VGH München, Beschluss v. 07.11.2023 – 23 ZB 20.654

**Titel:**

## Zu den Voraussetzungen einer Bestätigungsbeprobung nach der Geflügel-Salmonellenverordnung

**Normenketten:**

GflSalmoV § 1 Abs. 2, § 24
EG-Zoonoseerregern-Verordnung Anh. II Teil D Nr. 4
Verordnung (EU) Nr. 517/2011 Anh. Nr. 2.1 S. 4 lit. a

**Leitsätze:**

**1. Eine Bestätigungsbeprobung nach Anhang II Teil D Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 ist in europarechtskonformer Auslegung dieser Vorschrift nur in Ausnahmefällen dann anzuordnen, wenn begründete Zweifel an der Validität des Erstuntersuchungsergebnisses bestehen. (Rn. 12)**
**2. Solche begründeten Zweifel sind jedenfalls dann nicht anzunehmen, wenn ein Lebensmittelunternehmer lediglich behauptet, dass eine amtliche Probenahme i.S.d. Nr. 2.1 Satz 4 Buchst. a des Anhangs der Verordnung (EU) Nr. 517/2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 nicht ordnungsgemäß durchgeführt wurde, im Übrigen aber keine substantiierten, objektiv belastbaren Anhaltspunkte für ein nicht fachgerechtes Vorgehen der Behörde vorliegen. (Rn. 22)**

**Schlagworte:**

Amtliche Feststellung einer Salmonelleninfektion, Beprobung mit „Sockentupfern“, Verifizierungsuntersuchung, Legehennenbetrieb, Salmonelleninfektion, Probenahme, Sockentupfer, Verifierzungsuntersuchung, Validität, Tierseuchenrecht, Bestätigungsbeprobung, Amtliche Feststellung

**Vorinstanz:**

VG Augsburg, Urteil vom 11.02.2020 – Au 1 K 19.49

**Fundstellen:**

BayVBl 2024, 236
ZLR 2024, 395
LSK 2023, 31909

## Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

## Gründe

1
1. Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Die innerhalb der Rechtsmittelbegründungsfrist geltend gemachten Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils) und nach § 124 Abs. 2 Nr. 2 und 3 VwGO (besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten bzw. grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache) sind nicht i.S.v. § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO dargelegt bzw. liegen nicht vor.

2
1.1 Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils des Verwaltungsgerichts nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind zu bejahen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (vgl. BVerfG, B.v. 18.6.2019 – 1 BvR 587/17 − BVerfGE 151, 173 Rn. 32 m.w.N.). Um ernstliche Zweifel entsprechend § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO darzulegen, muss die die Zulassung beantragende Partei ausführen, in welchem konkreten

rechtlichen oder tatsächlichen Punkt die ergebnisbezogenen Zweifel bestehen und worauf sie sich gründen. Dazu muss sie sich substantiiert mit dem angefochtenen Urteil auseinandersetzen, wobei eine bloße Wiederholung erstinstanzlichen Vorbringens diesen Anforderungen regelmäßig nicht genügt (stRspr, vgl. BayVGH, B.v. 23.6.2020 – 24 ZB 19.2439 – juris Rn. 8; B.v. 12.8.2019 – 6 ZB 19.778 – juris Rn. 5; B.v. 22.12.2017 – 22 CS 17.2261 – juris Rn. 27 ff.; vgl. auch Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 124a Rn. 62 ff.).

3
Nach diesen Maßgaben legt die Begründung des Zulassungsantrags keine ernstlichen Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung dar.

