VG Ansbach, Urteil v. 25.04.2023 – AN 14 K 19.02291

Titel:

Verhinderung einer Vor-Ort-Kontrolle zur Düngeverordnung eines landwirtschaftlichen Betriebes durch nicht Vorlage von angeforderten Unterlagen

Normenketten:

VO (EU) 1306/2013 über Finanzierung, Verwaltung und Kontrollsystem der GAP Art. 59 Abs. 7 (idF bis zum 1.1.2023)
VO (EU) Nr. 809/2014 Art. 24

Leitsätze:

1. Eine Verwaltungskontrolle zur Düngeverordnung stellt eine Vor-Ort-Kontrolle im Sinne des Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 dar. (Rn. 39) (redaktioneller Leitsatz)
2. Für die Einordnung als Vor-Ort-Kontrolle im Sinne des Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 ist es unschädlich, dass die Kontrolle dergestalt ausgeführt wird, dass ein Teil, namentlich die Sichtung und Kontrolle von vorab angeforderten Unterlagen, in der Behörde vorgenommen werden und nicht im Betrieb. (Rn. 44) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Vorliegen einer Vor-Ort-Kontrolle, Verhinderung einer Vor-Ort-Kontrolle bei Nichtvorlage kontrollrelevanter Unterlagen, Verwaltungskontrolle zur Düngeverordnung, landwirtschaftlicher Betrieb, Fördermittel, Vor-Ort-Kontrolle, Verwaltungskontrolle, Direktzahlungen, Ausgleichszahlungen, Kontrollstichprobe, Betriebsinhaber, Mitwirkung

Rechtsmittelinstanzen:

VGH München, Beschluss vom 01.02.2024 – 6 BV 23.1677
BVerwG, Beschluss vom 24.04.2025 – 3 B 11.24

Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung verhindern, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1
Der Kläger begehrt Rechtsschutz gegen zwei Bescheide des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) … und den entsprechenden Widerspruchsbescheid der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FüAk).

2
Der Kläger ist Landwirt und bewirtschaftet seinen landwirtschaftlichen Betrieb in … im Haupterwerb.

3
Der Kläger stellte am 14. Mai 2018 einen Mehrfachantrag, mit dem er verschiedene Förderleistungen (Basisprämie, Greeningprämie, Umverteilungsprämie für aktivierte Zahlungsansprüche, Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten, Auszahlung für Kulturlandschaftsprogramm und Vertragsnaturschutzprogramm sowie Prämie für Sommerweidehaltung) jeweils in Bezug auf das Jahr 2018 beantragte. Bei der Beantragung der Fördermittel versicherte der Kläger durch seine Unterschrift, dass er von den Verpflichtungen und Hinweisen Kenntnis genommen habe, die u.a. in den Broschüren „Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland Ausgabe 2015“ und „Cross Compliance 2018“ genannt sind, und er diese

Verpflichtungen erfülle. Die Cross Compliance Broschüre 2018 enthält auf S. 104 folgende Passage: „Die Kontrolle muss zugelassen werden. Verhindert der Betriebsinhaber die Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle, sind die betreffenden Beihilfeanträge abzulehnen.“

4
Der Betrieb des Klägers wurde von der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) aufgrund einer Stichprobe für die Kontrolle im Jahr 2018 ausgewählt. Die ausgewählten Betriebe wurden von der LfL an das Fachzentrum für Agrarökologie des AELF … (seit 1. Juli 2021 zusammengelegt zum AELF …*) übermittelt.

5
In der Folge wurde der Kläger erstmals mit Schreiben des AELF … vom 10. April 2018 und wiederholend mit Schreiben vom 16. Mai 2018 aufgefordert, für eine durchzuführende Verwaltungskontrolle zur Düngeverordnung (DüV) im Jahr 2018 durch das Fachzentrum für Agrarökologie … die darin genannten und für den Vollzug der düngerechtlichen Vorschriften relevanten Unterlagen einzusenden. Dieser Aufforderung kam der Kläger nicht nach, sondern bat mit Schreiben vom 12. Juni 2018 darum, dass die Kontrolle in einem neutralen Raum im Beisein einer Begleitperson durchgeführt werde.

6
Daraufhin fand am 17. Juli 2018 ein Termin zur Durchführung der anstehenden Verwaltungskontrolle 2018 zur DüV im AELF … mit den Kontrollpersonen des AELF … sowie dem Kläger und dessen Begleitperson statt. Eine Vorlage der bereits mehrfach angeforderten Unterlagen fand hierbei nicht statt. Im von beiden Seiten unterschriebenen Protokoll zur Fachrechtskontrolle wurde vermerkt, dass die Kontrolle nicht durchführbar war. Als Bemerkung enthielt das Protokoll den Zusatz, der Kläger wolle einen Antrag auf Befreiung der Einhaltung der Verpflichtungen zur DüV stellen und anschließend einen neuen Kontrolltermin beantragen.

7
Nachdem der Kläger im Nachgang zum Termin keine Reaktion zeigte, wurde er mit Schreiben des AELF … vom 15. November 2018 letztmalig aufgefordert, die kontrollrelevanten Unterlagen bis zum 22. November 2018, 16:30 Uhr zu übermitteln. Andernfalls sei die Kontrolle als endgültig verweigert einzustufen und der Kläger müsse mit der Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens und mit der Nichtauszahlung der Direktzahlungen rechnen.

8
Nachdem bis Fristablauf keine Reaktion des Klägers erfolgte, wurde vom AELF … im entsprechenden Kontrollbericht (VOK – Nitratrichtlinie) die Kontrolle als nicht gestattet gewertet.

9
Die mit Schreiben des Klägers vom 21. November 2018 (als Fax dem AELF … zugegangen am 22. November, 16:32 Uhr) beantragte Fristverlängerung bis zum 14. Dezember 2018 wurde in der Folge vom AELF … nicht mehr gewährt.

