

Titel:

Versagungsgegenklage, Kürzung landwirtschaftlicher Subventionen wegen tierschutzrechtlicher Verstöße, zu geringe Einstreu, zu wenig Beschäftigungsmaterial wegen Kannibalismusproblemen im klägerischen Betrieb, wohl kein unverzügliches Herbeirufen des Tierarztes, ein Verstoß hier ausreichend für Sanktion, jedenfalls Nachweis zwei tierschutzrechtlicher Verstöße durch Stellungnahmen des Amtstierarztes und Lichtbilder, vorrangige Beurteilungskompetenz des Amtstierarztes auch prämienrechtlich relevant, Cross-Compliance, Sanktion nach Regelbewertung, fehlerfreie Ermessensausübung, kein atypischer Ausnahmefall, keine Willkür

Normenketten:

VO (EU) 1306/2013 Art. 91
VO (EU) 1306/2013 Art. 99
VO (EU) 809/2014 Art. 73 Abs. 2
Delegierte VO (EU) 640/2014 Art. 38
RL 2008/120/EG Art. 4
TierSchNutztV § 26
TierSchNutztV § 4

Schlagworte:

Versagungsgegenklage, Kürzung landwirtschaftlicher Subventionen wegen tierschutzrechtlicher Verstöße, zu geringe Einstreu, zu wenig Beschäftigungsmaterial wegen Kannibalismusproblemen im klägerischen Betrieb, wohl kein unverzügliches Herbeirufen des Tierarztes, ein Verstoß hier ausreichend für Sanktion, jedenfalls Nachweis zwei tierschutzrechtlicher Verstöße durch Stellungnahmen des Amtstierarztes und Lichtbilder, vorrangige Beurteilungskompetenz des Amtstierarztes auch prämienrechtlich relevant, Cross-Compliance, Sanktion nach Regelbewertung, fehlerfreie Ermessensausübung, kein atypischer Ausnahmefall, keine Willkür

Fundstelle:

BeckRS 2025, 30914

Tenor

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger wendet sich gegen die vorgenommenen Kürzungen der von ihm begehrten landwirtschaftlichen Subventionen durch den Beklagten – vertreten durch die Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FüAk) – bezogen auf das Jahr 2022 wegen Verstößen gegen Cross-Compliance-Vorgaben aufgrund tierschutzrechtlicher Mängel.

I.

2

Der Kläger beantragte mit Mehrfachantrag vom 7. April 2022 Direktzahlungen (DZP), Auszahlungen für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUM), eine Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AGZ) sowie Ausgleichszahlungen für Gewässerrandstreifen im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie (GWZ).

3

Am 2. Juni 2022 fand eine Vor-Ort-Kontrolle (VOK) des klägerischen Betriebs durch das Veterinäramt des Landratsamts R. -G. statt. Dabei wurden Mängel im Bereich des Tierschutzes festgestellt (Feststellungen hinsichtlich Beschäftigungsmaterial, Maßnahmen kranke/verletzte Tiere, Hinzuziehen Tierarzt). Der Beklagte wertete die Verstöße als Cross-Compliancerelevante Verstöße und bewertete sie als mittleren fahrlässigen Verstoß (Kürzungssatz 3,00%).

4

Der Kläger reichte am 23. Juli 2022 ein Schreiben beim Veterinäramt ein, in der er zu den getroffenen Feststellungen im Kontrollbericht vom 2. Juni 2022 Stellung nahm. Auf den Inhalt dieser Stellungnahme wird Bezug genommen.

5

Mit Schreiben vom 6. September 2022 informierte das Landratsamt den Kläger darüber, dass die vom Kläger vorgebrachten Argumente die Beurteilung bezüglich der festgestellten Mängel nicht entkräften bzw. relativieren könnten.

6

Mit Bescheid vom 12. Dezember 2022 gewährte des AELF ... dem Kläger für das Jahr 2022 Direktzahlungen aus den Mitteln der EU in Höhe von insgesamt 55.467,30 EUR und mit Bescheid vom 13. Dezember 2022 AGZ in Höhe von 5.382,76 EUR. Hierbei waren jeweils Kürzungen in Höhe von 3,00% enthalten. Zur Begründung war im Wesentlichen ausgeführt: Ein Verstoß oder mehrere Verstöße gegen die Cross-Compliance-Vorschriften seien festgestellt worden. Auf den entsprechenden Prüfbericht werde verwiesen. Im Falle eines Cross-Compliance-Verstoßes obliege es dem AELF, die förderrechtlichen Konsequenzen gemäß Art. 99 VO (EU) 1306/2013 zu bestimmen. In derartigen Fällen entspreche es der ständigen Verwaltungspraxis, die Zuwendung um 3,00% zu kürzen. Besondere Gründe, die eine abweichende Bewertung rechtfertigen würden, seien nicht ersichtlich.

7

Mit Schreiben vom 26. Januar 2023, beim AELF ... , eingegangen am 27. Januar 2023, ließ der Kläger gegen die Bescheide jeweils Widerspruch einlegen. Zur Begründung wurde auf die Stellungnahme des Klägers vom 23. Juni 2022 Bezug genommen. Eine Kontrollprüfung habe nach bisherigen Informationen nicht stattgefunden. Die Kürzungen seien aufzuheben und der geltend gemachte Forderungsbetrag sei anzugeben.

8

Mit Bescheid vom 20. Februar 2023 gewährte des AELF ... dem Kläger Direktzahlungen in Höhe von 56.535,34 EUR und ersetzte den DZP-Bescheid vom 12. Dezember 2022, mit 1. Auszahlungsmittelung vom 28. Februar 2023 eine Förderung betreffend AUM in Höhe von 5.211,35 EUR sowie mit 2. Auszahlungsmittelung vom 31. März 2023 eine solche in Höhe von 1.271,79 EUR. Hierbei waren ebenfalls jeweils Kürzungen in Höhe von 3,00% wegen Verstoßes gegen die Cross-Compliance-Vorschriften enthalten.

9

Mit Schreiben vom 20. März 2023, eingegangen beim AELF ... am 21. März 2023, und Schreiben vom 27. April 2023, eingegangen am selben Tag, ließ der Kläger gegen die Bescheide vom 20. Februar 2023, 28. Februar 2023 sowie 31. März 2023 Widerspruch einlegen. Zur Begründung wurde auf die Stellungnahme des Klägers vom 23. Juni 2022 verwiesen.

10

Das AELF ... half den Widersprüchen nicht ab und legte sie der Widerspruchsbehörde zur Entscheidung vor.

11

Mit Schreiben vom 12. Oktober 2023 wies die FüAk den Kläger darauf hin, dass die Widersprüche keine Aussicht auf Erfolg hätten und gab diesem die Möglichkeit zur Rücknahme bzw. Stellungnahme.

12

Mit Schreiben vom 15. November 2023 nahm der Klägerbevollmächtigte ergänzend Stellung.

