beseitigt werden kann (Art. 97 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013: „zu irgendeinem Zeitpunkt nicht erfüllt“). Ungeachtet dessen trifft die Rüge auch nicht zu: Nach unbestritten gebliebenem Vortrag des Beklagten war die Ehefrau des Klägers mit dessen Zustimmung bei der Kontrolle der Schweinehaltung anwesend, um eine zügige Kontrolle beider Betriebsstätten des Klägers zu ermöglichen. Sie fungierte damit insoweit als Vertreterin des Klägers, der sich daher die nach unbestrittenem Vorbringen des Beklagten ihr gegenüber ausgesprochene Aufforderung zur unverzüglichen Vorlage eines den

Vorschriften der ViehVerkV entsprechenden Bestandsverzeichnisses zurechnen lassen muss (vgl. EuGH, U.v. 16.6.2011 - C-536/09 - juris Rn. 40 zum - vergleichbaren - Begriff des Vertreters in Art. 23 Abs. 2 der VO EG Nr. 796/2004).

19
Der Senat teilt auch die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass der Verstoß dem Kläger als Betriebsinhaber im Sinn von Art. 97 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013 unmittelbar anzulasten und damit kürzungsrelevant ist. Mit der Verwendung des Begriffs „anzulasten“ wird auf eine dem Betriebsinhaber unmittelbar zuzuschreibende vorsätzliche oder fahrlässige Handlung oder Unterlassung verwiesen (vgl. VG München, U.v. 28.11.2015 - M 12 K 14.5539 - juris Rn. 20 m.w.N.). Der Verstoß ist im vorliegenden Fall - zumindest - auf eine Fahrlässigkeit des Klägers zurückzuführen. Aus seinem Mehrfachantrag ergibt sich ohne Zweifel, dass auf dem klägerischen Betrieb im Jahr 2017 Schweine gehalten werden. Als Betriebsinhaber ist der Kläger für diese Tiere verantwortlich und damit als Halter anzusehen (Art. 2 Buchst. c RL 2008/71/EG). Unter Fahrlässigkeit ist eine objektive Sorgfaltspflichtverletzung bei gleichzeitiger Vorhersehbarkeit und Vermeidbarkeit des Erfolgs zu verstehen. Die objektiven Sorgfaltspflichten im Rahmen der Schweinehaltung sind durch Art. 4 RL 2008/71/EG und §§ 25, 42 ViehVerkV ausgestaltet.

20
Diese Pflichten waren nach zutreffender Auffassung des Verwaltungsgerichts auch vorherzusehen und die Verstöße zu vermeiden, denn auf die jeweiligen Verpflichtungen wird regelmäßig in den Merkblättern und insbesondere in der Cross-Compliance-Broschüre hingewiesen. Darin wird ausführlich dargestellt, welche Regelungen zur Tierkennzeichnung und Tierregistrierung eingehalten werden müssen. Damit kommt die Beklagte ihrer Informationspflicht gemäß Art. 95 VO (EG) Nr. 1306/2013 im erforderlichen Umfang nach. Anhaltspunkte dafür, weshalb die Merkblätter und insbesondere die CC-Broschüre keine ausreichenden Informationen zur Kennzeichnungs- und Registrierungspflicht der Tiere enthalten sollten, wurden nicht vorgetragen und sind auch nicht ersichtlich. Der Kläger hat auch ausdrücklich bestätigt, dass ihm die Verpflichtungen bekannt gewesen sind. Er hat daher die im Verkehr erforderliche Sorgfalt in Bezug auf die Einhaltung der hier in Frage stehenden Grundanforderungen an die Betriebsführung außer Acht gelassen.

21
c) Soweit das Zulassungsvorbringen Ausführungen zum Strafcharakter der Kürzungen bzw. Rückforderungen enthält, ergeben sich auch daraus keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils.