10
Mit Bescheiden des AELF … vom 10. Dezember 2018 wurden die mit Mehrfachantrag vom 14. Mai 2018 beantragten Zahlungen abgelehnt. Es ergingen zwei getrennte Bescheide hinsichtlich der vom Mehrfachantrag des Klägers umfassten Anträge auf Direktzahlungen sowie der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten. Zur Begründung wurde jeweils ausgeführt, dass die im Bereich Cross-Compliance beabsichtigte Vor-Ort-Kontrolle im Betrieb des Klägers aus von ihm zu vertretenden Gründen nicht habe durchgeführt werden können.

11
Gegen die Bescheide legte der Kläger mit Schreiben vom 7. Januar 2019 und vom 19. Februar 2019, bei dem AELF … jeweils am selben Tag eingegangen, Widerspruch ein. Eine Begründung der Widersprüche seitens des Klägers erfolgte nicht.

12
Mit Schreiben vom 9. April 2019 legte das AELF … die Widersprüche der FüAk zur Entscheidung vor, da eine vollständige Abhilfe nicht möglich sei. In dem Schreiben wurde ausgeführt, der Kläger habe offensichtlich keine Aufzeichnungen zur Nährstoffbilanz geführt. Er sei der Meinung, dass er dies als

ökologisch wirtschaftender Betrieb nicht benötige. Er habe keine Kontrolle ermöglicht. Dies könne als nicht gestattete Kontrolle gewertet werden und habe eine Kürzung von 100% zur Folge.

13
Mit Anhörungsschreiben vom 2. September 2019 teilte die FüAk dem Kläger unter ausführlicher Begründung mit, dass die Widersprüche nach einer Prüfung der Sach- und Rechtslage keine Aussicht auf Erfolg hätten, und räumte ihm eine letztmalige Frist bis zum 23. September 2019 ein, die mehrfach angeforderten Unterlagen und Nachweise zu den im Schreiben vom 21. November 2018 geltend gemachten Hinderungsgründen vorzulegen.

14
Der Kläger äußerte sich dazu mit Schreiben vom 20. September 2019 dahingehend, dass von einer Totalverweigerung seinerseits nie die Rede gewesen sei. Er habe nur vorher eine Erklärung/Aufklärung hinsichtlich der §§ 8,13 DüV gewollt. Seinem Schreiben waren mehrere Anhänge beigelegt, auf die inhaltlich Bezug genommen wird.

15
Mit Widerspruchsbescheid der FüAk vom 21. Oktober 2019, dem Kläger zugestellt am 22. Oktober 2019, wurden die Widersprüche des Klägers zurückgewiesen (Ziffer 1), dem Kläger die Kosten des Widerspruchsverfahrens auferlegt (Ziffer 2) und eine Gebühr in Höhe von 150,00 € festgesetzt (Ziffer 3). Auf die Begründung wird Bezug genommen.

16
Der Kläger hat mit Schreiben vom 20. November 2019, bei Gericht eingegangen am 21. November 2019, unter Hinweis auf die Widerspruchsverfahren bei der FüAk sowie den Ablehnungsbescheid der FüAk Klage gegen die Bescheide des AELF … vom 10. Dezember 2018 erhoben.

17
Mit Schriftsatz seines Bevollmächtigten vom 10. Juli 2020 begründete der Kläger seine Klage. Die Ablehnung der beantragten Fördergelder sei rechtswidrig, da es sich bei der streitbefangenen Kontrolle nicht um eine Vor-Ort-Kontrolle gehandelt habe, sondern um eine Verwaltungskontrolle zur DüV. Die Sanktion einer vollständigen Ablehnung der Förderanträge werde nach Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 allein bei einer Verhinderung einer Vor-Ort-Kontrolle verhängt. Eine analoge Anwendung auf eine Verwaltungskontrolle verbiete sich mangels planwidriger Regelungslücke.

18
Zudem habe der Kläger die Kontrolle nicht verhindert. Mit Schreiben des Beklagten vom 2. September 2019 sei dem Kläger vor Erlass eines Widerspruchsbescheids nochmals Gelegenheit gegeben worden, die mehrfach angeforderten Unterlagen vorzulegen. Der Kläger habe per Fax am 23. September 2019 sämtliche im Rahmen der Verwaltungskontrolle angeforderten Unterlagen, mit Ausnahme der Düngebedarfsermittlung, übermittelt. Es sei unverständlich, warum dennoch ein ablehnender Widerspruchsbescheid ergangen sei.

19
Selbst für den Fall, dass der Kläger die angeforderten Unterlagen nicht vorgelegt hätte und man darin eine „Verhinderung“ der Kontrolle im Sinne von Art. 59 Abs. 7 VO (EU) 1306/2013 erkenne, sei die verhängte Sanktion einer vollständigen Ablehnung unverhältnismäßig und verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz. Art. 91 ff. VO (EU) 1306/2013 würde Sanktionen in Form einer nach oben begrenzten prozentualen Kürzung der Fördergelder vorsehen für den Fall, dass im Rahmen einer Kontrolle betreffend die Einhaltung der DüV die Düngebedarfsermittlung, Bodenuntersuchungen usw. am kontrollierten Betrieb nicht vorliegen. Nichts anderes könne gelten, wenn der Begünstigte bei einer Kontrolle etwaig vorhandene Nachweise, die er nach der DüV führen muss, nicht herausgebe. Daher seien die Fördergelder allenfalls prozentual zu kürzen, da lediglich die Düngebedarfsermittlung nicht innerhalb der gesetzten Frist vorgelegt worden sei.