13

Mit Widerspruchsbescheid vom 20. November 2023, dem Klägerbevollmächtigten zugestellt am 29. November 2023, wies die Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FüAk) die Widersprüche zurück (Nr. 1). Dem Kläger wurden die Kosten des Widerspruchsverfahrens auferlegt (Nr. 2). Es wurde eine Gebühr von 150,00 EUR festgesetzt (Nr. 3).

14

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt: Die Widersprüche gegen die Bescheide des AELF ... vom 12. Dezember 2022 seien bereits unzulässig. Die Widersprüche gegen die Bescheide des AELF ... vom 13. Dezember 2022 und 31. März 2023 seien zulässig, jedoch nicht begründet. Die beiden Bescheide seien rechtmäßig und verletzten den Kläger nicht in seinen Rechten. Hinsichtlich der Direktzahlungen sei bereits kein zulässiger Widerspruch eingelegt worden. Gegen den Bescheid vom 12. Dezember 2022 sei zwar mit Schreiben vom 26. Januar 2023 Widerspruch eingelegt worden. Im Rahmen der zweiten Abrechnung sei dieser Bescheid dann aber durch den Bescheid vom 20. Februar 2023 ersetzt worden. Werde ein Verwaltungsakt, vorliegend der Bescheid vom 12. Dezember 2022, durch einen neuen Verwaltungsakt, vorliegend der Bescheid vom 20. Februar 2023, ersetzt oder abgeändert, bevor über den Widerspruch entschieden worden ist, habe der Widerspruchsführer die Wahl, ob er den ursprünglichen Verwaltungsakt für erledigt erkläre und gegen den neuen Verwaltungsakt einen neuen Widerspruch erhebe oder den neuen Verwaltungsakt durch eine entsprechende Änderung des Widerspruches analog § 91 VwGO in den anhängigen Widerspruch einbeziehe bzw. den Widerspruch durch Widerspruchsanforderung nur noch gegen den zweiten Verwaltungsakt richte.

15

Gemäß der Verordnung (VO) (EU) Nr. 1306/2013 sei die Gewährung von Agrarzahlungen auch an die Einhaltung von Vorschriften in den Bereichen Umweltschutz, Klimawandel, guter landwirtschaftlicher Zustand der Flächen, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze sowie Tierschutz geknüpft. Diese Verknüpfung werde als „Cross Compliance“ (CC) bezeichnet. Die Cross Compliance-Regelungen würden Folgendes umfassen: Sieben Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) und 13 Regelungen zu den Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB). Diese Fachrechts-Regelungen bestünden auch unabhängig von Cross Compliance. Die CC-Vorschriften gingen von einem gesamtbetrieblichen Ansatz aus. Dies bedeute, dass ein Betrieb, der CCrelevante Zahlungen erhalte, in allen Produktionsbereichen (z.B. Ackerbau, Viehhaltung, Gewächshäuser, Sonderkulturen) und allen seinen Betriebsstätten die CC-Vorschriften einhalten müsse. Auf das Erfordernis der Einhaltung der CC-Vorschriften sei der Kläger im MFA 2022 selbst sowie im Merkblatt zum MFA 2022 und in der Broschüre „Cross Compliance 2022“ als Bestandteile des MFA umfangreich hingewiesen worden. Mit dem Absenden seines MFA 2022 habe er bestätigt, dass er von seinen diesbezüglichen Verpflichtungen Kenntnis genommen habe und diese einhalten werde. Im Rahmen der VOK seien durch das Veterinäramt Verstöße gegen die CC-Vorschriften festgestellt worden.

16

Gemäß Art. 91, 93 Abs. 1 Buchst. c) i.V.m. GAB 12 des Anhangs II der VO (EU) Nr. 1306/2013 i.V.m. Art. 4 der RL 2008/120/EG und Anhang I, Kapitel 1, Nr. 4 i.V.m. § 26 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung – TierSchNutztV) habe derjenige, der Schweine halte, sicherzustellen, dass jedes Schwein jederzeit Zugang zu gesundheitlich unbedenklichem und in ausreichender Menge vorhandenem Beschäftigungsmaterials habe, dass das Schwein untersuchen und bewegen könne und vom Schwein veränderbar sei und damit dem Erkundungsverhalten diene. Den vom Kläger gehaltenen Schweinen habe geeignetes Beschäftigungsmaterial, welches die gesetzlichen Anforderungen erfülle, nicht zur Verfügung gestanden. Dies stelle einen Verstoß gegen das Prüfkriterium S32 dar, welcher als mittlerer Verstoß mit einem Sanktionssatz von 3% bewertet worden sei.

17

Gemäß Art. 91, 93 Abs. 1 Buchst. c) i.V.m. GAB 13 des Anhangs II der VO (EU) Nr. 1306/2013 i.V.m. Art. 4 und Anhang, Nr. 4 der RL 98/58/EG i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierSchNutztV habe derjenige, der Nutztiere halte, sicherzustellen, dass, soweit erforderlich, unverzüglich Maßnahmen ergriffen werden für die Absonderung kranker oder verletzter Tiere in geeignete Haltungseinrichtungen mit trockener und weicher Einstreu oder Unterlage. Die acht erkrankten bzw. verletzten Schweine seien zwar insoweit vom restlichen Bestand separiert gewesen, jedoch seien sie in Vollspaltenboxen ohne weiche Einstreu oder Unterlage

untergebracht gewesen. Das habe einen Verstoß gegen das Prüfkriterium GAB 13 A05 dargestellt, welcher als mittlerer Verstoß mit einem Sanktionssatz von 3% bewertet worden sei.

18

Gemäß Art. 91, 93 Abs. 1 Buchst. c) i.V.m. GAB 13 des Anhangs II der VO (EU) Nr. 1306/2013 i.V.m. Art. 4 und Anhang, Nr. 4 der RL 98/58/EG i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierSchNutztV habe derjenige, der Nutztiere halte, sicherzustellen, dass für die Behandlung kranker oder verletzter Tiere ein Tierarzt hinzugezogen werde. Für die acht erkrankten Schweine sei kein Tierarzt für die Behandlung hinzugezogen worden. Das stelle einen Verstoß gegen das Prüfkriterium GAB 13 A06 dar, welcher als mittlerer Verstoß mit einem Sanktionssatz von 3% bewertet worden sei.

