

Titel:

Verstoß gegen Cross-Compliance-Vorgaben zum Tierschutz

Normenketten:

TierSchG § 15 Abs. 2, § 16 Abs. 1 S. 2

TierSchNutztV § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3

VO (EU) 1306/2013 Art. 91, Art. 92, Art. 93, Art. 99 Abs. 1, Abs. 2

Leitsätze:

1. Die in § 16 Abs. 1 S. 2 TierSchG zum Ausdruck kommende vorrangige Beurteilungskompetenz des Amtstierarztes bei tierschutzrechtlichen Feststellungen hat auch im Bereich der Sanktionierung tierschutzrechtlicher Verstöße im Rahmen der landwirtschaftlichen Subventionen Bedeutung. (Rn. 47) (redaktioneller Leitsatz)

2. Im Falle des intendierten Ermessens beeinhaltet die gesetzliche Ermächtigung zur Ermessensentscheidung schon die Vorgabe des Ergebnisses der Ermessensabwägung im Regelfall und lässt lediglich ein Abweichen in atypischen Einzelfällen zu. (Rn. 56) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Pflicht zur erneuten Hinzuziehung eines Tierarztes bei erkennbarer Verschlechterung der Erkrankung eines Tieres, ordnungsgemäße Ermessensausübung bei Sanktionierung eines Cross-Compliance-Verstoßes, Direktzahlungen, Cross-Compliance-Verstoß, Tierschutzpflichten, Erkrankung, Tierarzt, intendiertes Ermessen

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch den Beklagten durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 v. H. des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v. H. des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger, der eine Milchviehwirtschaft betreibt, wendet sich gegen den Bescheid der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 18.08.2020, mit dem der Widerspruch des Klägers gegen den Bescheid des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ... (im Folgenden: AELF) vom 10.12.2019 zurückgewiesen wurde. Das AELF hatte im Ausgangsbescheid dem Kläger die Direktzahlungen aus den Mitteln der EU wegen eines Verstoßes gegen die Cross-Compliance-Vorgaben zum Tierschutz gekürzt.

2

Die streitgegenständliche Kuh aus dem Betrieb des Klägers mit der Ohrenmarkennummer DE ... gebar am 03.04.2019 zwei Kälber. Sie wurde am 12.04.2019 durch den Tierarzt des Klägers, Dr. ..., eingeschläfert. Am 15.04.2019 wurde sie im Verarbeitungsbetrieb Tierischer Nebenprodukte ... angeliefert, wo sie durch augenscheinliche krankhafte Veränderungen am Körper auffiel. Der Verarbeitungsbetrieb setzte daraufhin das Veterinäramt des Landratsamtes ... als die für den Herkunftsbetrieb zuständige Behörde in Kenntnis.

3

Das Tier wurde am 15.04.2019 durch die Amtstierärztin des Landratsamtes ... seziert und Organproben zur Untersuchung an das Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (im Folgenden: LGL) versandt.

4

Im Gutachten des LGL vom 05.06.2019 stellte der Prüfleiter folgenden Befund fest:

„Außenklaue mit Horndefekt medial am Übergang vom Ballen zum Sohlenbereich, hier kompliziertes Rusterholzsches Sohlengeschwür mit chronisch eitriger Entzündung der Bursa podotrochlearis (Bursaabszess), Osteomyelitis am Tuberculum flexorium und am Klauensesambein mit Ausriss der tiefen Beugesehne und fibrinös-eitriger Arthritis des Klauengelenkes, daneben periostale Knochenzubildungen am Tuberculum flexorium, beginnende gallertige Atrophie des Knochenmarkfettgewebes in den Röhrenknochen.“

5

Nach der Beurteilung der Befunde sprächen diese für eine hochgradige Abmagerung bei Vorliegen eines komplizierten Rusterholzsches Sohlengeschwürs. Das Mindestalter der entzündlichen Veränderungen sei angesichts der makroskopischen Befunde mit 14 Tagen anzugeben.

6

Im Sektionsbericht vom 03.07.2019 stellte das Landratsamt ... – Fachbereich Veterinärwesen – unter Bezugnahme auf das Gutachten des LGL folgenden Befund fest:

„Kuh nicht geschossen und entblutet

1. Tierkörper stark abgemagert: knöchernes Skelett tritt deutlich hervor, beginnende gallertige Atrophie des Knochenmarkfettgewebes in den Röhrenknochen

2. Linke Hintergliedmaße:

- Außenklaue mit Horndefekt medial am Übergang vom Ballen- und Sohlenbereich, hier kompliziertes Rusterholzsches Sohlengeschwür mit chronisch eitriger Entzündung der Bursa podotrochlearis (Bursaabszeß),

- Osteomyelitis am Tuberculum flexorium und am Klauensesambein mit Ausriss der tiefen Beugesehne

- fibrinös-eitriger Arthritis des Klauengelenkes

- daneben periostale Knochenzubildungen am Tuberculum flexorium

3. Rechte Vordergliedmaße: oberflächlicher Dekubitus am Karpalgelenk, ca. 10 x 8 cm

4. Linke Vordergliedmaße: oberflächlicher Dekubitus am Karpalgelenk, ca. 4 x 4 cm“

7

Ob das Tier behandelt worden sei, könne nicht beurteilt werden. Es sei aufgrund der Befunde mit größter Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die Kuh deutliche Anzeichen von Schmerzen gezeigt habe, die ein sachkundiger Tierhalter hätte erkennen müssen. Hinzu käme die starke Abmagerung des Rindes.