4
Das Verwaltungsgericht, auf dessen Sachverhaltsdarstellung im Tatbestand des angefochtenen Urteils Bezug genommen wird, hat die zuletzt auf Feststellung der Rechtswidrigkeit des angefochtenen tierseuchenrechtlichen Bescheids vom 7. Dezember 2018 gerichtete Klage als unbegründet abgewiesen. Mit diesem Bescheid hatte der Beklagte aufgrund eines positiven Befunds bei einer routinemäßigen amtlichen Untersuchung hinsichtlich des Legehennenbetriebs der Klägerin eine Infektion mit Salmonellen der Kategorie 1 (Salmonella Typhimurium) nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 der Verordnung zum Schutz gegen bestimmte Salmonelleninfektionen beim Haushuhn und bei Puten (Geflügel-Salmonellen-Verordnung – GflSalmoV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Januar 2014 (BGBl I S. 58), zuletzt geändert durch Art. 6 der Verordnung vom 19. November 2019 (BGBl I S. 1862), schriftlich festgestellt, dementsprechend Schutzmaßregelungen hinsichtlich der Verbringung von Hühnern und Eiern aus dem Betrieb nach § 23 GflSalmoV verfügt und schließlich Maßnahmen zur Ursachenermittlung sowie zur Reinigung und Desinfektion nach §§ 6 und 7 GflSalmoV angeordnet. Die Klägerin war den Anordnungen am 11. Februar 2019 abschließend nachgekommen. In den Entscheidungsgründen hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, die am 12. November 2018 durch den Beklagten anlassunabhängig durchgeführte Routinekontrolle sei nach Maßgabe der Nr. 2.1 Satz 4 Buchst. a des Anhangs der Verordnung (EU) Nr. 517/2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 für die amtliche Feststellung einer Salmonelleninfektion nach § 23 GflSalmoV ausreichend gewesen. Die von Klägerseite geäußerten Bedenken hinsichtlich der fachgerechten Durchführung der Probenahme (Beprobung mit „Sockentupfern“) griffen nicht durch. Die Zeugenaussagen zu den Abläufen widersprächen sich, weitere Möglichkeiten der Sachverhaltsaufklärung stünden dem Gericht nicht zur Verfügung, so dass die tatsächlichen Umstände der Probenentnahme unaufklärbar seien. Nach den Grundsätzen der materiellen Beweislast gehe dies zu Lasten der Klägerin. Dabei könne dahingestellt bleiben, ob eine nachträgliche Verifizierungsuntersuchung, wie sie in Anhang II Teil D Nr. 4 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 der Behörde ermöglicht werde, trotz Nichtaufnahme in § 24 GflSalmoV möglich bzw. sogar erforderlich gewesen sei. Bereits der Anwendungsbereich der Norm sei nicht eröffnet bzw. die Voraussetzungen dieser unionsrechtlichen Ausnahmevorschrift seien nicht erfüllt, da das Vorliegen eines falsch positiven Erstergebnisses im Falle der Klägerin nicht wahrscheinlich gewesen sei. Die Forderung nach einem falsch positiven Erstergebnis im Verordnungstext zeige, dass zumindest der Verdacht einer fehlerhaften Beprobung oder Untersuchung vorhanden sein müsse, da der unionsrechtliche Gesetzgeber ansonsten auf diesen Einschub hätte verzichten können. Auch wäre es nicht mit dem in den Erwägungsgründen 2, 3 und 5 geforderten hohen Schutzniveau vor Zoonosen vereinbar und liefe dem Ziel eines möglichst umfassenden, präventiven Gesundheitsschutzes zuwider, wenn sämtliche positiven Untersuchungsergebnisse aus amtlichen Proben nochmals der Möglichkeit einer behördlichen Zweitüberprüfung unterlägen. Dies stehe auch nicht im Widerspruch zu der Regelung des § 24 Abs. 3 GflSalmoV, welcher bei betriebseigenen Kontrollen generell die Möglichkeit einer amtlichen Nachprüfung vorsehe, da nach den Regelungen des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 517/2011, insbesondere der Ziffern 2.2.1 und 2.2.2, verschiedene Anforderung an den Umfang und die Durchführung von betrieblichen bzw. amtlichen Probenahmen gestellt würden. Eine Zweitüberprüfung nach amtlichen Probenahmen sei daher auf Fälle zu beschränken, in welchen es wahrscheinlich sei, dass das Ergebnis der amtlichen Untersuchung voraussichtlich fehlerhaft gewesen sei. Abgesehen von den sich widersprechenden Zeugenaussagen sei ein solcher Verdacht im Falle der Klägerin weder belegt noch durch ausreichende Indizien gestützt.

5
Die Klägerseite hält die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zu der Regelung in Anhang II Teil D Nr. 4 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 für unzutreffend, jedoch stellt sie das erstgerichtliche

Verständnis der Norm in Bezug auf Anwendungsbereich und Rechtsfolgen weder mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage noch legt sie deren Entscheidungserheblicheit dar.

6
Gemäß Anhang II Teil D Nr. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 des Europäischen Parlaments und Rates vom 17. November 2003 zur Bekämpfung von Salmonellen und bestimmten anderen durch Lebensmittel übertragbaren Zoonoseerregern (ABl EG Nr. L 84 S. 1) dürfen Eier, die aus Legehennenherden mit unbekanntem Gesundheitsstatus stammen, bei denen der Verdacht besteht, dass sie infiziert sind, oder die mit Salmonella-Serotypen infiziert sind, für die ein Reduktionsziel festgelegt wurde, oder die als Infektionsquelle in einem spezifisch lebensmittelbedingten Ausbruch bei Menschen ermittelt wurden, für den menschlichen Verzehr nur dann verwendet werden, wenn sie in einer Weise behandelt werden, dass die Tilgung aller Salmonella-Serotypen mit Belang für die öffentliche Gesundheit gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über Lebensmittelhygiene gewährleistet ist; insoweit werden sie als „Eier der Klasse B“ betrachtet und sind als solche zu kennzeichnen (vgl. Anhang II Teil D Nr. 2 Satz 2).