22
Der Europäische Gerichtshof hat wiederholt festgestellt, dass es sich bei der im Fall der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen anzuwendenden Sanktion in Regelungen der gemeinsamen Agrarpolitik, wie die Kürzung oder der Ausschluss von Beihilfen, um ein spezielles Instrument der Verwaltung handelt, das integraler Bestandteil des Systems der Landwirtschaftsbeihilfen ist und die Einhaltung dieser Verpflichtungen fördern soll (EuGH, U.v. 13.12.2012 - C-11/12 - juris Rn. 2), aber keinen strafrechtlichen Charakter besitzt (vgl. EuGH, U.v. 11.7.2002 - C-210/00 - Käserei Champignon Hofreiter, juris Rn. 36 m.w.N.). Das System der Kürzungen oder des Ausschlusses von Direktzahlungen stellt eine Verwaltungsmaßnahme dar, die mit den Anreizen in Form von Direktzahlungen verbunden ist.

23
Nichts spricht dafür, dass diese Frage in Bezug auf die in Art. 97 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013 vorgesehene Sanktion anders zu beantworten wäre. Das Instrument der Cross-Compliance knüpft die Auszahlung von Agrarsubventionen an die Bedingung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen in den Bereichen Gesundheits-, Umwelt- und Tierschutz. Landwirte, die die Vorschriften der Cross Compliance mit den darin enthaltenen Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) oder die Erhaltung von Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) nicht befolgen, sollen auch nicht oder nicht in voller Höhe finanziell gefördert werden (vgl. Ölfke, Die Ökologisierung der GAP, in: Martinez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht, S. 11). Die Kürzung der Direktzahlungen wird zwar in Art. 97 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013 als Sanktion bezeichnet; sie dient jedoch als eine spezifische Handhabe der Verwaltung allein der Erreichung des dem System der Kürzungen des Gesamtbetrages der Direktzahlungen und des Ausschlusses von deren Bezug zugrunde liegenden Ziels, nämlich der Integration der grundlegenden Anforderungen des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes sowie der Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand

in die gemeinsamen Marktorganisationen (vgl. EuGH, U.v. 12.12.2012 - C-11/12 - juris Rn. 40). Die Sanktionen stellen damit einen unselbständigen Teil der Beihilferegelungen dar, ohne dass hiermit ein Strafcharakter verbunden wäre (vgl. auch Art. 3 VO (EU) Nr. 640/2014, wo ausdrücklich zwischen der Anwendung der in dieser Verordnung vorgesehenen Verwaltungssanktionen und der Anwendung von nach nationalem Recht etwa vorgesehenen strafrechtlichen Sanktionen unterschieden wird). Zu berücksichtigen ist bei dieser Einordnung insbesondere, dass der Landwirt sich aus freien Stücken dafür entscheidet, eine Beihilfe im Bereich der Landwirtschaft in Anspruch zu nehmen (in diesem Sinne: EuGH, U.v. 18.11.1987 - C-137/85 - juris Rn. 13). Vor dem Hintergrund dieser Freiwilligkeit ist ein Strafcharakter der Beihilfekürzungen aufgrund der Nichterfüllung der Bedingungen abzulehnen (vgl. EuGH, U.v. 11.7.2002 - C-210/00 - a.a.O., Rn. 41).

24
d) Das Verwaltungsgericht hat zutreffend festgestellt, dass der streitgegenständliche Verstoß vom Beklagten richtig bewertet worden ist.

25
Entgegen der Auffassung des Klägers kommt ein Absehen von der Verhängung einer Sanktion im Rahmen des sog. Frühwarnsystems vorliegend nicht in Betracht, da die hierfür erforderlichen Voraussetzungen nicht vorliegen. Das gemäß Art. 5 Abs. 3 des Agrarzahlungen-Verpflichtungsgesetz i.V.m. Art. 99 Abs. 2 Unterabsatz 2 VO (EU) Nr. 1306/2013 und Art. 39 Abs. 3 VO (EU) Nr. 640/2014 von den zuständigen Behörden einzurichtende Frühwarnsystem findet nur bei geringen Verstößen Anwendung. Einen solchen hat die Behörde nach den rechtlich nicht zu beanstandenden ausführlichen Darlegungen des Verwaltungsgerichts ermessensfehlerfrei gerade nicht angenommen. Mit der bloßen wiederholten Behauptung, der Verstoß sei falsch bewertet worden, werden keine ernstlichen Zweifel an dieser Feststellung dargelegt.