8

Das Veterinäramt des Landratsamtes ... führte am 11.07.2019 eine Vor-Ort-Kontrolle auf dem Betrieb des Klägers durch. Bei dieser konnten keine Belege für das Hinzuziehen eines Tierarztes vorgelegt werden. Dem Kläger wurde die Gelegenheit gegeben, diese nachträglich einzureichen. Der Prüfbericht des Veterinäramtes des Landratsamtes ... vom 22.07.2019 stellt einen nicht-vorsätzlichen Verstoß im Bereich „A06 Hinzuziehen Tierarzt“ fest, der mit einem Kürzungssatz von 3% bewertet wird.

9

Der Tierarzt des Klägers, Dr. ... teilte dem Landratsamt ... ausweislich einer Gesprächsnotiz vom 12.07.2019 am selben Tag telefonisch mit, dass aus seiner Betäubungsmitteldokumentation hervorgehe, dass am 12.04.2019 im Betrieb des Klägers 60 ml des Präparats „Release“ zur Einschläferung angewandt worden seien. Die Ohrmarke des Tieres sei aber nicht dokumentiert worden. Ihm sei das Tier in der Vergangenheit sicherlich vorgestellt worden, da er regelmäßig im Betrieb sei. Eine Dokumentation über Datum und konkrete Befunde läge ihm jedoch nicht vor.

10

Mit Antrag vom 08.05.2019 beantragte der Kläger 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 sowie die Auszahlung für das Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) und das Vertragsnaturschutzprogramm (VNP/EA), jeweils in Bezug auf das Jahr 2019. Darin bestätigte er, dass ihm bekannt sei, dass er verantwortlich sei für die Einhaltung der Cross-Compliance-Vorgaben auf allen landwirtschaftlichen Flächen des Betriebs. Er versicherte, dass er u.a. von den Verpflichtungen und Hinweisen Kenntnis genommen habe, die in der Broschüre „Cross Compliance 2019“ genannt seien, und, dass er diese Verpflichtungen einhalte. Die Broschüre enthält auf S. 68 den Hinweis, dass Tiere, die Anzeichen von Erkrankungen oder Verletzungen haben, unverzüglich ordnungsgemäß versorgt werden müssten. Sofern erforderlich, seien die Tiere separat unterzubringen und ein Tierarzt hinzuzuziehen. Alle medizinischen Behandlungen müssten aufgezeichnet werden und die Aufzeichnungen seien mindestens drei Jahre aufzubewahren und der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen.

11

Mit Bescheid des AELF vom 10.12.2019, versandt am 07.01.2020, wurden dem Kläger Direktzahlungen aus Mitteln der EU in Höhe von 47.490,95 EUR gewährt. Die Höhe der Direktzahlungen wurde um 3,00% gekürzt. Zur Begründung führte das AELF wie folgt aus:

„Es wurde ein Verstoß oder mehrere Verstöße gegen die Cross-Compliance-Vorschriften (CC) festgestellt. Auf den entsprechenden Prüfbericht wird verwiesen. Im Fall eines CC-Verstoßes obliegt es dem AELF, die förderrechtlichen Konsequenzen gemäß Art. 99 VO (EU) 1306/2013 zu bestimmen. Bei derartigen Fällen entspricht es der ständigen Verwaltungspraxis, die Beihilfezahlungen um 3,00% zu kürzen. Besondere Umstände, die ein Abweichen von dieser Regeleinstufung rechtfertigen würden, sind nicht ersichtlich.“

12

Mit Bescheid vom 27.01.2020 korrigierte das AELF unter Beibehaltung des Kürzungssatzes die Förderhöhe auf 47.511,23 EUR.

13

Mit Schreiben des Klägers vom 28.01.2020 legte dieser Widerspruch ein. Zur Begründung trug er vor, dass er als Landwirt seine Tiere nur mit gutem Futter, Licht, Wasser und ausreichend Platz zum Fressen, Laufen und Liegen und mit besonders viel Liebe versorgen könne und dürfe. Für alles Weitere brauche er die Unterstützung eines Tierarztes. Dem Vorwurf, die streitgegenständliche Kuh nicht ausreichend behandelt zu haben, könne er nur aufs Äußerste widersprechen. Er habe, in Absprache mit dem Hoftierarzt, die Kuh einzeln auf Stroh gehalten, versorgt und sein Bestmögliches gegeben.

14

Dem o.g. Schreiben beigelegt war ein Untersuchungsbericht des Hoftierarztes Dr. ... vom 07.01.2020. In diesem erklärte der Tierarzt, dass ihm bei einem Betriebsbesuch am 21.01.2019 das streitgegenständliche Tier vorgestellt worden sei. Dieses habe eine geringgradige Lahmheit sowie eine derbe Schwellung der Hintergliedmaßen im Bereich der Afterklauen aufgewiesen. Er habe dem Besitzer empfohlen, die Kuh für die Trockenstehperiode in eine stroheingestreute Box zu verbringen und das Bein mit durchblutungsfördernden Salben lokal zu behandeln.