7
Nach Anhang II Teil D Nr. 4 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 kann, damit falsch positive Erstergebnisse ausgeschlossen werden, die zuständige Behörde die unter Nr. 2 festgelegten Beschränkungen aufheben, a) wenn sich bei der epidemiologischen Untersuchung lebensmittelbedingter Ausbrüche gemäß Art. 8 der RL 2003/99/EG herausstellt, dass die Legehennenherde nicht Infektionsquelle für den Menschen durch den Verzehr von Eiern oder Eierzeugnissen ist, und b) sofern die Herde einem nationalen Bekämpfungsprogramm gemäß Art. 5 der Verordnung unterzogen wird und Salmonella-Serotypen, für die ein Reduktionsziel festgelegt wurde, durch ein [in den Unterziffern i bis iii näher bestimmtes] Probenahmeprotokoll, das von der zuständigen Behörde durchgeführt wird, nicht bestätigt werden. Zusätzlich zu der Probenahme gemäß Anhang II Teil D Nr. 4 Satz 1 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 überprüft die zuständige Behörde, ob antimikrobielle Mittel verwendet wurden, was das Ergebnis der Probenanalyse möglicherweise beeinträchtigt (Anhang II Teil D Nr. 4 Satz 2).

8
a) Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts will die Klägerseite die Regelung so verstanden wissen, dass sich aus dem Wortlaut des Anhangs II Teil D Nr. 4 Satz 1 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 „Probenahmeprotokoll, das von der zuständigen Behörde durchgeführt wird“ für die zuständige Behörde eine Verpflichtung ergebe, ein entsprechendes Probenahmeprotokoll im Sinne einer Verifizierungsuntersuchung vorzunehmen. Das sich der Behörde eröffnende Ermessen beziehe sich allein auf die Aufhebung der Beschränkungen, nicht aber auf die Durchführung der Verifizierung selbst, so dass sich die Frage nach einer Ermessensreduzierung insoweit nicht stelle. Der finale einleitende Nebensatz „Damit falsch positive Erstergebnisse ausgeschlossen werden“ postuliere keinerlei Tatbestandsvoraussetzungen für eine Anordnung der Verifizierungsuntersuchung, er sei ausschließlich mit der Ermächtigung zur Aufhebung der Beschränkungen verknüpft und könne daher lediglich deklaratorisch verstanden werden.

9
Diese rein am Wortlaut der Vorschrift orientierte, zudem nicht zwingende Interpretation steht jedoch sowohl zu der erkennbaren Systematik der Regelung als auch zu dem mit ihr ersichtlich verfolgten Zweck in Widerspruch. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der teleologischen Auslegung im Bereich des EU-Rechts mit Blick auf seine Funktionalität und Effektivität ein besonderes Gewicht zukommt (vgl. schon EuGH, U.v. 5.2.1963 – van Gend & Loos, Rs. 26/62 – Slg. 1963, 1, 27).

10
Die Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 dient dem Schutz der menschlichen Gesundheit (vgl. Erwägungsgrund 1) und soll gewährleisten, dass angemessene und wirksame Maßnahmen zur Feststellung und Bekämpfung von Salmonellen und anderen Zoonoseerregern auf allen relevanten Herstellungs-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen getroffen werden, um die Prävalenz dieser Erreger und das von ihnen ausgehende Risiko für die öffentliche Gesundheit zu senken (vgl. Art. 1); dies gilt auch bezüglich der Erzeugung von Konsumeiern (vgl. Erwägungsgrund 28). In diesem Sinne sind auch die Bestimmungen in Anhang II Teil D der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 zu verstehen. Anhang II Teil D wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1237/2007 der Kommission vom 23. Oktober 2007 (ABl EU Nr. L 280 S. 5) neu gefasst und ergänzt;

insbesondere wurden „angesichts des Risikos, das mit Salmonellen infizierte Eier für die öffentliche Gesundheit darstellen“, die speziellen Kennzeichnungspflichten gemäß Anhang II Teil D Nr. 2 Satz 2 festgelegt (vgl. Erwägungsgrund 8). Die strengeren Beschränkungen betreffend das Inverkehrbringen und die Vermarktung (potenziell) infizierter (Konsum-)Eier bzw. die Regelungen zur klaren Identifizierbarkeit solcher Eier verfolgen damit vor allem den Zweck, lebensmittelbedingten Ausbrüchen von Salmonellose beim Menschen (noch) effektiver vorzubeugen.

11
In diesem Lichte sind auch die gleichzeitig eingeführten, streitgegenständlichen Regelungen in Anhang II Teil D Nr. 4 zu sehen und dementsprechend die Voraussetzungen, unter denen die zuständige Behörde „die Beschränkungen“ (i.S.d. Erwägung 9 zur Änderungs-Verordnung (EG) Nr. 1237/2007) „aufheben darf“, (eng) auszulegen. Aus der (Neu-)Regelung in Anhang II Teil D Nr. 4 zu folgern, dass sämtliche positiven Untersuchungsergebnisse aus amtlichen Proben nicht nur der Möglichkeit, sondern, wie die Klägerseite meint, sogar der Pflicht einer „Verifizierung“ unterlägen, ohne dass in irgendeiner Hinsicht Anlass zu Zweifeln an der Richtigkeit des positiven Erstergebnisses bestünde, würde nicht nur die dargelegte Intention der Änderungsverordnung (EG) Nr. 1237/2007 ad absurdum führen, sondern auch dem erklärten Ziel der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003, einen möglichst umfassenden, präventiven Schutz der menschlichen Gesundheit vor Zoonosenerregern zu gewährleisten, insgesamt zuwiderlaufen. Die Formulierung in Anhang II Teil D Nr. 4 Satz 1 Buchst. b, wonach das Probenahmeprotokoll „von der zuständigen Behörde durchgeführt wird“, stellt sich systematisch demgemäß nur als Zuständigkeitsregelung bzw. als Klarstellung dar, dass es sich um eine amtliche Untersuchung handelt.