20
Der Kläger bewirtschafte zusammen mit seiner Ehefrau einen ökologisch zertifizierten landwirtschaftlichen Betrieb aus Überzeugung streng nach biologisch-dynamischen Grundsätzen des Anthroposophen Rudolf Steiner bereits seit 1976. Die gesamte Bewirtschaftung basiere auf dem Prinzip von Stoffkreisläufen. Zukauf von Düngemitteln fände nicht statt. Es sei daher nachvollziehbar, wenn der Kläger Bedenken wegen der strikten Anwendung der DüV anmelde. Der Kläger habe die Landwirtschaftsbehörden daher zunächst um

rechtliche Aufklärung hinsichtlich der Notwendigkeit der geforderten Unterlagen, bzw. hinsichtlich etwaiger Befreiungsmöglichkeiten gebeten. Zu keinem Zeitpunkt habe er sich grundsätzlich gegen die Kontrolle gewendet.

21
Mit Schreiben vom 14. Januar 2020 erwiderte die FüAk als Vertreterin des Beklagten auf die Klage und verwies zunächst auf die Ausführungen in den Ausgangsbescheiden des AELF … jeweils vom 10. Dezember 2018 sowie auf den Widerspruchsbescheid der FüAk vom 21. Oktober 2019. Mit Schreiben vom 4. August 2020 trug sie ergänzend vor, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 58 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 wirksame Verwaltungs- und Kontrollsysteme einrichten. Nach Art. 59 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 umfasse das von den Mitgliedstaaten eingerichtete System systematische Verwaltungskontrollen sämtlicher Beihilfe- und Zahlungsanträge. Dieses System werde durch Vor-Ort-Kontrollen ergänzt. In allen Förderbereichen seien daher neben den Verwaltungskontrollen für stichprobenweise ausgewählte Vorhaben auch Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen. Der Betrieb des Klägers sei im Rahmen der sogenannten Risikoauswahl für eine Vor-Ort-Kontrolle ausgewählt, wodurch die Verwaltungskontrolle ergänzt werde.

22
Bei den zu einer Vor-Ort-Kontrolle ausgewählten Betrieben sei auch eine Kontrolle der jeweiligen Förderleistungen möglich, welche ohne Kontrollbesuch des Betriebes durchgeführt würden. Hierbei habe der betroffene Begünstigte gleichsam die Pflicht mitzuwirken und die für die vollständige Durchführung der Kontrolle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen sowie die notwendigen Auskünfte zu erteilen. Wenn der Begünstigte diesen Mitwirkungspflichten nicht nachkomme, werde auf diese Weise die vollständige Durchführung der Kontrolle verhindert.

23
Der Beklagte habe dem Kläger mit dem Anhörungsschreiben vom 2. September 2019 die Möglichkeit gegeben zu belegen, dass er die für die Kontrolle der DüV und damit für die beantragte Fördermaßnahme hinsichtlich dem ökologischen Landbau erforderlichen Unterlagen für das Förderjahr 2018 fristgerecht erstellt und aus unvermeidbaren ebenfalls zu belegenden Gründen nicht vorgelegt hat.

24
Dem Kläger sei mehrfach für die immer wieder angesprochene Aufklärung hinsichtlich der Notwendigkeit der angeforderten Unterlagen durch das AELF … Hilfe angeboten worden. Auch diverse Selbsthilfeeinrichtungen in der Region des Klägers (z.B. pflanzliche Erzeugerringe Mittelfranken, Maschinenring, Bauernverband) hätten für die rechtliche Aufklärung und sogar für die vollständige Erstellung der erforderlichen Unterlagen zur Verfügung gestanden.

25
Der Bevollmächtigte des Klägers trug mit Schriftsatz vom 5. Oktober 2021 ergänzend vor, es sei nicht zu verstehen, weshalb die Landwirtschaftsverwaltung eine vollständige Versagung der Direktzahlungen verhängt habe. Es läge weder eine Verhinderung der Kontrolle vor, noch sei die Kontrollbehörde daran gehindert gewesen, die Kontrolle abzuschließen. Nach Nichtvorlage der Unterlagen durch den Kläger habe die Kontrollbehörde einfach feststellen können, dass die erforderlichen düngerechtlichen Aufzeichnungen nicht vorliegen.

26
Als Vertreterin des Beklagten nahm die FüAk mit Schreiben vom 18. Oktober 2021 hierzu nochmals Stellung. Der Kläger verkenne die Bedeutung von Kontrollen als Element des integrierten Verwaltung- und Kontrollsystems und der damit einhergehenden Mitwirkungspflicht zum Schutz der finanziellen Interessen der Union. Der Kläger habe die Durchführung einer Kontrolle nicht ermöglicht. Durch das Verhalten des Klägers sei es den Kontrollpersonen nicht möglich gewesen, die Voraussetzungen für die Förderung zu prüfen. Würde man ergebnisbetrachtet das Nichtvorliegen von Unterlagen für die Kontrollbewertung zugrunde legen, so würde dadurch das System von Kontrollen konterkariert. Auf den Fall einer Kontrolle übertragen, bei welcher der Betriebsinhaber den Kontrollpersonen den Zutritt zum Hof verweigere und die Kontrolle dadurch verhindere, würden nach Sicht des Klägers die nicht nachprüfbare Tierkennzeichnung, das fehlende Bestandsregister und das nicht einsehbare Meldeverhalten lediglich als nicht vorhanden zu werten sein, mit der Konsequenz einer prozentualen Kürzung. Dies stehe im klaren Widerspruch zu Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013.

27
Die fehlende Mitwirkung im Rahmen der streitgegenständlichen Kontrolle und das Nicht-Offenlegen von Tatsachen habe dazu geführt, dass die Kontrolle nicht abgeschlossen werden konnte. Trotz mehrfacher schriftlicher Aufforderungen und einem persönlichen Termin sei der Kläger entgegen der unionsrechtlichen Verpflichtung als Antragsteller landwirtschaftliche Subventionen nicht kooperativ gewesen. Der Kläger habe durch sein Verhalten gegenüber den Kontrollpersonen den Abschluss der Kontrolle gezielt vereitelt.