15

Mit Widerspruchsbescheid vom 18.08.2020, dem Kläger zugestellt am 22.08.2020, wies die Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten den Widerspruch des Klägers zurück. Zur Begründung führte sie aus, dass ein Verstoß gegen Art. 93 Abs. 1 i.V.m. Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) 13 des Anhangs II 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. L 347 S. 549, ber. ABl. 2016 L 130 S. 9 und ABl. 2017 L 327 S. 83) [im Folgenden: VO (EU) 1306/2013] i.V.m. Art. 4 und Nr. 4 des Anhangs der RL 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (ABl. Nr. L 221 S. 23) (im Folgenden: RL 98/58/EG) i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nummer 3 der Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (TierSchNutztV) festgestellt worden sei. Zwischen dem vom Kläger dargelegten Betriebsbesuch des Tierarztes am 21.01.2019 und dem Tod des Tieres am 12.04.2019 wären Untersuchungen und eine anschließende Behandlung nötig gewesen. Die krankhaften

Veränderungen und die dadurch bedingten deutlichen Anzeichen von Schmerzen seien laut Gutachten bereits mindestens 14 Tage vor dem Tod aufgetreten.

16

Auch auf der Rechtsfolgenseite sei die Bewertung des Verstoßes nach den Kriterien Ausmaß, Schwere, Dauer und Häufigkeit nicht zu beanstanden. Es liege ein fahrlässiger Verstoß vor, für den nach Art. 99 Abs. 2 VO (EU) 1306/2013 in der Regel eine Kürzung in Höhe von 3% angemessen sei. Im Weiteren führt die Widerspruchsbehörde zur Begründung wie folgt aus:

„Zur europarechtskonformen Anwendung dieser Vorgaben werden von der Verwaltung für die einzelnen Rechtsakte und Standards Regelbewertungen beschlossen und jeweils definiert, unter welchen Voraussetzungen die dazu bestimmte Regelbewertung Anwendung finden soll. Die dort beschriebenen Fallkonstellationen stellen also antizipiert diejenigen dar, die nach Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit zur Regelbewertung führen sollen. Damit sind diese Kriterien bereits durch die Definition des Regelfalls berücksichtigt. So auch für das Kontrolljahr 2019.“

17

Mit Schriftsatz des Klägers vom 22.09.2020, eingegangen bei Gericht am selben Tag, hat dieser Klage erhoben. Er beantragt nach Präzisierung der konkret angegriffenen Kürzung in der mündlichen Verhandlung vom 14.11.2022 zuletzt:

18

Der Beklagte wird unter Abänderung des Bescheides des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) ... vom 10.12.2019 sowie des Widerspruchsbescheides der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 18.08.2020 verpflichtet, dem Kläger für das Jahr 2019 Direktzahlungen aus Mitteln der EU ohne Kürzung aufgrund eines Cross Compliance-Verstoßes gem. Art. 91 VO (EU) Nr. 1306/2013 zu gewähren.

19

Zur Begründung führt er aus, der Bescheid der Ausgangsbehörde in der Gestalt des Widerspruchsbescheides sei rechtswidrig.

20

Der Tierkörper sei überhaupt nur deswegen aufgefallen, weil die Ehefrau des Klägers in der Datenbank des Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere (im Folgenden: HIT) versehentlich die Kuh als verendet statt getötet eingegeben habe, was erst nachträglich richtiggestellt worden sei. Bei der Vor-Ort-Kontrolle am 11.07.2019 hätten keine Belege bezüglich der Hinzuziehung eines Tierarztes vorgelegt werden können, weil die Kontrolle erst drei Monate nach dem beanstandeten Vorfall stattgefunden habe und für die Behandlungen keine weiteren Belege erstellt und vorgehalten werden müssten. Der Tierarzt komme mehrmals wöchentlich auf den Betrieb, wobei alle Problemfälle besprochen und ein Rundgang gemacht werde. Eine Aufzeichnung finde nur statt, wenn Handlungsbedarf bestehe oder aufzeichnungspflichtige Medikamente abgegeben würden. Er verweise auf eine Stelle in der Begründung des Widerspruchsbescheids, bei der die „geringgradige“ Lahmheit aus dem Untersuchungsbericht des Tierarztes des Klägers vom 07.01.2020 als „hochgradige“ wiedergegeben wurde. Die starke Abmagerung des Tieres sei darauf zurückzuführen gewesen, dass es sich nicht um eine kräftige Jungkuh gehandelt habe, sondern um ein bereits neun Jahre altes Rind, das zuvor bereits sieben Abkalbungen mit insgesamt 13 Kälbern gehabt habe. Die Kuh sei von ihrer Konstitution her bereits immer sehr mager gewesen. Eine tierärztliche Beobachtung und Versorgung vor dem Tod des Tieres sei nach Angaben des Hoftierarztes sicherlich erfolgt, auch wenn dies anhand der Dokumentation nicht erkennbar sei. Dies habe seinen Grund darin, dass eine solche Dokumentation bei Abgabe und Anwendung von nicht verschreibungspflichtigen Medikamenten nicht vorgeschrieben sei. Es sei zu berücksichtigen, dass nach der Abkalbung die beiden im Vergleich mit einer Einzelgeburt schwächeren Kälber auf die Kolostralmilch der Mutter (sog. Biestmilch) angewiesen gewesen seien. Die Biestmilch einer anderen geeigneten Kuh oder eingefrorene Milch habe nicht zur Verfügung gestanden.