19

Als Rechtsfolge finde Art. 97 VO (EU) Nr. 1306/2013 Anwendung. Wenn die Grundanforderungen an die Betriebsführung oder das Kriterium des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes in einem bestimmten Kalenderjahr zu irgendeinem Zeitpunkt nicht erfüllt würden und dieser Verstoß das Ergebnis einer Handlung oder Unterlassung sei, die unmittelbar dem Betriebsinhaber anzulasten sei, der den Beihilfeantrag in dem betreffenden Kalenderjahr gestellt habe, werde der Gesamtbetrag der Zahlungen, der diesem Betriebsinhaber gewährt worden sei oder zu gewähren sei, gekürzt oder gestrichen. Der Umfang der vorzunehmenden Kürzung richte sich nach Art. 99 VO (EU) Nr. 1306/2013 i.V.m. Art. 38 Delegierte VO (EU) Nr. 640/2014. Dabei würden bei den Kürzungen bzw. Ausschlüssen die Beurteilungskriterien Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit der Verstöße berücksichtigt. Der Kläger habe die festgestellten Verstöße fahrlässig begangen. Auf die Grundanforderungen sei er ausführlich in der CC-Broschüre hingewiesen worden. Zur europarechtskonformen Anwendung dieser Vorgaben würden im Wege einer Bund-Länder-Abstimmung für jedes Kontrolljahr für die einzelnen Rechtsakte und Standards Bewertungsregelungen beschlossen. Durch diese Bewertungsregelungen sei jeweils definiert, unter welchen Voraussetzungen die dazu bestimmte Regelbewertung Anwendung finden solle. Die dort beschriebenen Fallkonstellationen würden diejenigen darstellen, die nach Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit zur Regelbewertung führen sollen. Damit seien diese Kriterien bereits durch die Definition des Regelfalles berücksichtigt. So auch für das Kontrolljahr 2022. Im Fall des Klägers seien drei Erstverstöße im 3. Bereich der CC-Regelungen festgestellt worden, welche jeweils mit 3% sanktioniert worden seien. Mehrere fahrlässige Erstverstöße innerhalb eines Jahres in einem Bereich, würden wie ein Verstoß sanktioniert (Art. 73 Abs. 2 DurchführungsVO (EU) Nr. 809/2014). Somit habe sich ein Gesamtkürzungssatz von 3% ergeben. Die Verstöße seien durch das Kontrollpersonal des Veterinäramts entsprechend den jeweiligen Bewertungsregelungen im Hinblick auf Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit eingestuft worden. Umstände, die im Fall des Klägers ein Abweichen vom Regelfall und von den getroffenen Bewertungen in Betracht kommen ließen, seien nicht ersichtlich. In seiner Stellungnahme vom 23. Juli 2022 habe der Kläger selbst angegeben, als Beschäftigungsmaterial lediglich kleine Weichhölzer anzubieten. Dass es sich hierbei nicht um Beschäftigungsmaterial handele, welches die gesetzlichen Vorgaben erfülle, sei offenkundig. Ebenso offenkundig sei, dass kein Tierarzt hinzugezogen worden sei, da keinerlei Behandlungsbelege hätten vorgelegt werden können. Dass eine tierärztliche Behandlung jedoch erforderlich gewesen sei, ergebe sich insbesondere aus der Tatsache, dass schließlich zwei Tiere hätten euthanasiert werden müssen. Die Bescheide des AELF B** N. *.*. S. vom 13. Dezember 2022 und vom 31. März 2023 seien nicht zu beanstanden. Die AGZ und die Zahlungen für AUM seien wegen der festgestellten CC-Verstöße rechtmäßig nur gekürzt zu gewähren. Die Kostenentscheidung beruhe auf § 73 Abs. 3 Satz 3 VwGO i.V.m. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 BayVwVfG und Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KG. Unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands und der Bedeutung der Angelegenheit sei eine Gebühr in Höhe von 150,00 EUR angemessen.

II.

20

1. Mit Schriftsatz vom 22. Dezember 2023 ließ der Kläger Klage erheben. Mit Schriftsatz vom 29. Januar 2024 zeigte sich die neue Bevollmächtigte für den Kläger an und trug mit Schriftsatz vom 14. Februar 2024 zur Begründung unter Vorlage eines an die FüAk adressierten Faxschreibens des ehemals Bevollmächtigten vom 15. November 2023 einschließlich des Sendeberichts im Wesentlichen vor: Der Widerspruchsbescheid vom 20. November 2023 sowie die zugrundeliegenden Ausgangsbescheide betreffend die Direktzahlungen, Ausgleichszulagen und Agrarumweltmaßnahmen seien rechtswidrig und verletzten den Kläger in seinen Rechten. Entgegen den Ausführungen im Widerspruchsbescheid habe der

Kläger gegen alle vorstehenden Bescheide fristgerecht Widerspruch eingelegt. Soweit der Beklagte vortrage, gegen den Bescheid vom 20. Februar 2023 sei kein Widerspruch eingelegt worden, sodass der Bescheid hinsichtlich der Direktzahlungen bestandskräftig sei, sei dies unzutreffend. Der ehemals Bevollmächtigte des Klägers habe mit Schreiben vom 20. März 2023 auch gegen den vorbezeichneten Bescheid das Rechtsmittel des Widerspruchs eingelegt. Das Widerspruchsschreiben sei ausweislich des beiliegenden Sendungsprotokolls noch am gleichen Tag per Fax an das AELF übersandt worden. Da mithin im Widerspruchsbescheid vom 20. November 2023 der Widerspruch gegen den Bescheid vom 20. Februar 2023 überhaupt nicht berücksichtigt worden sei, sei der Widerspruchsbescheid insoweit bereits deshalb aufzuheben.

21

Zudem sei die Ausführung im Widerspruchsbescheid, der Kläger habe im Rahmen des Anhörungsverfahrens vor der Entscheidung im Widerspruchsverfahren trotz gewährter Fristverlängerung zum 15. November 2023 keine weitere Stellungnahme abgegeben, unzutreffend. Der ehemalige Klägervertreter habe mit Fax vom 15. November 2023 – somit fristgerecht – nochmals eine ausführliche Stellungnahme zu den Vorwürfen der Cross-Compliance-Verstöße abgegeben. Diese hätten dezidierte Ausführungen zu den Vorwürfen des mangelnden Beschäftigungsmaterials sowie dem Umgang mit kranken bzw. verletzten Tieren im klägerischen Betrieb enthalten. Diese Ausführungen seien geeignet, um den Vorwurf der Cross-Compliance-Verstöße zu widerlegen und daher im Rahmen der Ermessenausübung zwingend zu berücksichtigen gewesen. Im Widerspruchsbescheid habe der Beklagte den nahezu identischen Wortlaut, mit welchem er dem Kläger mit Schreiben vom 12. Oktober 2023 mangelnde Erfolgsaussichten im Widerspruchsverfahren attestiert habe, gewählt. Hieraus werde ersichtlich, dass der Beklagte sich mit den Ausführungen des Klägers überhaupt nicht auseinandergesetzt habe. Dies verletze das Recht des Klägers auf rechtliches Gehör, sodass der Widerspruchsbescheid auch aus diesem Grund aufzuheben sei. Dass der Beklagte sich unabhängig von etwaigen Ausführungen des Klägers hinsichtlich seiner Entscheidung bereits festgelegt habe, ergebe sich auch aus dem Schriftsatz vom 17. Januar 2023, mit welchem bereits auf die Begründungen im Widerspruchsbescheid und die Ausgangsbescheide verwiesen werde.