28
Die Berichterstatterin hat zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung um Vorlage der relevanten Abschnitte aus der Lose-Blatt-Sammlung Teil C, Cross Compliance Grüner Bereich, rechtliche Grundlagen und Kontrolle (LBS-C) gebeten, welche mit Schreiben vom 17. und 20. April 2023 übermittelt wurden.

29
Der Bevollmächtigte des Klägers beantragt in der mündlichen Verhandlung vom 25. April 2023:

30
Der Beklagte wird unter Aufhebung der Bescheide vom 10. Dezember 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 21. Oktober 2019 verpflichtet, erneut über den vom Kläger für das Jahr 2018 gestellten Mehrfachantrag unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden.

31
Die FüAk stellt als Vertreterin des Beklagten Ihren Antrag aus dem Schriftsatz vom 14. Januar 2020 und beantragt,

die Klage abzuweisen.

32
Zum weiteren Verlauf der mündlichen Verhandlung wird auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 25. April 2023 Bezug genommen. Bezüglich weiterer Einzelheiten wird auf die gewechselten Schriftsätze, die Gerichtsakte und die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

33
Die Klage, mit der sich der Kläger gegen die Ablehnung der mit Mehrfachantrag für das Jahr 2018 beantragten Leistungen wegen der Verhinderung einer Kontrolle wendet, erweist sich als zulässig (I.), jedoch unbegründet (II.), § 113 Abs. 5 VwGO.

34
I. Die Klage ist als Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage nach § 42 Abs. 1, Alt. 2 VwGO statthaft. Der Kläger ist als möglicher Anspruchsinhaber auch klagebefugt i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO. Das nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AGVwGO (a.F.) fakultative Widerspruchsverfahren wurde ordnungsgemäß durchgeführt. In den Behördenakten findet sich für das Datum der Bekanntgabe der ablehnenden Bescheide vom 10. Dezember 2018 jeweils kein Nachweis, sodass davon auszugehen ist, dass die Widerspruchsschreiben vom 7. Januar 2019 und vom 19. Februar 2019 innerhalb der Widerspruchsfrist beim AELF … eingegangen sind.

35
Der auf die Widersprüche hin ergangene Widerspruchsbescheid der FüAk vom 21. Oktober 2019 wurde dem Kläger laut Postzustellungsurkunde (PZU) in der Behördenakte am 22. Oktober 2019 zugestellt, so dass die Klage am 21. November 2019 fristgerecht erhoben wurde.

36
II. Die Klage ist aber unbegründet.

37
Die Bescheide des AELF … vom 10. Dezember 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheides der FüAk vom 21. Oktober 2019 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten. Zu Recht lehnt das AELF … die begehrten Direktzahlungen und Ausgleichszahlungen für das Jahr 2018 ab, denn dem Kläger stehen keine entsprechenden Ansprüche zu.

38

Der Kläger hat keinen Anspruch auf die von ihm begehrten Direktzahlungen und Ausgleichszahlungen für das Antragsjahr 2018. Der Bewilligung der von dem Kläger begehrten Zahlungen steht der prämienrechtliche Versagungsgrund des 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. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. EU Nr. L 347, S.549) entgegen. Danach werden Beihilfe- und Zahlungsanträge abgelehnt, wenn der Betriebsinhaber 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.

39
1. Die im Betrieb des Klägers beabsichtigte Verwaltungskontrolle zur DüV stellt eine Vor-Ort-Kontrolle im Sinne des Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 dar.

40
a. Gemäß Art. 58 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1306/2013 richten die Mitgliedstaaten wirksame Verwaltungs- und Kontrollsysteme ein, um die Einhaltung der Vorschriften im Rahmen der Stützungsregelungen der Union, die das Risiko eines finanziellen Schadens für die Union so weit wie möglich reduzieren sollen, sicherzustellen. Das von den Mitgliedstaaten eingerichtete System gemäß Art. 58 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1306/2013 umfasst nach Art. 59 Abs. 1 Satz 1 VO (EU) Nr. 1306/2013 systematische Verwaltungskontrollen sämtlicher Beihilfe- und Zahlungsanträge. Es werden folglich alle Beihilfe- und Zahlungsanträge grundsätzlich einer systematischen Verwaltungskontrolle im Sinne des integrierten Verwaltung- und Kontrollsystems (InVeKoS) unterzogen. Damit erfolgt die Prüfung der Beihilfeanträge dahingehend, ob die Fördervoraussetzungen erfüllt sind, Art. 74 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013.

41
Dieses System wird durch Vor-Ort-Kontrollen ergänzt, Art. 59 Abs. 1 Satz 2 VO (EU) Nr. 1306/2013. Die ergänzende Vor-Ort-Kontrolle erfolgt im Unterschied zur systematischen Verwaltungskontrolle nicht bei sämtlichen Beihilfe- und Zahlungsanträgen. Für die Vor-Ort-Kontrollen zieht die zuständige Behörde aus der Grundgesamtheit der Antragsteller eine Kontrollstichprobe, Art. 59 Abs. 2 Halbs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013. Der Betrieb des Klägers wurde vorliegend von der LfL für die Verwaltungskontrolle zur DüV 2018 ausgewählt. Entgegen dem Vortrag des Bevollmächtigten des Klägers beinhaltet die streitgegenständliche Verwaltungskontrolle zur DüV eine Vor-Ort-Kontrolle im Sinne des Art. 59 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1306/2013 und stellt weder eine reine Fachrechtskontrolle nach deutschem Recht noch eine systematische Verwaltungskontrolle im Sinne des Art. 59 Abs. 1 Satz 1 VO (EU) Nr. 1306/2013 dar.