21

Er sei der Auffassung, es läge schon gar kein Verstoß vor. Den Prüfern stünde ein Bewertungsspielraum zu, der nicht ermessensgerecht ausgeübt worden sei. Es hätte berücksichtigt werden müssen, dass ein Versehen bei der Abmeldung des Tieres in der HIT-Datenbank Auslöser der Kontrolle gewesen sei und

regelmäßig und mehrmals wöchentlich ein Tierarzt durch den Tierbestand gehe. Zudem sei dem Vortrag, dass eine Euthanasierung vorgelegen habe, anfangs kein Glauben geschenkt worden. Nicht berücksichtigt worden sei auch, dass nicht-verschreibungspflichtige Medikamente und Anwendungen auch nicht dokumentiert werden müssten. Aus dem Fehlen der Dokumentation sei geschlussfolgert worden, dass die Behandlungen auch nicht erfolgt seien. Die Notwendigkeit der Biestmilch für die Aufzucht der Kälber hätte ebenfalls berücksichtigt werden müssen.

22

Der Beklagte beantragt,

Die Klage wird abgewiesen.

23

Zur Begründung verweist der Beklagte auf die Ausführungen im Widerspruchsbescheid. Er ergänzt im Schriftsatz vom 29.03.2021, dass der Zeitpunkt der Vor-Ort-Kontrolle der Erstellungsdauer des Sektionsberichtes geschuldet gewesen sei.

24

Nach § 4 Abs. 2 der Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (TierSchNutztV) habe der Nutztierhalter unverzüglich Aufzeichnungen über das Ergebnis der täglichen Überprüfung des Bestandes sowie über alle medizinischen Behandlungen dieser Tiere zu führen. Die Aufzeichnungen seien mindestens drei Jahre aufzubewahren und der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen. Eine nicht-dokumentierte Behandlung sei nicht belegt und könne durch die Behörde nicht als verwirklicht betrachtet werden. Eine regelmäßige Betreuung durch den Hoftierarzt ersetze keine Dokumentation von Einzelmaßnahmen an erkrankten Tieren.

25

Die Angabe, dass nach der Abkalbung abgewartet worden sei, um die für die Kälber notwendige Biestmilch zu erhalten, sei fachlich nicht nachvollziehbar. Im Kalenderjahr 2019 seien in der HIT-Datenbank 319 Geburten auf dem Betrieb gemeldet worden. Allein im Zeitraum vom 24.03. bis 10.04.2019 seien dort 20 Kälber zur Welt gekommen. Deswegen habe Biestmilch auf dem Betrieb vorhanden sein müssen. Auch wenn dies nicht der Fall gewesen sein sollte, habe die Möglichkeit zur sog. Kälberschutzimpfung bestanden, welche die fehlende Biestmilch ausgleichen könne. Zudem sei die Euthanasie des Tieres nur der letzte mögliche tierärztliche Behandlungsschritt.

26

Es sei nicht nachzuvollziehen, dass in Kenntnis der schon immer schwachen körperlichen Konstitution der Kuh eine erneute Belegung stattgefunden habe. Unabhängig davon sei die Abmagerung des Rindes im Gutachten eindeutig als pathologisch beschrieben worden und könne deswegen nicht auf eine schon immer vorhandene magere Konstitution zurückgeführt werden.

27

Seitens der Veterinärbehörde sei zu keinem Zeitpunkt eine Festlegung des Grades der Lahmheit erfolgt. Die Bewertung des Verstoßes und damit die Feststellung der Kürzung erfolge durch die Kontrollbehörde im direkten Nachgang an die Kontrolle. Die Formulierung im Widerspruchsbescheid habe somit hierauf keinen Einfluss haben können.

28

In der mündlichen Verhandlung vom 14.11.2022 erhob das Gericht Beweis durch Vernehmung des Zeugen Dr. ... Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichts- und die beigezogene Behördenakte sowie das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 14.11.2022 verwiesen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

Entscheidungsgründe

29

1. Die zulässige Klage hat keinen Erfolg.

30

In der mündlichen Verhandlung hat der Kläger seinen zunächst weit gefassten Klageantrag zulässigerweise dahingehend präzisiert, dass die Klage allein auf Direktzahlungen aus Mitteln der EU für das Jahr 2019

ohne Kürzung aufgrund eines Cross-Compliance-Verstoßes gerichtet ist. Die weiteren Kürzungen dagegen sollen mit der Klage nicht angegriffen werden.

31

Der Kläger hat jedoch keinen Anspruch auf Direktzahlungen ohne eine solche Kürzung, sodass die insofern erfolgte Ablehnung des beantragten Verwaltungsakts rechtmäßig ist und der Kläger dadurch nicht in seinen Rechten verletzt wird (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

32

1.1 Die Sanktionierung von Cross-Compliance-Verstößen richtet sich nach Art. 91 ff. 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, zuletzt geändert durch Art. 104 Abs. 1 VO (EU) 2021/2116 vom 02.12.2021 (ABl. L 435 S. 187, ber. ABl. 2022 Nr. L 29 S. 45) – im Folgenden: VO (EU) 1306/2013.

33

1.2 Der Tatbestand für eine Sanktion wegen eines Cross-Compliance-Verstoßes nach den Art. 91 ff. VO (EU) 1306/2013 ist erfüllt.