12
Vor diesem Hintergrund hat das Verwaltungsgericht aus dem einleitenden Nebensatz im Verordnungstext „Damit falsch positive Erstergebnis ausgeschlossen werden“ zu Recht den Schluss gezogen, dass eine Verifizierungsprobenahme nach Anhang II Teil D Nr. 4 Satz 1 Buchst. b Unterziffer i bis iii und Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 nur ausnahmsweise dann veranlasst ist, wenn zumindest der Verdacht einer fehlerhaften Beprobung oder Untersuchung vorhanden ist, also begründete Zweifel an der Validität der Erstuntersuchungsergebnisse bestehen.

13
Dieses Verständnis der Regelung in Anhang II Teil D Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 in der Fassung der Änderungsverordnung (EG) Nr. 1237/2007 entspricht auch der maßgeblichen Sichtweise der Europäischen Kommission als Verordnungsgeberin. In dem Bericht über einen Auditbesuch, den Experten der Europäischen Kommission auf der Grundlage von Art. 17 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 zur Bewertung des Nationalen Programms zur Bekämpfung von Salmonellen in Geflügelpopulationen im Oktober 2015 in Deutschland durchführten (GD SANTE 2015-7507 – MR Ref. Ares(2016)6133103 – 26/10/2016 – Audit-Bericht), wurde beanstandet, dass nach den Vorschriften der Geflügel-Salmonellen-Verordnung Salmonellenfunde bei betriebseigenen Untersuchungen lediglich einen Verdacht auf eine Infektion begründeten (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 GflSalmoV) und insoweit einer amtlichen Bestätigungsbeprobung bedürften (vgl. Rn. 10 Punkt 1). Speziell in Bezug auf die Regelungen zur Salmonellenbekämpfung bei Legehennen wurde festgestellt, dass die praktizierte amtliche Bestätigungsbeprobung, die routinemäßig auch dann durchgeführt werde, wenn kein begründeter Zweifel an der Validität der Erstuntersuchungsergebnisse bestehe, nicht im Einklang mit Anhang II Teil D Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 stehe, wonach sie „nur in Ausnahmefällen“ durchzuführen sei, um falsch positive Erstergebnisse auszuschließen (Rn. 96, 107).

14
b) Soweit die Klägerseite weiter vorbringt, dass jedenfalls aus Gleichstellungsgründen der anlassunabhängigen jährlichen Routineüberprüfung nach Anhang Nr. 2.1 Satz 4 Buchst. a der Verordnung (EU) Nr. 517/2011 – wie vorliegend erfolgt – mit der anlassbezogenen Untersuchung nach § 22 GflSalmoV das behördliche Ermessen hinsichtlich einer Anordnung einer Verifizierungsuntersuchung i.S.d. Anhangs II Teil D Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 dann „auf Null reduziert“ sei, sobald die Routineüberprüfung positiv ausfalle und zu einer amtlichen Feststellung einer Salmonelleninfektion führe, legt sie damit ebenfalls keine ernstlichen Zweifel dar.