42
Soweit der Klägerbevollmächtigte vorträgt, dass es sich bei der streitbefangenen Kontrolle nicht um eine Vor-Ort-Kontrolle gehandelt habe, weil es sich um eine Verwaltungskontrolle zur DüV gehandelt habe, ist dem entgegenzutreten. Es gibt nicht die eine „Vor-Ort-Kontrolle“ im Rahmen des Art. 59 VO (EU) Nr. 1306/2013, sondern die jeweiligen Vor-Ort-Kontrollen sind Bestandteil des von den jeweiligen Mitgliedstaaten einzuführenden wirksamen Verwaltungs- und Kontrollsystems. Die in diesem Rahmen durchgeführten Kontrollen haben unterschiedliche Bezeichnungen, die sich in erster Linie nach dem Inhalt des Prüfgebietes richten. Daher ist auch die Bezeichnung als „Verwaltungskontrolle“ insoweit unschädlich, da der Begriff Verwaltungskontrolle im deutschen Sprachgebrauch insgesamt als Oberbegriff für Kontrollen durch Verwaltungsorgane verwendet wird und vorliegend nicht zur Abgrenzung einer Vor-Ort-Kontrolle und einer systematischen Verwaltungskontrolle im Sinne des Art. 59 VO (EU) Nr. 1306/2013 dient.

43
Dass eine Vor-Ort-Kontrolle vorliegt, ergibt sich hier insbesondere aus der Tatsache, dass der Betrieb des Klägers im Rahmen einer Kontrollstichprobe gemäß Art. 59 Abs. 2 Halbs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013 für die streitgegenständliche Kontrolle ausgewählt wurde und gerade nicht eine Kontrolle sämtlicher Beihilfe- und Zahlungsanträge erfolgte.

44
b. Für die Einordnung als Vor-Ort-Kontrolle im Sinne des Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 ist es nach Ansicht des Gerichts unschädlich, dass die Kontrolle vom AELF … dergestalt ausgeführt wurde, dass ein Teil, namentlich die Sichtung und Kontrolle von vorab angeforderten Unterlagen, im AELF … vorgenommen

werden sollte und nicht im Betrieb des Klägers. Eine Einschränkung dahingehend, dass die gesamte Vor-Ort-Kontrolle auch wortwörtlich an der Hofstelle „vor Ort“ erfolgen muss, ist nach Auffassung des Gerichts keine Voraussetzung des Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013. Vielmehr ist die hier beabsichtigte Kontrolle zur Düngeverordnung in der Fassung vom 26. Mai 2017 (BGBl. I S. 1305) in ihrer Gesamtheit als Vor-Ort-Kontrolle im Sinne des Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 zu sehen. Es kommt hierbei nicht darauf an, wie die zuständige Behörde den Ablauf der Kontrolle konkret organisiert. Es kann keinen Unterschied für die Einordnung einer Vor-Ort-Kontrolle machen, ob die Kontrollperson die kontrollrelevanten Unterlagen bei einem Termin am Betrieb verlangt oder vorab schriftlich anfordert. Ausschlaggebend ist vielmehr, dass die genannten Unterlagen beim Betriebsinhaber „vor Ort“ sind und somit seine Mitwirkung in Form der Herausgabe erfordern. Der Begriff Vor-Ort-Kontrolle als Ergänzung der systematischen Verwaltungskontrollen im Sinne des Art. 59 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013 bedeutet, dass die ergänzende Vor-Ort-Kontrolle nicht völlig losgelöst vom Betriebsort durchgeführt werden kann, da sie zum Beispiel – je nach Kontrollart – die Begehung von Flächen des Betriebes, die Besichtigung der Hofstelle selbst oder die Prüfung beim Landwirt befindlicher Unterlagen erfordert. Sie geht damit über die Kontrollmöglichkeiten einer systematischen Verwaltungskontrolle hinaus und ist in Abgrenzung zu dieser zu bestimmen.

45
Der Ablauf von Vor-Ort-Kontrollen ist im Einzelnen nicht geregelt, die Art. 24 ff der VO (EU) Nr. 809/2014 enthalten nur Regelungen zur Ankündigung und zum Zeitpunkt der Vor-Ort-Kontrollen. Auch die vom Bayerischen Staatsministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten herausgegebene Lose-Blatt-Sammlung Teil C (LBS-C) mit dem Titel „Cross Compliance Grüner Bereich, rechtliche Grundlagen und Kontrolle“ ist allenfalls als interne Verwaltungsvorschrift heranzuziehen. Grundsätzlich ist daher davon auszugehen, dass die Kontrollen auch in Abwesenheit des Betriebsinhabers (VG München, U.v. 16.01.2014 – M 12 K 13.2865 – juris Rn. 51) oder unangekündigt im Sinne von Art. 25 VO (EU) Nr. 809/2014 stattfinden können, sodass es nach Auffassung des Gerichts erst recht unschädlich ist, wenn die Prüfung der vom jeweiligen Betriebsinhaber übergebenen Unterlagen nicht im Betrieb bzw. der Hofstelle stattfindet, sondern in den Betriebsräumen der jeweiligen Kontrollbehörde. So können beispielsweise Fernerkundungen und Verwaltungskontrollen im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen auch ohne Information des Betriebsinhabers durchgeführt werden (vgl. Münchner Anwaltshandbuch Agrarrecht, 3. Aufl. 2022, § 27 Rn. 185). Hierauf wurde der Kläger bereits im Merkblatt über die Rechte und Pflichten der Landwirte und Kontrolleure bei Vor-Ort-Kontrollen, welches Teil der Informationsbroschüre Cross Compliance 2018 ist (dort S. 104), hingewiesen.