22

Die Cross-Compliance-Verstöße lägen gerade nicht vor. Eine entsprechende Nachkontrolle habe trotz der Einwendungen bedauerlicherweise nicht stattgefunden. Im Einzelnen habe den Tieren entsprechend den Vorgaben ausreichend geeignetes Beschäftigungsmaterial in Form von jeweils zwei zerstörbaren, fasserreichen Weichhölzern zuzüglich eines Sisalseiles je Bucht mit maximal 12 („A**hof“) bzw. 14 („S. hof“) Tieren zur Verfügung gestanden. Die artgerechte Versorgung kranker bzw. verletzter Tiere sei stets sichergestellt worden. Der Tierarzt sei informiert worden, ein Tierarztbesuch sei für den Tag der Vor-Ort-Kontrolle bereits geplant gewesen. Die Feststellung, dass die vermeintlichen Verstöße nicht vorgelegen haben, sei für den Kläger besonders relevant. Als zuverlässiger Landwirt laufe er aufgrund der fehlerhaften Einschätzung der Compliance-Verstöße gegenwärtig Gefahr, bei Feststellung eines tatsächlichen relevanten Verstoßes in den kommenden Jahren wegen eines Wiederholungsverstoßes geahndet zu werden. Dies sei aufgrund der stets ordnungsgemäßen Führung seines Betriebes zwar nicht zu erwarten, würde für ihn jedoch weitreichende Konsequenzen nach sich ziehen.

23

In dem vorgelegten Schreiben des ehemals Prozessbevollmächtigten des Klägers vom 15. November 2023 war im Wesentlichen ausgeführt, dass der Bescheid schon bereit deshalb rechtswidrig sei, weil er sich einseitig und ausschließlich auf die Aussagen des Veterinäramts stütze, die in entscheidenden Punkten unrichtig seien. Eine tatsächliche Prüfung der Rechtslage habe nicht stattgefunden. Die dem Kläger übersandte Prüfdokumentation sei nachträglich verändert worden und der ursprünglich für jede Betriebsnummer vorhandene Bericht sei zu einem zusammengefasst worden. Diese Version enthalte inhaltliche Fehler. Zudem sei das als Beschäftigungsmaterial vorhandene Holz „organisch und faserreich“. Die Hölzer hätten deutliche Abnutzungerscheinungen gezeigt. Das Veterinäramt behauptete, dass nur je ein Holz in der Bucht gewesen sei, obwohl zwei angeboten worden seien. Das vorhandene Sisalseil sei nicht dokumentiert. Die Behauptung, dass alle Buchten von Kannibalismus betroffen gewesen seien, sei falsch. Das Veterinäramt müsse sich bei tatsächlichem Vorliegen der Feststellungen zudem fragen lassen, ob es dann nicht Dienstplicht sei, weitergehende Maßnahmen zu veranlassen, um unnötiges Leiden und Schmerzen der Tiere zu verhindern (§ 1 TierSchG) und ob eine Nachkontrolle nicht fachlich zwingend

erforderlich gewesen sei. Zudem liege dem Veterinäramt eine Bestätigung des Hoftierarztes vor, in der erklärt werde, dass für den Tag der VOK ein Besuch vorgesehen gewesen sei. Es könne dem Kläger nicht schuldhaft zugerechnet werden, dass andere Aufträge dringlicher gewesen seien und den Besuch verzögert hätten. Die Tiere hätten sich zudem bereits auf dem Weg der Besserung befunden. Das Veterinäramt habe den Kläger aber eindeutig und unmissverständlich aufgefordert, den Tierarzt anzurufen, damit dieser die Tiere euthanasiere. Klärungsbedarf bestehe auch darin, warum das Veterinäramt die Tiere mit einem „S“ gekennzeichnet habe. Dem Kläger sei auch keine Möglichkeit eingeräumt worden, sich vor Erlass des Widerspruchsbescheids nochmals zu dem Sachverhalt zu äußern.

24

2. Die FüAk trat für den Beklagten der Klage mit Schriftsatz vom 17. Januar 2024 entgegen und führte zur Begründung der Klageerwiderung mit Schriftsatz vom 6. März 2024 unter Übersendung der Prüfdokumentation zu der VOK vom 2. Juni 2022 sowie der Vorlage einer Stellungnahme des Veterinäramts vom 20. Februar 2024 im Wesentlichen aus: Der Widerspruch gegen den Bescheid vom 20. Februar 2023 (2. Abrechnung Direktzahlungen) sei zulässig, jedoch nicht begründet. Der Beklagte müsse einräumen, dass in dem Schreiben vom 20. März 2023 schlichtweg überlesen worden sei, dass auch gegen den Bescheid vom 20. Februar 2023 Widerspruch eingelegt worden sei. Dieser Widerspruch sei jedoch ebenso unbegründet. Auf die Ausführungen zur Begründetheit zu den Bereichen AGZ und AUM im Widerspruchsbescheid der FüAk vom 20. November 2023 werde vollumfänglich Bezug genommen.

25

Das Schreiben des Bevollmächtigten vom 15. November 2023 habe dem Beklagten bisher nicht vorgelegen. Das Schreiben vom 15. November 2023 hätte jedoch schon im Widerspruchsverfahren zu keiner anderen Entscheidung geführt und ergebe auch jetzt keine andere Beurteilung der Sach- und Rechtslage. Das Schreiben sei an das Veterinäramt übermittelt worden, woraufhin dieses mit E-Mail vom 20. Februar 2024 Stellung dazu genommen habe und eine Kopie der am 14. Juli 2022 an den Kläger übersandten Prüfdokumentation der VOK übermittelt habe. Auf die dort gemachten Ausführungen werde verwiesen. Die Ausführungen des Klägers zur Prüfdokumentation seien nicht nachvollziehbar. Dem Kläger seien die ihm zustehenden Unterlagen vom Veterinäramt zugesandt worden. Die vom Veterinäramt vorgelegte Dokumentation enthalte zwei Berichte. Dem Beklagten habe diese Dokumentation bisher auch nicht vorgelegen, sodass es eine „der FüAk vorliegende Version mit inhaltlich objektiven Fehlern“ nicht gebe. Bisher hätten dem Beklagten die Kontrollberichte aus der HI-Tier-Datenbank zur Verfügung gestanden. Die darin enthaltenen Tierzahlen zu den Verstößen (acht erkrankte Tiere/ kein Tierarzt, 150 Tiere ohne Beschäftigungsmaterial) würden mit den Zahlen der jetzt vorgelegten Prüfdokumentation übereinstimmen. Die behauptete Veränderung der Prüfunterlagen durch das Veterinäramt werde entschieden bestritten und zurückgewiesen.