15

Die Argumentation der Klägerseite, dass aufgrund der weitreichenden Konsequenzen einer amtlichen Feststellung einer Salmonelleninfektion für den Geflügelhalter § 24 GflSalmoV europarechtskonform und unter Beachtung des Gleichheitssatzes mit Blick auf § 24 Abs. 3 GflSalmoV dahingehend auszulegen sei, dass im Fall einer amtlichen Feststellung einer Salmonelleninfektion stets eine Verifizierungsuntersuchung stattzufinden habe, ist im Hinblick auf den dargelegten Sinn und Zweck der Regelung in Anhang II Teil D Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 und die maßgeblichen Ausführungen der EU-Kommission in dem Audit-Bericht (a.a.O.) nicht überzeugend. Daran ändert auch der Einwand der Klägerseite nichts, dass nach § 24 Abs. 3 GflSalmoV bereits eine negative amtliche Untersuchung i.S.v. § 22 GflSalmoV, d.h. nach Maßgabe der Nr. 2.1 Satz 3 Buchst. d und e, Nr. 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, 3.5 und 3.6 des Anhangs der Verordnung (EU) Nr. 517/2011 ausreiche, um nach einem positiven Befund bei einer betriebseigenen Untersuchung den Verdacht einer Salmonelleninfektion und damit die Maßnahmen nach § 21 i.V.m. § 9 GflSalmoV zu beseitigen bzw. aufzuheben, während es bei einer Verifizierungsuntersuchung nach Anhang II Teil D Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 einer weitaus umfassenderen Beprobung bedürfe, um den Negativnachweis zu führen, und durch diese gravierenden Unterschiede in den Anforderungen an die Zweitüberprüfung das geforderte hohe Schutzniveau vor Zoonosen berücksichtigt werde. In dem Audit-Bericht hat die EU-Kommission gerade die Differenzierung nach der Geflügel-Salmonellen-Verordnung beanstandet, wonach Salmonellenfunde bei betriebseigenen Untersuchungen – anders als bei amtlichen Probenahmen – lediglich als Verdachtsfall eingestuft werden und es zur Feststellung einer Infektion einer amtlichen Bestätigungsprobe bedarf; vielmehr sollen gleichermaßen in beiden Fällen, d.h. unabhängig davon, ob der positive Befund auf einer betriebseigenen oder einer amtlichen Beprobung beruht, unmittelbar die Restriktionen greifen und auch eine Beendigung der Beschränkungen in beiden Fällen jeweils nur nach Maßgabe des strengen Probenprotokolls gemäß Anhang II Teil D Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 in Betracht kommen.

16
Die Vorgaben aus dem Audit-Bericht sollen im Rahmen der Änderung der Geflügel-Salmonellen-Verordnung umgesetzt werden (vgl. Entwurf der Zweiten Verordnung zur Änderung der Geflügel-Salmonellen-Verordnung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft vom 14. August 2023, BR-Drs. 352/23), der der Bundesrat am 29. September 2023 zugestimmt hat (BR-Drs. 352/1/23).

17
Der Entwurf sieht ausdrücklich vor, dass eine Feststellung von Salmonellen der Kategorie 1 oder 2 im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 2160/2003 bereits dann vorliegt, wenn sie durch betriebseigene Kontrollen erfolgt ist (vgl. § 1 Abs. 2 i.d.F.d. Art. 1 Nr. 3 Buchst. b des Entwurfs); als Folgeänderung soll ausdrücklich auch der von Klägerseite „aus Gleichstellungsgründen“ herangezogene § 24 Abs. 3 GflSalmoV, wonach ein auf einer betriebseigenen Beprobung gründender Verdacht auf eine Salmonelleninfektion durch einen negativen Befund einer amtlichen Untersuchung nach § 22 GflSalmoV als beseitigt gilt, soweit eine solche mit negativem Ergebnis auf Salmonellen durchgeführt worden ist, gestrichen werden (vgl. § 21 GflSalmoV i.d.F.d. Art. 1 Nr. 24 Buchst. d des Entwurfs sowie § 19 i.d.F.d. Art. 1 Nr. 22 des Entwurfs, durch den der bisherige § 22 GflSalmoV entsprechend neu gefasst werden soll).

18
c) Auch soweit die Klagepartei schließlich geltend macht, selbst bei einem Verständnis der Regelung in Anhang II Teil D Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 im Sinne des Verwaltungsgerichts wäre der Anwendungsbereich dieser Norm eröffnet gewesen, da sich unter den gegebenen Umständen dem Beklagten der Verdacht einer fehlerhaften Untersuchung hätte aufdrängen müssen und ihm daraus eine Pflicht zur Anordnung einer Verifizierungsuntersuchung entstanden wäre, vermag sie damit die Ergebnisrichtigkeit der erstinstanzlichen Rechtsanwendung nicht ernstlich in Frage zu stellen.

19
Wie ausgeführt, ist eine Bestätigungsbeprobung nach Anhang II Teil D Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 in europarechtskonformer Auslegung dieser Regelung nur in Ausnahmefällen anzuordnen und durchzuführen, wenn begründete Zweifel an der Validität der Erstuntersuchungsergebnisse bestehen. Derartige Zweifel hat die Klagepartei aber nicht dargelegt.

20
Soweit die Klägerseite schlicht die Aussagekraft des positiven Ergebnisses der veterinäramtlichen Beprobung am 12. November 2018 anzweifelt, weil nach den Angaben des Sohnes der Gesellschafter der

Klägerin die Veterinärassistentin bei der Probenahme die Überschuhe nicht regelkonform angezogen habe bzw. weil zu einer korrekten Probenahme das Tragen von zwei Überschuhen übereinander nötig gewesen wäre, werden damit keine begründeten Zweifel an der Validität des amtlichen Erstuntersuchungsergebnisses vorgetragen.