26
Der vom Kläger erneut ins Feld geführte Umstand, dass es im Bereich der in seinem Betrieb in deutlich größerem Umfang betriebenen Rindermast keine Beanstandungen gegeben hat, kann nicht zur Annahme eines nur marginalen Verstoßes des Klägers gegen die Grundanforderungen an die Betriebsführung (hier: GAB 6) führen. Mit den Anforderungen der Cross-Compliance wird ein gesamtbetrieblicher Ansatz verfolgt, wonach die Verpflichtungen jeweils in allen Produktionsbereichen und allen Betriebsstätten einzuhalten sind. Die Verpflichtung, stets ein ordnungsgemäßes Bestandsregister für die im Betrieb befindlichen Schweine zu führen, stellt, wie das Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat, eine eigenständige, für sich zu betrachtende Verpflichtung des Landwirts dar, deren Nichtbeachtung nach Art. 97 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013 zur Verhängung der Verwaltungssanktion führt. Dass sich der Landwirt in anderen Betriebsbereichen an die Grundanforderungen an die Betriebsführung hält, kann keine Auswirkungen auf die Bewertung eines Verstoßes in einem anderen - wenn auch kleineren - Betriebszweig haben.

27
e) Das Verwaltungsgericht hat ausführlich dargelegt, dass die Ermessensentscheidung hinsichtlich der Höhe der Kürzung der Beihilfen nicht zu beanstanden ist. Die Rüge des Klägers, im streitgegenständlichen Urteil fände sich hierzu nichts, geht daher fehl.

28
Der Einwand des Klägers, bei der Berechnung der Höhe der Rückforderung müsse auch berücksichtigt werden, dass die Basisprämie namentlich der Einkommenssicherung der Landwirte diene, führt ebenfalls nicht zu ernstlichen Zweifeln an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils. In den bei der Berechnung der zu verhängenden Verwaltungssanktion zugrunde zu legenden Vorschriften (Art. 99 und Art. 91 VO (EU) Nr. 1306/2013, Art. 39 VO (EU) Nr. 640/2014) werden die zu berücksichtigenden Umstände (Schwere, Ausmaß, Dauer und wiederholtes Auftreten der Verstöße, fahrlässiges oder vorsätzliches Verhalten) abschließend benannt. Mögliche Auswirkungen einer Kürzung oder eines Ausschlusses auf die Einkommenssicherung des Betroffenen finden danach keine Berücksichtigung bei der Berechnung. Das würde im Übrigen auch dem Ziel des europäischen Gesetzgebers widersprechen, mit dem System der Kürzungen und Ausschlüsse für die Betriebsinhaber einen Anreiz zu schaffen, die bereits bestehenden Rechtsvorschriften in den verschiedenen Bereichen der anderweitigen Verpflichtungen zu befolgen.

29

Inwiefern die vorliegende Kürzung der vom Kläger für das Jahr 2017 beantragten Fördermittel eine dem Erwägungsgrund 55 zur VO (EU) Nr. 1306/2013 widersprechende Ungleichbehandlung von reinen Grünlandbewirtschaftern gegenüber Tierhaltern erzeugen sollte, wird seitens des Klägers nicht dargelegt und ist auch nicht nachvollziehbar.

30
f) Der Kläger kann auch nicht mit Erfolg geltend machen, es bestehe keine Wiederholungsgefahr, da er die Schweinehaltung bereits vor Erlass des Kürzungsbescheides aufgegeben habe. Wie sich aus Art. 97 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013 unzweifelhaft ergibt, wird die Verwaltungssanktion gemäß Artikel 91 dieser Verordnung verhängt, wenn die Cross-Compliance-Vorschriften in einem bestimmten Kalenderjahr zu irgendeinem Zeitpunkt nicht erfüllt werden. Das Bestehen einer Wiederholungsgefahr spielt bei der Berechnung der Kürzung keine Rolle.

31
g) Der vom Kläger genannte Erwägungsgrund 28 zur VO (EU) Nr. 640/2014 ist für den vorliegenden Fall nicht von Bedeutung, da die dort genannten Beihilfe- oder Zahlungsanträge im Rahmen von Beihilferegelungen für Tiere oder tierbezogene Stützungsmaßnahmen nicht Gegenstand der streitgegenständlichen Bescheide sind.