46
Somit liegt es im Ermessen der kontrollierenden Behörde, im Rahmen ihrer Zuständigkeit den Gegenstand und Umfang der Kontrolle sowie die sich hieraus ergebenden Kontrollmaßnahmen näher zu bestimmen. Dies umfasst auch die Möglichkeit, Unterlagen, deren Vorlage grundsätzlich im Rahmen der durchzuführenden Vor-Ort-Kontrolle vom Betriebsinhaber verlangt werden kann, vorab schriftlich anzufordern. Dies erleichtert die Prüfung für alle Beteiligten und entspricht insbesondere gerade den Interessen der kontrollierten Betriebe, da diese hierdurch zeitlich unabhängig die Unterlagen heraussuchen können. Zudem wird dieses Vorgehen auch durch Art. 26 Abs. 3 Satz 2 VO (EU) Nr. 809/2014 gestützt, demgemäß die Dauer von Vor-Ort-Kontrollen auf das absolut erforderliche Minimum zu beschränken ist.

47
Ausweislich der Behördenakte entsprach es vorliegend sogar dem ausdrücklichen Wunsch des Klägers, die Kontrolle in einem neutralen Raum im Beisein einer Begleitperson durchführen zu lassen. Daraufhin sollte am 17. Juli 2018 in den Räumlichkeiten des AELF … eine entsprechende Kontrolle durchgeführt werden. Im Vorfeld zu diesem Termin wurde der Kläger mit Schreiben vom 12. Juli 2018 nochmals daran erinnert, die kontrollrelevanten Unterlagen zum Termin mitzubringen. Auch dieses Entgegenkommen der Kontrollbehörde, die Kontrolle an einem vom Kläger erbetenen Ort durchzuführen, schließt das Vorliegen einer Vor-Ort-Kontrolle im Sinne des Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 nach dem vorher Gesagten nicht aus.

48
Somit ist die Anforderung der kontrollrelevanten Unterlagen als Teil der im Betrieb des Klägers beabsichtigten Verwaltungskontrolle zur DüV eine Vor-Ort-Kontrolle im Sinne des Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013.

49
2. Indem der Kläger trotz mehrfacher Aufforderung die angeforderten Unterlagen nicht vorlegte, hat er eine Vor-Ort-Kontrolle im Sinne des Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 verhindert.

50
a. Der Begriff „die Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle unmöglich macht“ ist für die Vorgänger-VO der VO (EU) Nr. 1306/2013, konkret 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 Verwaltungund Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe durch die Rechtsprechung des EuGH geklärt. Danach ist der Ausdruck „die Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle unmöglich macht“ 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).

51
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“ – wie jetzt in Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 – 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 (VG Augsburg, U. v. 31.7.20 – Au 8 K 19 2083 – juris Rn. 34).

52
b. Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe hat der Kläger die beabsichtigte Vor-Ort-Kontrolle am 22. November 2018 gemäß Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 endgültig verhindert. Hierbei ist unter den Beteiligten unstreitig, dass sich die Nichtmitwirkung des Klägers bei der Kontrolle auf die Nichtvorlage der düngerechtlichen Aufzeichnungen beschränkt hat. Der Kläger ist auch der letztmaligen Aufforderung durch das AELF … im Schreiben vom 15. November 2018 zur Vorlage der im Schreiben aufgeführten kontrollrelevanten Unterlagen nicht nachgekommen und hat die Vor-Ort-Kontrolle damit im Sinne des Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 verhindert. Auch innerhalb der von der Widerspruchsbehörde gesetzten Nachfrist bis zum 23. September 2019 hat der Kläger die geforderten Unterlagen nicht vollständig vorgelegt und keine Nachweise für mögliche Hinderungsgründe genannt, so dass weiterhin eine Verhinderung der Vor-Ort-Kontrolle vorlag.

53
Wenn eine Verhinderung im Sinne des Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 bereits vorliegt, wenn die Vor-Ort-Kontrolle nicht vollständig durchgeführt werden konnte bzw. es bereits ausreicht, wenn die Kontrolleure vor Abschluss der Vor-Ort-Kontrolle zum Abbruch der Vor-Ort-Kontrolle gezwungen werden (BVerwG, U.v. 19.9.2013 – 3 C 25/12 – juris Rn. 34), 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 die kontrollrelevanten Unterlagen zu übergeben (ähnlich der Fall bei VG Augsburg, U.v. 31.7.2020 – Au 8 K 19.2083 – juris Rn. 40).

54
aa. Nach Art. 26 Abs. 3 Satz 1 VO (EU) Nr. 809/2014 wird bei Vor-Ort-Kontrollen die Einhaltung aller Förderkriterien, Verpflichtungen und sonstigen Auflagen der Beihilferegelungen oder Stützungsmaßnahmen

überprüft, für die ein Begünstigter gemäß Art. 34 VO (EU) Nr. 809/2014 ausgewählt wurde. Der Betrieb des Klägers wurde von der LfL aufgrund der Stichprobe für die Verwaltungskontrolle zur DüV im Jahr 2018 ausgewählt. Durch die Antragstellung hat der Kläger versichert, von den Verpflichtungen und Hinweisen Kenntnis genommen zu haben, die in den Broschüren „Umsetzung der EU Agrarreform in Deutschland Ausgabe 2015“, in der CC-Broschüre 2018 sowie in den Merkblättern zum Mehrfachantrag genannt sind und diese Verpflichtungen auch einzuhalten bzw. die Förderleistungen zu erfüllen. Zu den drohenden Konsequenzen in Form einer vollständigen Kürzung der Prämien wurde er zudem mehrfach von den Kontrollpersonen schriftlich und mündlich aufgeklärt. Dem Kläger war daher bewusst, dass die Kontrolle zugelassen werden muss und bei Verhinderung einer Vor-Ort-Kontrolle die betreffenden Beihilfeanträge abzulehnen sind.