21
Die Probenahme hat gemäß den unionsrechtlichen Vorgaben durch fachkundiges Personal nach dem Beprobungsprotokoll i.S.d. Nr. 2.2 des Anhangs der Verordnung (EU) Nr. 517/2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 zu erfolgen. Für den hier gegebenen Fall der Scheunen- und Bodenhaltung der Legehennen sieht Nr. 2.2.1 Buchst. b Satz 1 bei betriebseigenen Kontrollen die Verwendung von zwei Paar Stiefelüberziehern oder Socken („Sockentupfer“) für die Probenahme vor; bei einer amtlichen Beprobung muss, in Abhängigkeit von der Größe bzw. Verteilung der Herde, mindestens eine weitere Probe nach denselben Maßgaben entnommen werden (vgl. Nr. 2.2.2). Zur einheitlichen Umsetzung dieser Vorgaben hat das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) in seinem Handlungsleitfaden „Salmonellen in Legehennenbetrieben“ vom 1. Dezember 2016 (Gz.: 46n-G8948.13-2015/38-36) die Probenahme durch Verwaltungsvorschriften näher geregelt. Danach sind bei einer Beprobung mit Sockentupfern in Bodenhaltungssystemen zunächst im Vorraum neue Einweg-Überstiefel über die Gummistiefel zu ziehen und anschließend im Stall die mit einem geeigneten Verdünnungsmittel angefeuchteten Sockentupfer darüber zu ziehen (S. 14). Diese Vorgaben wurden laut der von dieser beeideten Aussage der hierzu vom Verwaltungsgericht als Zeugin vernommenen Veterinärassistentin S. im vorliegenden Fall eingehalten (vgl. S. 4 der Niederschrift über die mündliche Verhandlung am 11.2.2020).

22
Behauptet ein Lebensmittelunternehmer, dass eine amtliche Probenahme nicht diesen Vorgaben entsprechend durchgeführt wurde, liegen aber sonst keine objektiv belastbaren Anhaltspunkte für ein nicht fachgerechtes Vorgehen der Behörde vor, lassen sich allein daraus begründete Zweifel an der Validität eines positiven Befundes nicht ableiten. Das gilt jedenfalls in Fällen wie dem vorliegenden, in dem das zuständige Veterinäramt die Probenahme durch eine fachkundige Kraft hat vornehmen lassen und diese – unter Eid – eine ordnungsgemäße Anwendung des Beprobungsprotokolls und der ergänzenden Vorgaben aus dem Handlungsleitfaden des StMUV schlüssig versichert. Denn es würde der mit der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 verfolgten Zielsetzung einer möglichst funktionalen und effektiven Salmonellenbekämpfung nicht gerecht, wenn bereits ein bloßes unsubstantiiertes Bestreiten der Gültigkeit eines amtlichen Untersuchungsergebnisses die Behörde im Wege der Ermessensreduzierung zu einer Verifizierungsuntersuchung nach Anhang II Teil D Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 verpflichtete.

23
Von diesem Hintergrund vermag der Vortrag der Klägerseite, sie habe die Behördenvertreter bei dem Gespräch am 17. Dezember 2018 darauf hingewiesen, dass laut den Angaben des Sohnes der Betriebsinhaber die Veterinärassistentin bei der Probenahme ihre Überschuhe (=Einweg-Überstiefel) bereits vor der Stalltür angezogen habe, so dass sich schon damals eine Verifizierungsuntersuchung aufgedrängt hätte, keine ernstlichen Zweifel an den darauf bezogenen Ausführungen des Verwaltungsgerichts (vgl. UA Rn. 32) zu begründen. Das Verwaltungsgericht ist hinsichtlich der beiden einander widersprechenden, aus seiner Sicht aber jeweils glaubhaften Aussagen des Sohnes der Betriebsinhaber und der Veterinärassistentin rechtsfehlerfrei von einem „non liquet“ ausgegangen. Hiergegen trägt die Klagepartei nicht substantiiert vor.

24
Gleiches gilt, soweit die Klagepartei Zweifel an der Aussagekraft des amtlichen Untersuchungsergebnisses bzw. die Notwendigkeit einer Verifizierungsuntersuchung damit begründet, dass laut Dr. K. vom Tiergesundheitsdienst Bayern e.V. (TGD) eine korrekte Probenahme u.a. das Tragen von zwei Überschuhen übereinander erfordert hätte. Denn es wird nicht näher dargelegt, warum die Verwendung zweier Paar Einweg-Überstiefel bei einer Probenahme in Bodenhaltungssystemen aus seuchenhygienischer Sicht nicht nur wünschenswert, sondern – auch unter Berücksichtigung der gemäß § 2 Abs. 1 GflSalmoV zu erfüllenden, von der Klagepartei zum damaligen Zeitpunkt aber nicht eingehaltenen baulichen Anforderungen, die u.a. den Einbau einer Hygieneschleuse vorschreiben – zwingend und der Leitfaden des StMUV insoweit fehlerhaft wäre. Die Klägerseite stellt insoweit lediglich eine unsubstantiierte Behauptung in den Raum, die nicht geeignet ist, die dem Leitfaden zugrundeliegende veterinärfachliche Einschätzung durchgreifend in Frage zu stellen.