26

Hinsichtlich der veterinarfachlichen Einschätzung der festgestellten Verstöße werde auf die entsprechenden Ausführungen des Veterinäramts in den Stellungnahmen vom 4. Oktober 2023 und 20. Februar 2024 Bezug genommen. Diese getroffenen fachbehördlichen Einschätzungen würden nicht angezweifelt. Sie seien auch rechtlich nicht zu beanstanden. Soweit § 1 TierSchutzG zur Sprache gebracht worden sei, müsse der Kläger gefragt werden, ob es nicht zuerst seine Pflicht als Tierhalter gewesen wäre, unnötiges Leiden und Schmerzen der Tiere gar nicht entstehen zu lassen. Selbst, wenn im Falle einer Nachkontrolle im Jahr 2022 festgestellt worden wäre, dass die Verstöße nicht mehr vorgelegen hätten, hätte dies die am 2. Juni 2022 festgestellten Verstöße nicht rückwirkend entfallen lassen.

27

Dem Kläger sei rechtliches Gehör gewährt worden. Mit seinem Schreiben vom 23. Juli 2022 habe sich der Kläger gegenüber dem Veterinäramt erstmals umfassend zu sämtlichen bei der VOK festgestellten Verstößen und Mängeln geäußert. Daraufhin habe das Veterinäramt mit Schreiben vom 6. September 2022 gegenüber dem Kläger Stellung genommen. In allen Widerspruchsschreiben habe sich der Bevollmächtigte vollumfänglich auf das Schreiben des Klägers vom 23. Juli 2022 bezogen. Ein darüberhinausgehender Vortrag sei nicht erfolgt. Soweit sich die Ausführungen des Klägers in dem Schreiben vom 23. Juli 2022 auf die hier verfahrensgegenständlichen Verstöße bezogen hätten, so seien diese vom Beklagten im Rahmen des Anhörungsverfahrens im Widerspruchsverfahren berücksichtigt und gewürdigt worden und in der Folge auch im Widerspruchsbescheid. Das Schreiben vom 15. November 2023 habe zum Zeitpunkt der

Widerspruchentscheidung nicht vorgelegen, ansonsten wäre es hierbei ebenfalls berücksichtigt worden. Dieses führe jedoch zu keiner anderen als der im Widerspruchsverfahren getroffenen Entscheidung.

28

In der vorgelegten Stellungnahme des Veterinäramts vom 20. Februar 2024 ist im Wesentlichen ausgeführt: Die vorgetragenen Einlassungen könnten nach Prüfung der Aktenlage nicht nachvollzogen werden. Die im Rahmen der Prüfdokumentation dokumentierten Pflichtangaben seien korrekt durchgeführt worden. Das Veterinäramt bleibe bei der Einschätzung, dass das vorgefundene Beschäftigungsmaterial nicht den gesetzlichen Mindestanforderungen entspreche. Nach Urteil des kontrollierenden Amtstierärzteteams habe der Kläger in beiden Stallungen weiterhin nicht unerhebliche Probleme mit Kannibalismus. Allgemeine Einlassungen zu Kontrolltätigkeiten von Amtstierärzten im Rahmen ihrer Dienstpflichten könnten die CCrelevanten Feststellungen nicht entkräften. Die aus fachlicher Sicher dringend notwendige Konsultation eines Tierarztes sei einzig und alleine auf Veranlassung des Kontrollteams erfolgt, da der Kläger eingeräumt habe, dass die in Rede stehenden offensichtlich erkrankten Schweine keine tierärztliche Behandlung erhielten. Dem Kläger sei zuvor Gelegenheit gegeben worden, sich durch Vorlage von sogenannten zierärztlichen Abgabe- und Behandlungsbelegen diesbezüglich zu entlasten. Die nähere Untersuchung der Schweine durch das Kontrollteam habe ergeben, dass zwei Tiere nicht mehr in der Lage gewesen seien, aufzustehen. Diese Tiere seien seitens des Veterinäramt vorsorglich mit einem „S“ (Sektion) gekennzeichnet worden. Während der Kontrolle habe sich der Tierarzt auf dem Betrieb eingefunden. Diesem sei zu keinem Zeitpunkt der Auftrag erteilt worden, Schweine zu euthanasieren. Es sei mit ihm vereinbart worden, die aus seiner Sicht notwendigen tierärztlichen Schritte einzuleiten. Vorsorglich sei darauf hingewiesen worden, dass bei einer möglichen tierärztlich indizierten Euthanasie von Schweinen das Veterinäramt unverzüglich von der Tierarztpraxis zu verständigen sei, um eine amtliche Sektion durch die zuständigen Kollegen bei der TBA veranlassen zu können. Während eines nach der Kontrolle im Veterinäramt geführten Telefonates mit dem Tierarzt sei dem Veterinäramt mitgeteilt worden, dass die in Rede stehenden Schweine tierärztlich versorgt würden. Zudem sei daran erinnert worden, dass im Falle einer Euthanasie eine Mitteilung der Tierarztpraxis an das Veterinäramt erfolgen müsse. Das Veterinäramt sei mit Schreiben vom 25. Juli 2022 über die am Kontrolltag durchgeführte Euthanasie der Mastschweine informiert worden. Eine amtliche Sektion habe somit nicht mehr veranlasst werden können.

29

3. Mit Schriftsatz vom 28. März 2024 ließ der Kläger unter Vorlage eines Berichts des Landratsamts S. -H. bezüglich „Feststellungen über Befundhäufungen“ vom 9. April 2022, einer Stellungnahme der Tierarztpraxis vom 15. Juli 2022 sowie eines Schreibens „Audit Zusammenfassung und Maßnahmenplan Landwirtschaft – Rindfleisch und Schweinefleisch“ vom 2. März 2022 ergänzend vorbringen: Entgegen den Ausführungen des Beklagten sei dem Kläger kein ausreichendes rechtliches Gehör gewährt worden. Die Stellungnahme des Veterinäramtes vom 6. September 2022 beziehe sich zwar auf die Ausführungen des Klägers vom 23. Juni 2022, setze sich inhaltlich jedoch nicht mit diesen auseinander. Das Schreiben des ehemaligen Bevollmächtigten vom 15. November 2023 sei der Beklagten ordnungsgemäß übermittelt worden. In der vorbenannten Stellungnahme seien entgegen den Ausführungen der Beklagten neue tatsächliche und rechtliche Punkte vorgetragen worden, welche geeignet seien, die Vorwürfe – teils unter Heranziehung geltender Richtlinien – zu widerlegen. Auch hier werde nun pauschal auf die veterinärfachlichen Einschätzungen des Veterinäramtes verwiesen. In der E-Mail vom 20. Februar 2024 habe das Veterinäramt erneut die Argumente des Klägers hinsichtlich des Beschäftigungsmaterials überhaupt nicht gewürdigt. Auch bei seinen Ausführungen zur Versorgung der kranken/verletzten Tiere würden entscheidende Punkte, wie die nachweisliche eigenständige Konsultation des Tierarztes durch den Kläger, schlicht ignoriert. Der Kläger habe im Widerspruchsverfahren und auch im vorliegenden Verwaltungsprozess gerade die veterinärfachlichen Einschätzungen der vermeintlichen Verstöße bestritten. Richtigerweise dürften fachliche Wertungen aufgrund besonderer Sachkunde ohne weiteren Sachverständigenbeweis bei der gerichtlichen Überzeugungsbildung zugrunde gelegt werden, sofern sie im Einzelfall fachlich vertretbar seien. Abweichungen seien allerdings geboten, wenn sich dem Gericht der Eindruck aufdrängen müsse, dass die fachliche Äußerung tatsächlich oder rechtlich unvollständig, widersprüchlich oder aus anderen Gründen fehlerhaft sei. Der Kläger habe bereits im Widerspruchsverfahren qualifiziert vorgetragen und schlüssig aufgezeigt, dass die Einschätzung des Veterinäramtes hinsichtlich der Cross-Compliance-Verstöße nicht als vertretbar angesehen werden könne.