55
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 und Abs. 2 VO (EU) Nr. 1306/2013 genannten Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) und Vorschriften für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (Cross-Compliance-Regelungen) zu erfüllen. Dies umfasst die Einhaltung der Vorgaben der EU-Nitratrichtlinie (vgl. GAB 1, Anhang II der VO (EU) Nr. 1306/2013), bezüglich der auf die Kontrollbefugnisse der Behörden nach dem Düngegesetz in der Fassung vom 9. Januar 2009 (BGBl. I S. 54, ber. S. 136) (DüngeG) hinsichtlich der Vor-Ort-Kontrolle und der diesbezüglichen Mitwirkungspflichten der Betriebsinhaber zurückgegriffen werden kann. Die EU-Nitratrichtlinie wird in Deutschland durch das DüngeG, die DüV und durch die Verordnung des Bundes über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV) umgesetzt. Die Überwachung der Einhaltung der düngerechtlichen Vorschriften nach § 12 DüngeG umfasst hierbei die Prüfung der Bücher und Aufzeichnungen. Die Aufzeichnungspflichten des Landwirts nach § 10 DüV stellen dabei ein wichtiges Kontrollinstrument dar (vgl. Münchner Anwaltshandbuch Agrarrecht, 3. Aufl. 2022, § 19 Rn. 296).

56
Zwecks nationaler Umsetzung des durch Art. 58 VO (EU) Nr. 1306/2013 vorgegebenen Verwaltung- und Kontrollsystems hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz am 24. Februar 2015 die Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des integrierten Verwaltung- und Kontrollsystems (InVeKoSV) erlassen. Auch nach § 31 Abs. 1 InVeKoSV hat der Betriebsinhaber zum Zwecke der Überwachung der Einhaltung der Vorgaben der VO (EU) Nr. 1306/2013 auf Verlangen die in Betracht kommenden Bücher, Aufzeichnungen, Belege, Schriftstücke, Datenträger, Karten und sonstigen Unterlagen zur Einsicht zur Verfügung zu stellen, Auskunft zu erteilen, Proben zur Verfügung zu stellen und die erforderliche Unterstützung zu gewähren.

57
Es obliegt daher jedem Beihilfeempfänger, aktiv an einer Vor-Ort-Kontrolle mitzuwirken und die angeforderten Informationen vollständig beizubringen. Hierzu gehört, wie oben ausgeführt, nicht nur, das Betreten des Betriebsgeländes zu gestatten, sondern auch, die Prüfung schriftlich angeforderter Unterlagen zu ermöglichen. Die fehlende Mitwirkung des Klägers im Rahmen der streitgegenständlichen Kontrolle hat dazu geführt, dass die Kontrolle nicht durchgeführt werden konnte. Trotz mehrfacher schriftlicher Aufforderungen und einem – vom Kläger selbst geforderten – persönlichen Termin war der Kläger entgegen der unionsrechtlichen Verpflichtungen als Antragsteller landwirtschaftlicher Subventionen nicht kooperativ. Der Kläger hat daher durch sein Verhalten gegenüber den Kontrollpersonen die Durchführung der Vor-Ort-Kontrolle bewusst vereitelt, indem er die geforderten Unterlagen nicht in der ihm hierzu gesetzten und mehrfach verlängerten Frist vorgelegt hat. Es war ihm dabei auch bewusst, dass die Durchführung der Vor-Ort-Kontrolle ohne die Unterlagen nicht möglich war.

58
bb. Hieran ändert auch nichts, dass der Kläger im Rahmen des Widerspruchsverfahrens einen Teil der Unterlagen nachträglich vorlegte. Mit dem Anhörungsschreiben der FüAk wurde dem Kläger zwar die Möglichkeit eingeräumt, die mehrfach angeforderten Unterlagen und die geeigneten Nachweise für mögliche Hinderungsgründe vorzulegen. Dadurch wurde dem Kläger die Gelegenheit gegeben, zu belegen, dass es ihm schuldlos nicht möglich war, die ihm zum Zeitpunkt der Kontrolle vorliegenden Unterlagen dem Prüfdienst zur Verfügung zu stellen. Die daraufhin vorgelegten Unterlagen enthielten allerdings keine Nachweise für mögliche Hinderungsgründe (z.B. in Form ärztlicher Atteste); vielmehr ließ der vorgelegte betriebliche Nährstoffvergleich erkennen, dass dieser erst am 20. September 2019 erstmalig erstellt wurde

und damit zum Zeitpunkt der Verwaltungskontrolle betreffend das Jahr 2018 noch nicht vorhanden war. Allein die Vorlage eines Teils der Unterlagen im Rahmen des Widerspruchsverfahrens lässt die Verhinderung der Vor-Ort-Kontrolle nicht nachträglich entfallen.

59
cc. Der Kläger kann sich auch nicht auf einen Rechtsirrtum berufen. Selbst wenn er angenommen hat, als ökologisch zertifizierter landwirtschaftlicher Betrieb Befreiungsmöglichkeiten hinsichtlich der strikten Anwendung der DüV geltend machen zu können, beruhte diese rechtliche Einschätzung jedenfalls nicht auf falschen Informationen von Behördenseite und ist damit in der Klägersphäre verschuldet. Dem Kläger wurde mehrfach durch das AELF … Hilfe angeboten. Auch diverse Selbsthilfeeinrichtungen in der Region des Klägers (z.B. pflanzliche Erzeugerringe Mittelfranken, Maschinenring, Bauernverband) standen diesem für die rechtliche Aufklärung und sogar für die vollständige Erstellung der erforderlichen Unterlagen zur Verfügung. Auch wurde seitens der Kontrollpersonen mehrfach eine Fristverlängerung bewilligt und dem Wunsch des Klägers, die Kontrolle an einem neutralen Ort stattfinden zu lassen, entsprochen.

60
Demgegenüber hat der Kläger lediglich pauschal behauptet, den rechtlichen Anforderungen der Kontrolle nicht zu unterliegen, ohne hierfür eine substantiierte, nachprüfbare Begründung zu liefern.