34

Der Kläger ist Begünstigter im Sinne des Art. 92 VO (EU) 1306/2013, da er Direktzahlungen erhält. Das vorgeworfene Verhalten ist ein Unterlassen, das unmittelbar dem Begünstigten anzulasten ist und dessen landwirtschaftliche Tätigkeit betrifft (Art. 91 Abs. 2 VO (EU) 1306/2013).

35

Das vorgeworfene Verhalten – Unterlassen der erforderlichen Hinzuziehung eines Tierarztes bei Erkennbarkeit einer Erkrankung oder Verletzung eines Tieres – stellt eine Nichterfüllung der Cross-Compliance-Vorschriften nach Art. 93 VO (EU) 1306/2013 dar. Diese umfassen insbesondere die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) im Bereich des Tierschutzes nach Anhang II der VO (EU) 1306/2013 (Art. 93 Abs. 1 lit. c VO (EU) 1306/2013). Hier sind im Speziellen die GAB 13 in Form von Art. 4 der RL 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere, zuletzt geändert durch VO (EU) 2017/625 des EP und des Rates vom 15. März 2017 (ABl. Nr. L 95 S. 1) (im Folgenden: RL 98/58/EG) einschlägig, der auf den Anhang zu RL 98/58/EG verweist. In diesem ist unter Nummer 4 folgendes festgelegt:

„Weist ein Tier Anzeichen einer Krankheit oder Verletzung auf, so muß es unverzüglich ordnungsgemäß versorgt werden; spricht ein Tier auf diese Maßnahme nicht an, so ist so rasch wie möglich ein Tierarzt hinzuzuziehen. Erforderlichenfalls sind die kranken oder verletzten Tiere gesondert in angemessenen Unterkünften unterzubringen und gegebenenfalls mit trockener und angenehmer Einstreu zu versehen.“

36

Der deutsche Gesetzgeber hat dies in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierSchNutzTV in das Bundesrecht umgesetzt.

37

Nach Überzeugung der Kammer ist das vorgeworfene Verhalten im Ergebnis durch die Beweisaufnahme in der mündlichen Verhandlung bestätigt worden. Es ist davon auszugehen, dass der Kläger seine Pflicht verletzt hat, einen Tierarzt hinzuzuziehen, als die Erkrankung oder Verletzung eines Tieres erkennbar wurde.

38

1.2.1 Nach Überzeugung der Kammer kann dies vorliegend jedoch nicht auf die Kachexie (krankhafte Abmagerung), wie sie im Sektionsbericht des Landratsamtes ... vom 03.07.2019 festgestellt wurde, gestützt werden.

39

Im Rahmen der Beweisaufnahme in der mündlichen Verhandlung vom 14.11.2022 konnte nicht vollumfänglich aufgeklärt werden, wann eine solche derart nach außen erkennbar auftritt, dass von einem sorgfältigen Landwirt ab diesem Zeitpunkt die Hinzuziehung eines Tierarztes erwartet werden kann. Hier ist der Unterschied in der Tiefe der Erkennbarkeit krankhafter Vorgänge und der unterschiedliche fachliche Horizont zwischen der Feststellung bei der Sektion der Kuh durch einen Tierarzt einerseits und bei der

täglichen direkten Inaugenscheinnahme des Bestandes nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nummer 2 TierSchNutzV durch den Landwirt oder die verantwortlichen Personen andererseits zu beachten. Hinzu kommt, dass sich der Vorgang der pathologischen Veränderung über einen langen Zeitraum erstreckt und individuelle Besonderheiten im Ernährungszustand der einzelnen Tiere oder Trächtigkeit ebenfalls Auswirkungen auf die Beurteilung haben können.

40

1.2.2 Nach Überzeugung der Kammer steht indessen fest, dass die Pflicht zur Hinzuziehung eines Tierarztes hinsichtlich der krankhaften Veränderung der Klauen an der linken Hintergliedmaße im Zeitraum zwischen der letzten tierärztlichen Untersuchung am 21.01.2019 und der Euthanasie am 12.04.2019 verletzt wurde.

41

a) Dass die Kuh unter einer andauernden krankhaften Veränderung der Klauen an der linken Hintergliedmaße litt, steht aufgrund der Zusammenschau des Sektionsberichtes des Veterinäramtes des Landratsamtes ... vom 03.07.2019 und des Untersuchungsberichtes des Tierarztes des Klägers vom 07.01.2020 von der Untersuchung am 21.01.2019, der eine Lahmheit sowie eine Hintergliedmaßenschwellung erwähnt, fest. Dass diese krankhafte dauerhafte Veränderung dem Kläger erkennbar war, ergibt sich aus der Hinzuziehung des Tierarztes im Januar 2019, der Anwendung der Salbe auf Anraten des Tierarztes und der späteren selbst beschlossenen Anwendung des Honigverbandes.

42

b) Es steht weiterhin zu Überzeugung der Kammer fest, dass der Kläger die Pflicht verletzt hat, nach der ersten Hinzuziehung des Tierarztes am 21.01.2019 aufgrund der erkennbaren Verschlechterung des Zustandes des Tieres jedenfalls im Zeitraum kurz vor bzw. im Zeitraum nach der Abkalbung (14 Tage vor der Euthanasierung am 12.04.2019) erneut einen Tierarzt hinzuzuziehen.

43

Die Erklärung des Klägers, dass die Kuh keine erkennbaren Auffälligkeiten gezeigt habe, die über den Normalzustand hinausgehen, überzeugt im Ergebnis nicht. Dabei ist hinsichtlich der Erkennbarkeit zu differenzieren zwischen der chronisch eitrigen Entzündung der Klauen sowie dem Abriss der tiefen Beugesehne.