30

Ausweislich der von der Beklagten vorgelegten Prüfdokumentation habe die VOK ergeben, dass auf dem „A**hof“ für 150 Schweine kein geeignetes, ausreichendes Beschäftigungsmaterial zur Verfügung gestanden habe. Ebenso solle es sich laut der Prüfdokumentation auf dem „S. hof“ mit 1.000 Schweinen verhalten. Diese Feststellungen seien bereits im Widerspruchsverfahren schlüssig zurückgewiesen worden. Die vom Veterinäramt geforderten Standards entsprächen nicht den landesrechtlichen Vorgaben. Der dem Kläger übergebene Ausdruck einer Website, aus welchem sich die Anforderungen an das Beschäftigungsmaterial ergeben sollten, sei von einem niedersächsischen Landratsamt ausgestellt worden und beziehe sich somit nicht auf den Betrieb des Klägers. Selbst laut dieser Broschüre stelle Weichholz jedoch ein geeignetes Beschäftigungsmaterial dar. In Bayern gälten für die Umsetzung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung die Empfehlungen zur Umsetzung der Mindeststandards der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL). Die Vorgaben zum Beschäftigungsmaterial seien dabei unter § 26 Abs. 1 Nr. 1 geregelt. Anders als der Beklagte vortrage, seien bei der VOK in jeder Bucht, in welcher sich maximal 12 („A**hof“) bzw. maximal 14 Tiere („S. hof“) befanden, jeweils zwei Weichholzstücke an einer Kette vorhanden gewesen. Ausweislich der Empfehlungen solle ein Beschäftigungsobjekt pro maximal 12 Tiere vorhanden sein. Mit zwei solcher Objekte nebst Kette für maximal 14 Tiere sei die Anforderung der ausreichenden Anzahl erfüllt. Die eingesetzten Weichhölzer entsprächen zweifelsfrei den weiteren Anforderungen der LfL, da sie organisch, fasserreich und veränderbar seien. Die Hölzer entsprächen der geforderten Größe. Sie dürften gerade nicht zu groß sein, damit sie von Schweinen jeder Größe mit dem Maul aufgenommen werden könnten. Die Hölzer würden innerhalb kurzer Zeit (Anforderung: innerhalb weniger Tage) von den Tieren abgekaut. Der Kläger habe bei der VOK einen Karton voll zerkaute Hölzer vorzeigen können. Die Behauptung, der Kläger würde das Beschäftigungsmaterial nur am Ende eines Mastdurchgangs erneuern, werde ebenfalls zurückgewiesen. Der Kläger habe bei der VOK ausgeführt, dass die Hölzer nicht ausschließlich, sondern unter anderem bei jedem Mastdurchgang erneuert würden. Sobald dem Kläger auffalle, dass ein Holz verbraucht sei, wechsele er dieses unmittelbar aus.

Entsprechend der Empfehlung der LfL halte der Kläger weitere Beschäftigungsmöglichkeiten, wie z.B. Hanf- oder Sisalseile, bereit. Diese würden eingesetzt, sobald sich Probleme mit Unruhe oder aggressivem Verhalten abzeichnen. Die Hanfseile seien auch bei der VOK bereits vorhanden gewesen, eine Rolle hiervon sei im Vorraum auf dem „S. hof“ bereitgestellt gewesen. Auch sei das Beschäftigungsmaterial für die Tiere gut erreichbar. Die LfL empfehle hier die Befestigung des Materials in einer Höhe, die maximal 90% der Schulterhöhe entspreche. Diesen Anforderungen sei der Kläger nachgekommen. Sie seien vom Kläger sowohl bei der VOK als auch in seiner späteren Stellungnahme vom 23. Juli 2022 vorgetragen worden. Auch in der Stellungnahme des früheren Beklagtenvertreters vom 15. November 2023 finde sich der Vortrag wieder. Obwohl die vorstehenden Ausführungen zum Beschäftigungsmaterial geeignet seien, die veterinärmedizinische Einschätzung zu widerlegen, sei der Entscheidung stets lediglich der Vortrag des Veterinäramtes zugrunde gelegt worden.

31

Auch der Vortrag zum vermeintlichen Kannibalismus im klägerischen Betrieb sei zu korrigieren. Ausweislich der Meldung über die auffälligen Schlachtbefunde seien zwar Teilschäden vorhanden gewesen, jedoch habe es bei den im Zeitraum vom 25. Oktober 2021 bis 14. Februar 2022 insgesamt auf den Schlachtbetrieb verbrachten Tieren gerade keine Veränderungen an Ohren oder Schwänzen gegeben, die auf Kannibalismus hinweisen könnten. Die Kästchen hierfür hätten vom Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz des Landratsamts S. H. zwingend angekreuzt werden müssen, wenn Anzeichen für Kannibalismus bestanden hätten. Hier dürfe angemerkt werden, dass die fachkundigen Fleischbeschauer wie auch das Veterinäramt amtliche Funktion innehatten und daher von derselben Glaubwürdigkeit ausgegangen werde. Die Fleischbeschauer hätten die Tiere tatsächlich gesehen und anhand der Beschauung ihre Einschätzung getroffen. Im Übrigen liege die Jahresproduktion des Klägers zwischen 3.500 und 4.000 Tieren. Bei allen übrigen Tieren habe es keinerlei Mängelanzeigen oder Auffälligkeiten gegeben. Unzutreffend sei, dass bei der VOK in sämtlichen Buchten Schweine mit Anzeichen auf Kannibalismus aufgefunden worden seien. Ein solch gravierender Verstoß hätte zwingend Teil der Prüfdokumentation sein müssen, finde sich in dieser jedoch nicht wieder. Der Kläger habe bereits bei der VOK schlüssig vorgetragen, dass nur bei vereinzelten Tieren Probleme mit „Schwanzbeißen“ aufgetreten seien. Diese Tiere könnten bestimmten Herkünften zugeordnet werden, von welchen sich der Kläger unmittelbar distanziert habe. Die am Tag der VOK angetroffenen Tiere seien die letzten Ferkel des Klägers gewesen, welche aus besagten Herkünften stammten. Der Kläger habe dem Kontrollteam erläutert, wie er mittels zusätzlichem Beschäftigungsmaterial eingreife, sobald er Anzeichen für eine aufkommende Unruhe

erkenne. Zum Zeitpunkt der VOK seien sechs Schweine mit Anzeichen für Kannibalismus auf den „A**hof“ verbracht gewesen und dort in einer Bucht mit Teilspaltenboden, Sägemehluntergrund und einem Juteseil als zusätzlichem Beschäftigungsmaterial separiert worden.