61
dd. Entgegen der Auffassung des Klägervertreters ist die Weigerung des Klägers die kontrollrelevanten Unterlagen vorzulegen von den Kontrollpersonen nicht als Verstoß dahingehend zu werten, dass die düngerechtlichen Aufzeichnungen nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstellt wurden, sondern stellt eine Verhinderung der beabsichtigten Vor-Ort-Kontrolle dar.

62
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 VO (EU) Nr. 1306/2013 abgelehnt, weil sich nicht in der unionsrechtlich vorgegebenen Weise feststellen lässt, ob oder inwieweit die anderweitigen Verpflichtungen eingehalten wurden (BVerwG, U.v. 19.09.2013 – 3 C 25/12 – juris Rn.30 f.). Wie der Beklagte richtig ausführt, muss es den Kontrollpersonen bei der Beantragung EUrechtlicher Prämien jederzeit möglich sein, die Einhaltung der Förderleistungen zuverlässig überprüfen zu können. Durch das Verhalten des Klägers, namentlich die Nichtvorlage der kontrollrelevanten Unterlagen, war es den Kontrollpersonen nicht möglich, diese Voraussetzungen zu prüfen. Würde man vorliegend ergebnisbetrachtet das Nichtvorliegen von Unterlagen für die Kontrollbewertung zugrunde legen, so würde das System von Kontrollen dadurch konterkariert und stünde im Widerspruch zu Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013.

63
3. Ein Fall höherer Gewalt bzw. außergewöhnliche Umstände nach Art. 59 Abs. 7 Halbs. 2 VO (EU) Nr. 1306/2013, wonach eine Ausnahme vom Grundsatz der vollständigen Ablehnung der Anträge in Betracht kommen kann, liegt nicht vor. Als Fälle höherer Gewalt und außergewöhnlicher Umstände sind nach Art. 2 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1306/2013 insbesondere der Tod des Begünstigten, länger andauernde Berufsunfähigkeit des Begünstigten, eine schwere Naturkatastrophe, die den Betrieb erheblich in Mitleidenschaft zieht, unfallbedingte Zerstörung von Stallgebäuden des Betriebs, eine Seuche oder Pflanzenkrankheit, die den ganzen Tier- bzw. Pflanzenbestand des Begünstigten oder einen Teil davon befällt oder die Enteignung des gesamten Betriebes oder eines wesentlichen Teils davon, soweit diese Enteignung am Tag des Eingangs der Verpflichtung nicht vorherzusehen war, genannt. Entsprechendes ist weder vorgetragen noch ersichtlich.

64
4. Es ist auch nicht unverhältnismäßig, wenn der Mehrfachantrag des Klägers wegen der Verhinderung einer Vor-Ort-Kontrolle insgesamt abgelehnt wird. Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 schreibt bei der Verhinderung einer Vor-Ort-Kontrolle zwingend die Ablehnung der Anträge vor.

65
Diese Rechtsfolge verstößt nicht gegen den auch im Unionsrecht allgemein anerkannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Zwar handelt es sich bei der in Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 vorgesehenen vollständigen Ablehnung der Beihilfeanträge um eine pauschale und gravierende 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 die – verschuldensabhängige – Ablehnung der betroffenen Beihilfeanträge jedoch nicht unverhältnismäßig. So rechtfertigen Ziel und Bedeutung der Vor-Ort-Kontrollen die Ablehnung der Beihilfeanträge (BVerwG, U.v. 19.9.2013 – 3 C 25/12 – juris Rn. 30 f.).

66
Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet, dass die getroffene Regelung nicht über das hinausgeht, was geeignet und erforderlich ist, um die mit der Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele zu erreichen. Dafür dürfen die mit der Regelung verbundenen Nachteile im Verhältnis zu ihren Zielen nicht unangemessen sein. Allerdings steht dem Unionsgesetzgeber dabei ein weites Ermessen zu. Der Versagungsgrund nach Art. 59 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1306/2013 folgt insoweit den allgemeinen Grundsätzen, als eine Beihilfe abzulehnen ist, wenn der gegebenenfalls durch den Betriebsinhaber zu führende Nachweis, dass die Fördervoraussetzungen erfüllt sind, nicht erbracht ist. Die Vor-Ort-Kontrolle ist ein Element des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems und dient der Überprüfung, ob die Fördervoraussetzungen vorliegen und die anderweitigen Verpflichtungen eingehalten werden, und damit dem Schutz der finanziellen Interessen der Union und der Wirksamkeit des Schutzes der Rechtsgüter, die mit den anderweitigen Verpflichtungen verfolgt wird. Dadurch sind Maßnahmen und Sanktionen gerechtfertigt, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind. Ziel und Bedeutung der Vor-Ort-Kontrolle rechtfertigen auch eine pauschale und schwerwiegende Rechtsfolge, wie die Ablehnung des Beihilfeantrags (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.9.2013 – 3 C 25.12 – juris Rn. 31). Entgegen dem Vortrag des Bevollmächtigten des Klägers wäre die bloße Kürzung von Beihilfen nicht gleichermaßen geeignet, die genannten Ziele zu erreichen. Dies gilt auch in Anbetracht des Umstandes, dass der Kläger die Kontrolle gänzlich unmöglich gemacht hat. Er hat die Kontrolle durch seine konsequente Weigerung, die angeforderten Unterlagen vorzulegen, zu keinem Zeitpunkt gefördert.

67
In Anbetracht all dessen war die Klage als unbegründet abzuweisen.

68
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 161 Abs. 1, § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

69
Die Berufung war im vorliegenden Fall nach § 124a Abs. 1 Satz 1, § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen. Denn die Frage, ob die durchgeführte Verwaltungskontrolle zur DüV eine Vor-Ort-Kontrolle im Sinne des Art. 59 Abs. 7 VO (EU) 1306/2013 darstellt, hat nach der Überzeugung der Kammer grundsätzliche Bedeutung.