44

Zum Zeitpunkt der Euthanasie litt das Tier nach dem Sektionsbericht des Veterinäramtes ... an einem Sohlengeschwür mit chronisch eitriger Entzündung. Hinsichtlich dieses Krankheitsbildes lässt sich nicht mit der notwendigen Überzeugung feststellen, ob die Symptome derart nach außen getreten sind, dass ein sorgfältiger Landwirt diese erkennen hätte müssen. Die Aussage des Klägers, dass diese Veränderung erst beim Klauenschneiden festgestellt werden könne, konnte nicht mit hinreichender Sicherheit widerlegt werden. Auch insofern ist der unterschiedliche perspektivische und fachliche Horizont von Landwirt und Pathologe zu berücksichtigen.

45

Jedoch ist nach der Gesamtschau der Anhaltspunkte belegt, dass die Kuh mit hinreichender Wahrscheinlichkeit jedenfalls in der Zeit um und nach der Abkalbung eine darüberhinausgehende erkennbare Verschlechterung des krankhaften Zustands gezeigt hat. Das Tier litt nach dem Sektionsbericht jedenfalls in den letzten 14 Tagen vor der Euthanasierung nicht nur an einer chronischen Entzündung, sondern auch an einem Ausriss, also einem vollständigen Abreißen der tiefen Beugesehne. Nach der überzeugenden fachlichen Stellungnahme des Amtstierarztes des Landratsamtes ... vom 09.09.2019, die den Befundbericht des LGL zur Gewebeuntersuchung sowie den Sektionsbericht des Landratsamtes ... berücksichtigt, sowie der weiteren Erläuterung durch den Amtstierarzt des Landratsamtes ... in der mündlichen Verhandlung ist davon auszugehen, dass das Tier zumindest für einen Zeitraum von zwei Wochen vor der Euthanasierung erheblich gelahmt hat, weil es den Fuß aus biomechanischen Gründen, insbesondere auch durch den Sehnenabriss die Klaue nicht voll belasten und deswegen physiologisch nicht aufstehen konnte. Es ist davon auszugehen, dass der Abriss einer Sehne ein hochschmerzhafter Prozess ist, der sich erkennbar auf den Allgemeinzustand des Tieres auswirkt.

46

Als im Ergebnis nicht überzeugend dargestellt beurteilt die Kammer die in der mündlichen Verhandlung geäußerte Vermutung des Tierarztes des Klägers, eventuell hätte sich zwischen der eitrigen Entzündung im Klauengelenk und der Gewebezubildung ein Gleichgewicht gebildet, sodass die Kuh weiterhin stabil habe stehen können. Er selbst führt anschließend dazu aus, dass jedenfalls zu einem späteren Zeitpunkt nach der Untersuchung am 21.01.2019 – spätestens zum Zeitpunkt der Euthanasie am 12.04.2019 – eine deutliche Verschlechterung des Zustandes eingetreten sei. Dies ist der Zeitpunkt, zu dem nicht nur eine chronische Entzündung, sondern auch das Abreißen der tiefen Beugesehne gesichert feststeht.

47

Hier ist auch die nach ständiger Rechtsprechung in § 16 Abs. 1 Satz 2 Tierschutzgesetz (TierSchG) zum Ausdruck kommende vorrangige Beurteilungskompetenz des Amtstierarztes bei tierschutzrechtlichen Feststellungen zu berücksichtigen, die auf seiner in § 15 Abs. 2 TierSchG vorgesehen Stellung als am Verfahren beteiligter Sachverständige beruht (vgl. BayVGh, B.v. 12.06.2015 – 9 ZB 11.1711 – BeckRS 2015, 48465 Rn. 10; OVG Berlin-Brandenburg B.v. 12.11.2014 – OVG 5 S 26/14 – BeckRS 2014, 58538; OVG Koblenz Urt. v. 6.11.2014 – 8 A 10469/14, BeckRS 2014, 58496 Rn. 15; OVG Lüneburg U.v. 18.06.2013 – 11 LC 206/12 – BeckRS 2013, 52657). Diese Beurteilungskompetenz hat auch im Bereich der Sanktionierung tierschutzrechtlicher Verstöße im Rahmen der landwirtschaftlichen Subventionen Bedeutung (vgl. Schulze/Schulte im Busch in: Düsing/Martinez, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014 Art. 39 Rn. 44). Die Bewertung des Krankheitsbildes und seiner Symptome ist im Sektionsbericht des Landratsamtes ... vom 03.07.2019, in der fachlichen Stellungnahme des Veterinäramtes ... vom 09.09.2019 sowie in der Stellungnahme des Amtstierarztes des Veterinäramtes ... in der mündlichen Verhandlung detailliert und schlüssig beschrieben worden.