32
h) Soweit der Kläger rügt, die einschlägige Bewertungsmatrix des Beklagten sei nicht relevant, da sie nicht mit dem Fördergeber abgestimmt worden sei, so dass die Gleichbehandlung der Betroffenen in allen Mitgliedstaaten nicht gewährleistet sei, dringt er damit nicht durch. Hierbei handelt es sich um eine in einer Bund-Länder-Abstimmung beschlossene interne Arbeitsanweisung zur europarechtskonformen Anwendung der Vorgaben aus Art. 38 VO (EU) Nr. 640/2014, die eine möglichst gleichförmige Ausübung des den Mitgliedstaaten dort eingeräumten Ermessensspielraums hinsichtlich der Beurteilung eines Verstoßes als „schwer“, „mittel“ oder „leicht“ im Bundesgebiet gewährleisten soll. Sie halten sich in dem vom Unionsrecht vorgegebenen Rahmen und sind daher nicht zu beanstanden. Gewisse Unterschiede bei der Einschätzung des Einzelfalles sind bei Ermessensentscheidungen immanent und führen nicht zu einem Verstoß gegen das unionsrechtliche Diskriminierungsverbot (Art. 40 Abs. 2 AEUV).

33
Substantiierte Einwände gegen die Einordnung des Verstoßes als „mittel“ hat der Kläger nicht dargelegt. Unbestritten war zum Kontrollzeitpunkt weder ein vollständig, noch ein chronologisch oder ein aktuell geführtes Register vorhanden. Wie das Verwaltungsgericht in nicht zu beanstandender Weise festgestellt hat, stellen nach der vom Kläger angesprochenen Bewertungsmatrix für das Kontrolljahr 2017 das nicht vollständige sowie das nicht chronologisch geführte Register jeweils einen leichten, das nicht aktuell geführte Register einen mittleren Verstoß dar. Bei der Gesamtbewertung erfolgt jedoch keine Addition oder die Bildung eines Mittelwertes aller Werte; vielmehr gilt der am höchsten bewertete Verstoß als die ermittelte Bewertung für das Kriterium insgesamt, so dass die Bewertung des Verstoßes als „mittel“ den Vorgaben der Bewertungsmatrix entspricht.

34
2. Die Berufung ist auch nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

35
In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass sich die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache auch daraus ergeben kann, dass bestimmte Fragen in dem zuzulassenden Rechtsmittelverfahren der Vorlage an den Europäischen Gerichtshof nach Art. 267 Abs. 3 AEUV bedarf (vgl. BVerfG, B.v. 19.4.2017 - 1 BvR 1994/13 - juris Rn. 13 m.w.N.; OVG Bremen, B.v. 7.10.2019 - 1 LA 213/19 - juris Rn. 17).

36
Wird in einem schwebenden gerichtlichen Verfahren eine Frage des Gemeinschaftsrechts gestellt, muss ein nationales letztinstanzliches Gericht nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs der Vorlagepflicht nachkommen, es sei denn, die gestellte Frage ist nicht entscheidungserheblich, die betreffende unionsrechtliche Bestimmung war bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof oder die richtige Anwendung des Unionsrechts ist so offenkundig, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt (vgl. EuGH, U.v. 6.10.1982 - C-283/81 - juris Rn. 21). Ob daran gemessen eine

Vorlagepflicht besteht und daher eine Zulassung des Rechtsmittels zu erfolgen hat, ist im Zulassungsverfahren auf der Grundlage des Vorbringens im Zulassungsantrag zu bewerten (BVerfG, B.v. 19.4.2017 - 1 BvR 1994/13 - juris Rn. 16). Denn das Zulassungsverfahren beruht auf der Obliegenheit der antragstellenden Partei, die Zulassungsgründe im Einzelnen darzulegen. Das gilt auch für die grundsätzliche Bedeutung und die damit zusammenhängenden Vorlagefragen.

37
Das Zulassungsvorbringen zeigt vorliegend nicht auf, dass von einer Vorlagepflicht im Berufungsverfahren und damit von einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache ausgegangen werden muss. Wie oben dargelegt verbleibt nach Auffassung des Senats auch unter Berücksichtigung der Antragsbegründung kein Raum für vernünftige Zweifel an der Auslegung der im vorliegenden Fall einschlägigen unionsrechtlichen Vorschriften, weshalb es der Herbeiführung einer Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs nicht bedarf.

38
3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.

39
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).