32

Der Beklagte habe in Einklang mit dem Veterinäramt ausgeführt, dass bei der VOK acht erkrankte Schweine festgestellt worden seien, für welche weder ein Tierarzt gerufen noch weitere Maßnahmen ergriffen worden seien. Diese Ausführungen seien schlicht unwahr. Die kranken Tiere seien ordnungsgemäß separiert und in Buchten mit Teilspaltenboden untergebracht worden. Hierbei seien auch die Tiere mit Kannibalismus Anzeichen ordnungsgemäß von den zwei anderweitig erkrankten Tieren getrennt worden. Die Buchten seien mit weichem Sägemehl eingestreut gewesen, welches die Anforderungen einer weichen Unterlage erfülle. Die vom Veterinäramt geforderte Gummimatte sei vom Kläger in der Vergangenheit als Unterlage erprobt worden, habe sich jedoch als ungeeignet erwiesen. Die Tiere seien auf den Gummimatten ausgerutscht und hätten aufgrund des rutschigen Untergrundes Schwierigkeiten beim Aufstehen gehabt. Dies habe zu Verletzungen geführt, sodass der Kläger wieder auf das besser geeignete Sägemehl umgestiegen sei. In einem Gespräch am 14. November 2023 habe der Sachgebietsleiter des Veterinäramts diesbezüglich eingeräumt, dass das Sägemehl lediglich für ihn persönlich die Anforderungen einer weichen Unterlage nicht erfülle. Entgegen dem Beklagtvortrag sei die Konsultation eines Tierarztes nicht einzige und allein auf Veranlassung des Kontrollteams am 2. Juni 2022 erfolgt. Der Kläger habe die Tierarztpaxis bereits informiert gehabt. Eine Vorstellung und Behandlung der erkrankten Tiere sei für den Tag der VOK vorgesehen gewesen. Dies sei von Seiten der Tierarztpaxis mit Schreiben vom 25. Juli 2022 bestätigt worden. Sechs der acht erkrankten Tiere seien praktisch genesen gewesen und hätten sich in einem sehr guten Ernährungszustand befunden. Entsprechend habe der Kläger die benötigten Heilmaßnahmen ergriffen und die Tiere ordnungsgemäß versorgt. Hierbei werde auf die Stellungnahme des Klägers vom 23. Juli 2022 verwiesen, in welcher er umfassend das bestehende Versorgungs- und Behandlungssystem beschreibe. So seien exemplarisch die sechs nahezu genesenen Tiere mit Drachenblut behandelt worden, welches ein farbloses Wund- und Desinfektionsmittel darstelle und sichtlich zum Erfolg geführt habe. Es eigne sich nachweislich besser zu Behandlungszwecken als das vom Veterinäramt bei der VOK gewünschte Blauspray, welches erfahrungsgemäß überholt sei. Letzteres locke andere Tiere an, welche dann an den behandelten Wundstellen lecken würden. Auch die zwei im Ergebnis getöteten Tiere hätten keine sichtbaren Verletzungen oder Schwellungen. Auch diese zwei Tiere hätten sich in einem guten Ernährungszustand befunden. Eines der Tiere sei unmittelbar vor seiner Tötung eigenständig aufgestanden und selbst aus dem Stall gelaufen. Eine Verursachung unnötigen Tierleides sei entschieden zurückzuweisen, der Kläger sei weiterhin davon überzeugt, dass kein schmerzhafter Bruch o.ä. vorlag. Der diesbezügliche Vorwurf hätte durch eine Sektion widerlegt werden können.

33

Das Veterinäramt habe in seiner Stellungnahme vom 20. Februar 2024 ausgeführt, dass die zwei erkrankten Tiere nur vorsorglich mit einem „S“ für Sektion markiert worden seien und der weitere Behandlungsverlauf in das Ermessen des hinzugezogenen Tierarztes gestellt worden sei. Eine Sektion sei mangels Meldung der Tötung nicht mehr durchführbar gewesen. Eine Sektionsanordnung sei grundsätzlich die Anordnung einer amtlichen Sicherstellung. Sie diene der Beweissicherung, wenn im Rahmen einer Kontrolle auffällige Tiere vorgefunden würden. Bei hinreichendem Verdacht eines Verstoßes übernehme das Veterinäramt das Verfahren. Es informiere sodann das für die Tierkörperbeseitigungsanstalt (TBA) zuständige Landratsamt und übersende dazu den zugehörigen Untersuchungsantrag für die Pathologie. Zudem informiere das Veterinäramt den Tierkörperbeseitigungszweckverband, der sich für die Abholung der Tiere verantwortlich zeichne, damit der Fahrer die gekennzeichneten Tiere separiert lagere und in der TBA der Pathologie zuführe. Der Kläger habe die Markierung mit einem „S“ als Sektionsanordnung auffassen müssen. Es sei zwar üblich, dass das Veterinäramt dem zuständigen Tierärzten Hilfestellungen in Form von farblichen Markierungen an den Tieren gebe. Üblicherweise erfolgten diese aber durch bloße Markierungen mit Farbe. Die Markierung mit einem „S“ sei äußerst untypisch und ein deutlicher Hinweis darauf, dass eine Tötung mit anschließender Sektion durchzuführen sei. Aus diesem Grund habe der Kläger den Tierarzt auch unmittelbar kontaktiert zwecks der durchzuführenden Tötung. Noch am selben Tag seien die Tierkörper vom Tierkörperbeseitigungszweckverband abgeholt worden. Da dies ebenfalls untypisch sei – im Regelfall dauere es mindestens einen Tag bis zur Abholung – sei der Kläger davon ausgegangen, dass das Veterinäramt das Verfahren übernommen habe. Weshalb die Sektion nicht entsprechend dem üblichen Verfahren durchgeführt worden sei, entziehe sich der Kenntnis des Klägers. Als er das Veterinäramt wenige

Tage später telefonisch kontaktiert habe, um das Ergebnis der Sektion zu erfragen, habe sich dieses verwundert gezeigt und angegeben, dass die Angelegenheit „blöd gelaufen“ sei.