48

Nicht zuletzt gelten hier im streitgegenständlichen Fall erhöhte Anforderungen an die Überwachung, Fütterung und Pflege nach § 4 TierSchNutztV, da es sich nicht um ein typisches Tier im normalen Betriebsablauf handelte. Nach dem Vortrag des Klägers handelte es sich um ein bereits neun Jahre altes Tier, das zuvor sieben Abkalbungen mit insgesamt 13 Kälbern hatte, von denen die meisten Zwillingsgeburten waren. Das Tier war nicht nur mindestens seit dem Zeitpunkt der letzten tierärztlichen Untersuchung im Januar 2019 unverändert krank (Klauenveränderungen, Lahmheit), was dem Kläger auch bewusst war, sondern hinzu kam noch die Trächtigkeit mit bzw. Abkalbung von Zwillingen. Der Kläger war sich seiner Aussage in der mündlichen Verhandlung nach der extremen Belastung durch die Trächtigkeit mit und Abkalbung von Zwillingen, wie sie auch in der fachlichen Stellungnahme des Veterinäramtes ... als ein Einflussfaktor bezeichnet wird, bewusst. Zudem hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass die Kuh nach der Abkalbung schlecht ausgesehen und gelahmt hätte. Deswegen habe er sie nicht zurück in die Gruppe gegeben, sondern nach wie vor getrennt gehalten.

49

Nicht ausreichend für die Erfüllung der Pflicht zur Hinzuziehung eines Tierarztes war es, dass der Tierarzt nach übereinstimmender Aussage von Kläger und Tierarzt zwei bis dreimal pro Woche im Betrieb des Klägers vor Ort war. Insbesondere ist es nicht relevant, dass der Tierarzt bei jedem Besuch eines kranken Kalbes an der streitgegenständlichen Kuh vorbeigehen müssen. Der Tierarzt des Klägers hat selbst in der mündlichen Verhandlung ausgesagt, dass er nach der Untersuchung am 21.01.2019 die Kuh nicht mehr bewusst gesehen habe und er bei einem Betrieb mit 500 bis 600 Tieren wie im Fall des Klägers darauf angewiesen sei, dass ihm auffällige Tiere durch den Landwirt vorgestellt werden. Insofern setzt die Hinzuziehung eines Tierarztes nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierSchNutztV die Initiative des Landwirts voraus, sodass der Tierarzt anschließend das konkrete Tier und eventuell notwendige Maßnahmen fachlich beurteilen kann. Eine pflichtgemäße allgemeine Betriebsorganisation durch regelmäßige Anwesenheit eines Tierarztes ist demgegenüber für das Merkmal des Hinzuziehens nicht von Bedeutung.

50

Unerheblich für die Beurteilung, ob die Pflicht aus § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierSchNutztV erfüllt wurde, sind auch die eigenen Behandlungsversuche des Klägers, insbesondere das Anwenden der kampferhaltigen Salbe und das Anlegen eines Honigverbandes. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierSchNutztV erfordert ausdrücklich die Hinzuziehung eines Tierarztes. Nicht entscheidungsrelevant ist auch die Frage, ob und welche tierärztlichen oder sonstigen Behandlungsmöglichkeiten es für das Tier gegeben hätte und welche Erfolgchancen diese konkret gehabt hätten. Nicht die Notwendigkeit einer konkreten Behandlung prägt die Anforderung an das Verhalten des Landwirts nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierSchNutztV, sondern die

Herbeiführung der Beurteilung durch den fachkundigen Tierarzt. Dies zeigt schon die Trennung der aufgezählten Maßnahmen im Wortlaut der Vorschrift in (erstens) Behandlung, Absonderung und ggf. Tötung des Tieres und (zweitens) Hinzuziehung eines Tierarztes. Abgesehen davon hätten nach überzeugender Stellungnahme des Amtstierarztes in der mündlichen Verhandlung auch Schmerzmittel und Antibiotika zur Verfügung gestanden, die einer hochträchtigen Kuh gegeben werden könnten. Gleichermäßen ist der Sachvortrag des Klägers nicht entscheidungserheblich, dass er die Kolostralmilch der Kuh (sog. Biestmilch) für die Aufzucht der beiden Kälber benötigt habe. Dies steht zwar u.U. einer Euthanasie als besonders weitreichende Maßnahme, nicht aber dem Hinzuziehen eines Tierarztes entgegen.

51

1.3 Die Sanktionsentscheidung entspricht zudem auf Rechtsfolgenseite den rechtlichen Anforderungen. Diese ergeben sich aus Art. 99 VO (EU) 1306/2013 sowie aus Art. 38 ff der delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungssanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance – im Folgenden: VO (EU) Nr. 640/2014.

52

Hinsichtlich der Frage des „Ob“ der Sanktionierung gilt, dass Art. 91 Abs. 1, Art. 97 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EU) 1306/2013 festlegt, dass eine Verwaltungssanktion zu verhängen ist, wenn der Begünstigte eine Cross-Compliance-Vorschrift nicht erfüllt. Insofern ist die Behörde demnach gebunden.

53

Hinsichtlich der Frage des „Wie“ der Sanktionierung legt Art. 99 Abs. 1, 2 VO (EU) 1306/2013 fest, dass bei Fahrlässigkeit die Kürzung höchstens 5% der Zahlungen in dem Kalenderjahr, in dem der Verstoß festgestellt wurde, beträgt und dabei die Kriterien Schwere, Ausmaß, Dauer und ggf. wiederholtes Auftreten zu berücksichtigen sind. Nach Art. 39 Abs. 1 VO (EU) Nr. 640/2014 beträgt die Kürzung in der Regel 3%, wobei eine Abweichung nach unten auf 1% und nach oben auf 5% auf Grundlage der Bewertung im Kontrollbericht der Kontrollbehörde möglich ist.