25
d) Unabhängig davon kann aber letztlich dahinstehen, ob sich wegen begründeter Zweifel an der Validität des Untersuchungsergebnisses der Probenahme vom 12. November 2018 im Wege einer Ermessensreduzierung „auf Null“ die Verpflichtung des Beklagten zur Anordnung einer Verifizierungsuntersuchung nach Anhang II Teil D Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 ergeben hätte, weil es jedenfalls an der Darlegung der Entscheidungserheblichkeit dieser Frage im Rahmen der gegen den Bescheid des Beklagten vom 7. Dezember 2018 erhobenen Anfechtungsklage, die die Klagepartei zuletzt als Klage gerichtet auf Feststellung, dass der angefochtene Bescheid rechtswidrig war, fortgeführt hat, fehlt.

26
Da es sich bei der (Ermessens-)Entscheidung, ob eine Verifizierungsuntersuchung durchgeführt wird, die, wenn sie negativ ausfällt, nicht nur zur Beendigung der Beschränkungen nach Nr. 2 Anhang II Teil D der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003, sondern gemäß § 24 Abs. 1 GflSalmoV zur Aufhebung sämtlicher Schutzmaßregeln führen dürfte, materiell um einen Verwaltungsakt handelt, ist das Begehren auf Verurteilung der Behörde zum Erlass einer solchen Anordnung im Wege der Verpflichtungsklage zu verfolgen. Ein entsprechender Klageantrag i.S.v. § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO, der grundsätzlich auch nach Hauptsacheerledigung fortgeführt werden hätte können (vgl. Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 113 Rn. 127 m.w.N.), wurde vorliegend aber nicht – auch nicht hilfsweise oder sinngemäß – gestellt. Das Vorbringen der Klagepartei, das Verwaltungsgericht hätte der Klage bei richtiger Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 stattgeben müssen, da dahingehend zu erkennen gewesen wäre, dass der Beklagte jedenfalls ab dem 3. Dezember 2018 pflichtwidrig unterlassen hätte, eine Verifizierungsuntersuchung durchzuführen, geht deshalb ins Leere. Auch greift die Behauptung der Klägerseite, der Beklagte hätte „antragsgemäß“ verurteilt werden müssen, weil die unklare Beweislage und Unaufklärbarkeit ex post hinsichtlich des (mutmaßlich negativen) Ergebnisses der Verifizierungsuntersuchung wegen einer Beweislastumkehr infolge der pflichtwidrig unterlassenen Untersuchung zu Lasten des Beklagten gehen müssten, nicht durch. Denn das Verwaltungsgericht hätte auf einen entsprechenden Antrag der Klägerseite hin allenfalls die Verpflichtung des Beklagten aussprechen können, eine Verifizierungsuntersuchung nach Anhang II Teil D Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 anzuordnen, bzw. feststellen können, dass jedenfalls bis zum Zeitpunkt des Erlöschens der Infektion nach § 24 Abs. 1 Alt. 2, Abs. 2 GflSalmoV durch die Entfernung der Hühner und Eier aus dem betroffenen Stall und dessen Reinigung und Desinfektion eine solche Verpflichtung des Beklagten bestand. Eine Beweislastumkehr dergestalt, dass mangels Anordnung einer Verifizierungsprobe hypothetisch ein negativer Befund unterstellt wird, um so einer Anfechtungs- bzw. Fortsetzungsfeststellungsklage zum Erfolg zu verhelfen, kommt nicht in Betracht. Sie beruht insoweit auf einem Zirkelschluss aufgrund der Vorwegnahme des unterstellten Beprobungsergebnisses, ohne dass begründete Zweifel an der Aussagekraft der Erstuntersuchungsergebnisse dargelegt worden wären, die erst eine Pflicht zur Durchführung einer nochmaligen Beprobung begründen hätten können. Anderes ergibt sich auch nicht aus der Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 14. Juli 2016 (VersR 2017, 1208), in der – anders als hier – eine Amtspflichtverletzung feststand.

27
1.2 Aus den unter 1.1 ausgeführten Gründen ist auch der von der Klägerin weiter geltend gemachte Zulassungsgrund der besonderen rechtlichen Schwierigkeiten nicht entsprechend § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO dargelegt bzw. nicht gegeben. Eine Rechtssache weist besondere Schwierigkeiten i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO auf, wenn das Zulassungsvorbringen gegen das erstinstanzliche Urteil Fragen von solcher Schwierigkeit aufwirft, die sich wegen ihrer Komplexität nicht im Zulassungsverfahren klären lassen. Besondere rechtliche Schwierigkeiten sind nicht anzunehmen, wenn die rechtlichen Fragen sich anhand der gängigen Auslegungsmethoden ohne Weiteres aus dem Gesetz lösen lassen oder in der Rechtsprechung geklärt sind (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 124 Rn. 28 u. 33 m.w.N.). Auch insoweit muss sich die die Zulassung beantragende Partei substantiiert mit dem angefochtenen Urteil auseinandersetzen (vgl. BVerfG, B.v. 23.6.2000 – 1 BvR 830/00 – juris Rn. 17).