54

Insofern handelt es sich um eine Ermessensentscheidung (vgl. BayVGh, B. v. 09.03.2021 – 6 ZB 21.110 – BeckRS 2021, 4347 Rn. 29, 31; zu Art. 67 Abs. 1 VO (EG) Nr. 796/2004: BayVGh, B.v. 19.08.2013 – 21 ZB 13.1097 – BeckRS 2013, 55070 Rn. 11 ff.), nach Ansicht der Kammer speziell um einen Fall des sog. intendierten Ermessens, was durch die Formulierung „in der Regel“ mit an Voraussetzungen geknüpfte beschränkte Abweichungsmöglichkeiten ausgedrückt wird.

55

Ermessenfehler, also ein Überschreiten der gesetzlichen Grenzen des Ermessens oder ein Gebrauchmachen vom Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise (§ 114 Satz 1 VwGO), sind nicht erkennbar. Heranzuziehen ist dabei die Ermessensentscheidung im Ausgangsbescheid in der Gestalt, die sie durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat, nach § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog (vgl. Happ in: Eyermann, 16. Aufl. 2022, VwGO § 79 Rn. 1).

56

Anhaltspunkte für einen Ermessensausfall liegen nicht vor. Hier sind die Besonderheiten des intendierten Ermessens zu berücksichtigen. Die gesetzliche Ermächtigung zur Ermessensentscheidung beinhaltet schon die Vorgabe des Ergebnisses der Ermessensabwägung im Regelfall und lässt lediglich ein Abweichen in atypischen Einzelfällen zu. Dementsprechend liegt bei dem Verweis auf die Regelentscheidung und der Feststellung, dass keine atypischen Umstände vorliegen, kein Ermessensausfall vor, da die Struktur der Ermessenserwägungen hier dem Charakter der gesetzlichen Ermächtigung gerade entspricht (i.E. so auch VG Augsburg, U. v. 02.06.2020 – Au 8 K 19.1968 –, BeckRS 2020, 17468, Rn. 41).

57

Ein Ermessensfehlgebrauch im Sinne einer Berücksichtigung von unzulässigen oder Nichtberücksichtigung von zu berücksichtigenden Erwägungen, ist nicht erkennbar.

58

Dass bei der Ermessensabwägung nicht berücksichtigt wurde, dass ein Versehen der Ehefrau des Klägers bei der Abmeldung des Tieres Auslöser der Kontrolle war, ist ohne Auswirkung. Nach Art. 38 Abs. 5 VO (EU) Nr. 640/2014 gilt ein Verstoß als festgestellt, unabhängig davon, wie die Behörde Kenntnis erlangt hat – sei es durch Kontrolle oder auf andere Weise (vgl. Schulze/Schulte im Busch in: Düsing/Martinez, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014 Art. 38 Rn. 8).

59

Auch die Tatsache, dass der Beklagte am Anfang davon ausgegangen war, dass keine Euthanasie vorgelegen habe, ist nicht relevant, da der Sachverhalt der ergangenen Entscheidung die Euthanasie berücksichtigt und deswegen insofern zutreffend ist. Dass die Behörde einer zum damaligen Zeitpunkt möglich erscheinenden, aber objektiv unzutreffenden Sachverhaltsalternative nachgegangen ist und diese nach Ermittlungen verworfen hat, hat keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der Ermessensentscheidung, solange die letztendliche Entscheidung auf den zutreffenden Sachverhalt gestützt wird. Dies ist stattdessen gerade Ergebnis einer ordnungsgemäßen Amtsermittlung.

60

Auch die Tatsache, dass mehrmals wöchentlich ein Tierarzt durch den Tierbestand geht, ist nicht ermessensrelevant, da Gegenstand der Sanktionierung die konkrete Nichtbeachtung im Einzelfall ist und die Sanktionierung nicht auf einer allgemeinen Überprüfung der Betriebsorganisation beruht.

61

Dass die Widerspruchsbehörde die „geringgradige“ Lahmheit im Untersuchungsbericht des Tierarztes des Klägers versehentlich im Widerspruchsbescheid – wohl aufgrund einer Verwechslung mit „hochträchtig“ – als „hochgradige“ bezeichnet hat, ist ebenfalls ohne Bedeutung, da dies nur die Wiedergabe des Vortrags des Klägers zum Widerspruch im Rahmen des Verfahrensverlaufs im Sachverhalt des Widerspruchsbescheides betrifft. Die Begründung des Widerspruchsbescheides selbst ist nicht darauf gestützt, sondern auf eine (zutreffende) fehlende erneute Hinzuziehung eines Tierarztes.

62

Hilfsweise hat der Beklagte jedenfalls im gerichtlichen Verfahren seine Ermessenserwägungen ausführlich dargestellt und damit ergänzt im Sinne des § 114 S. 2 VwGO. Da es sich um einen Fall des intendierten Ermessens handelt, ist selbst eine erstmalige Stellungnahme zu den Besonderheiten des Einzelfalls durch die Behörde im Prozess noch im Rahmen des Ergänzens der Ermessenserwägungen möglich (vgl. OVG Lüneburg, U.v. 18.07.2006 – 12 LB 116/06 – NVwZ-RR 2007, 147; Schenke/Ruthig in Kopp/Schenke, VwGO, 65. Aufl. 2019, § 114 Rn. 50).

63

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO, §§ 708 ff. ZPO.