28
Soweit die Klägerseite vorträgt, besondere rechtliche Schwierigkeiten ergäben sich vorliegend insbesondere daraus, dass in einer erweiternden Auslegung der nationalen Geflügel-Salmonellen-Verordnung unter Beachtung des Europarechts über den Wortlaut des § 24 GflSalmoV hinaus bestimmt werden müsse, ob und unter welchen Voraussetzungen die Anordnung einer Verifizierungsuntersuchung nach Anhang II Teil D

Nr. 4 Satz 1 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 bei amtlicher Feststellung einer Salmonelleninfektion zu erfolgen habe bzw. ob insoweit eine Ermessensreduzierung „auf Null“ bestehe, verfängt dieses Vorbringen nicht. Denn wie unter 1.1 ausgeführt sind Verifizierungsuntersuchungen nach Anhang II Teil D Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 nur in Ausnahmefällen durchzuführen, wenn begründete Zweifel an der Validität der Erstuntersuchungsergebnisse bestehen. Solche begründeten Zweifel sind jedenfalls aber dann nicht anzunehmen, wenn ein Lebensmittelunternehmer lediglich behauptet, dass eine amtliche Probenahme i.S.d. Nr. 2.1 Satz 4 Buchst. a des Anhangs der Verordnung (EU) Nr. 517/2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 nicht ordnungsgemäß durchgeführt wurde, im Übrigen aber keine substantiierten, objektiv belastbaren Anhaltspunkte für ein nicht fachgerechtes Vorgehen der Behörde vorliegen.

29
Unabhängig davon fehlt es dem Zulassungsvorbringen auch insoweit an der Darlegung der Entscheidungserheblichkeit hinsichtlich eines Verpflichtungsbegehrens auf Erlass einer behördlichen Anordnung nach Anhang II Teil D Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003.

30
1.3 Die Berufung ist schließlich auch nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen. Die Darlegung des Zulassungsgrundes der grundsätzlichen Bedeutung i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO setzt voraus, dass der Rechtsmittelführer eine konkrete und gleichzeitig verallgemeinerungsfähige Rechts- oder Tatsachenfrage formuliert, dazu ausführt, aus welchen Gründen diese klärungsfähig ist, also für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts entscheidungserheblich war, und schließlich erläutert, aus welchen Gründen sie klärungsbedürftig ist, mithin aus welchen Gründen die ausstehende obergerichtliche Klärung im Berufungsverfahren zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zur Weiterentwicklung des Rechts geboten ist und ihr eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung zukommt. Orientierungspunkt ist die Begründung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung (BVerfG, B.v. 2.3.2006 – 2 BvR 767/02 – NVwZ 2006, 683); die bloße Entscheidungskritik ist regelmäßig unzureichend (vgl. Happ Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 124a Rn. 72; Seibert in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 124 Rn. 127, jeweils m.w.N.). Demgemäß sind die von Klägerseite aufgeworfenen Fragen,

31
ob gemäß Anhang II Teil D Nr. 4 Satz 1 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 eine Pflicht auf Seiten der Behörde zur Durchführung einer in dieser Vorschrift näher bezeichneten Verifizierungsuntersuchung besteht, sobald eine jährliche Routinebeprobung nach Maßgabe der Nr. 2.1 Satz 4 Buchst. a des Anhangs der Verordnung (EU) Nr. 517/2011 ein positives Ergebnis erbringt, das zu einer amtlichen Feststellung einer Salmonelleninfektion führt,

32
hilfsweise, ob aus Gleichstellungsgründen der anlassunabhängigen jährlichen Routinebeprobung nach Nr. 2.1 Satz 4 Buchst. a des Anhangs der Verordnung (EU) Nr. 517/2011 mit den anlassbezogenen Untersuchungen nach § 22 GflSalmoV grundsätzlich eine Ermessensreduzierung auf Null hinsichtlich der behördlichen Anordnung einer Verifizierungsuntersuchung nach Anhang II Teil D Nr. 4 Satz 1 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 2160/2003 besteht, sobald eine jährliche Routinebeprobung nach Maßgabe der Nr. 2.1 Satz 4 Buchst. a des Anhangs der Verordnung (EU) Nr. 517/2011 ein positives Ergebnis erbringt, das zu einer amtlichen Feststellung einer Salmonelleninfektion führt,

33
nicht (mehr) im Rahmen eines Berufungsverfahrens klärungsbedürftig, da sie, wie sich aus den unter 1.1 und 1.2 genannten Gründen ergibt, anhand der gängigen Auslegungsmethoden unmittelbar aus dem Gesetz und insoweit negativ zu beantworten sind. Unabhängig davon fehlt es auch insoweit an der Darlegung der Klärungsfähigkeit der Fragen im Rahmen des angestrebten Berufungsverfahrens.

34
2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

35
3. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1 GKG und § 52 Abs. 2 GKG und folgt der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die die Klägerseite keine Einwände erhoben hat.

36

Mit dieser Entscheidung wird das Urteil des Verwaltungsgerichts nach § 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO rechtskräftig.