34

Die vorstehenden Ausführungen zeigten deutlich, wie defizitär das Veterinäramt im vorliegenden Fall verfahren sei. Dies zeige sich auch an der fehlenden Nachkontrolle. Bei eklatanten Verstößen bestehe offenkundig eine Pflicht, nach den getroffenen Feststellungen die Beseitigung der Mängel zu überprüfen. Auch seien klare Anweisungen zur Mängelbeseitigung zu erwarten. Nichts dergleichen sei erfolgt. Da eine Nachkontrolle nicht stattgefunden habe, sei davon auszugehen, dass entweder eine Dienstpflicht nicht eingehalten oder die Sache mangels Erheblichkeit schlicht nicht weiterverfolgt worden sei. Kurze Zeit vor der VOK, am 2. März 2022, habe eine unangekündigte QS-Spotaudit auf dem klägerischen Betrieb stattgefunden. Hierbei seien dieselben Umstände überprüft worden, wie auch bei der VOK. Insbesondere sei das identische Beschäftigungsmaterial vorhanden gewesen. Bei der QS-Kontrolle hätten sich keinerlei Mängel gezeigt. Es müsse klägerseits zugestanden werden, dass es hinsichtlich der vorliegenden Prüfdokumentationen im November 2023 zu einer Verwechslung gekommen sein müsse. Vermutlich sei der Anhang 5 eines anderen Verfahrens herangezogen worden, auf welchen sich auch die Stellungnahme vom 15. November 2023 bezogen habe. Wie genau sich dieser Anhang 5 in die vorliegende Akte eingeschlichen habe, könne nicht mehr nachvollzogen werden. Die Ausführungen zu den Abweichungen in den Dokumenten würden daher zurückgenommen, wobei dies nichts an den übrigen Ausführungen ändere. Bereits die vorstehenden Ausführungen würden offensichtliche Zweifel an der veterinärfachlichen Einschätzung begründen. Die von der Beklagten unterstellte hohe Glaubwürdigkeit des Veterinäramtes könne nicht so weit gehen, dass auch nachträgliche, nicht dokumentierte oder belegte Behauptungen – wie Kannibalismus in jeder Bucht – als wahr unterstellt würden und objektive gegen die Einschätzung sprechende Punkte nicht berücksichtigt würden. Abschließend sei festzuhalten, dass die an den Kläger bei der VOK gestellten Anforderungen eher den Standards der Stufe „Tierwohl 2“ entsprächen als den dem Kläger obliegenden gesetzlichen Standards.

35

Mit Schriftsatz vom 4. März 2025 reichte die Prozessbevollmächtigte zwei Lichtbilder zur Akte.

36

4. In der mündlichen Verhandlung am 27. Januar 2025 verkündete das Gericht einen Beweisbeschluss zur Einvernahme des zuständigen Amtstierarztes.

37

In der fortgesetzten mündlichen Verhandlung vom 24. März 2025 wurde entsprechend dem Beweisbeschluss vom 27. Januar 2025 der Amtstierarzt beim Veterinäramt, Landratsamt R. -G. als sachverständiger Zeuge einvernommen. Auf den Beweisbeschluss wird Bezug genommen. Bezüglich des Inhalts der Zeugeneinvernahme wird auf das Protokoll verwiesen.

38

Die Klägerbevollmächtigte beantragte,

Der Beklagte wird unter entsprechender Aufhebung der Bescheide des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ... vom 12. Dezember 2022, 13. Dezember 2022, 20. Februar 2023, 28. Februar 2023 sowie 31. März 2023 jeweils in Gestalt des Widerspruchsbescheids der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 20. November 2023 verpflichtet, dem Kläger die beantragte Förderung in Höhe von weiteren 2.109,87 EUR zu bewilligen;

hilfsweise über den Antrag des Klägers vom 7. April 2022 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

39

Der Beklagtenvertreter beantragte,

die Klage abzuweisen.

40

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

41

Die Klage ist zulässig, aber unbegründet.

42

Die Klage ist als Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage (§ 42 Abs. 1 Halbs. 2 Alt. 1 VwGO) statthaft und auch im Übrigen zulässig.

43

Die Klage ist in Bezug auf den Bescheid vom 20. Februar 2023 insbesondere nicht schon mangels ordnungsgemäßem Vorverfahren gemäß §§ 68 ff. VwGO unzulässig; denn der fristgerechte Widerspruch vom 20. März 2023 war ausdrücklich auch gegen diesen Bescheid gerichtet.

44

Die Klage ist unbegründet.

45

Die Bescheide des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) ... vom 12. Dezember 2022, 13. Dezember 2022, 20. Februar 2023, 28. Februar 2023, 31. März 2023 jeweils in Gestalt des Widerspruchsbescheides der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FüAk) vom 20. November 2023 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 und 2 VwGO).

46

Entgegen des Vortrags der Prozessbevollmächtigten wurde dem Kläger mit Schreiben des Beklagten vom 12. Oktober 2023 die Gelegenheit zur erneuten Stellungnahme gegeben. Eine am 15. November 2023 per Fax versandte Stellungnahme des ehemals Bevollmächtigten ist bei der FüAk aufgrund technischer Schwierigkeiten nicht eingegangen. Das Veterinäramt führte insoweit aber nachvollziehbar aus, dass die Stellungnahme zu keiner abweichenden Entscheidung geführt hätte. Unabhängig davon bedurfte es der erneuten Anhörung vor Erlass des Widerspruchsbescheids nicht, da kein Fall des § 71 VwGO vorliegt (vgl. Geis in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 71 Rn. 1).

47

Dass die Voraussetzungen für die Gewährung von weiteren 2.109,87 EUR nicht vorliegen, weil wegen der Verstöße gegen das Tierschutzrecht eine Kürzung von 3% nach Maßgabe der einschlägigen Cross-Compliance-Vorschriften vorzunehmen ist, hat der Beklagte in den Bescheiden des AELF vom 12. Dezember 2022, 13. Dezember 2022, 20. Februar 2023, 28. Februar 2023, 31. März 2023 sowie im Widerspruchsbescheid vom 20. November 2023, auf deren Gründe, die sich das Gericht zu eigen macht, zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen wird (§ 117 Abs. 5 VwGO), zutreffend begründet und in seinem Schriftsatz vom 6. März 2024 (samt Anlagen, insbesondere der Stellungnahme des Veterinäramtes Würzburg vom 20.02.2024) vertiefend erläutert.

48

Die Rechtsauffassung des Beklagten ist nicht zu beanstanden. Das Vorbringen des Klägers führt zu keiner anderen Beurteilung.

49

Sowohl das Ob als auch das Wie der erfolgten Kürzungen und Sanktionen ist rechtmäßig.

50

1. Ein Verstoß gegen die Cross-Compliance-Bestimmungen liegt wegen mindestens eines tierschutzrechtlichen Verstoßes im klägerischen Betrieb vor.

51

Alle streitgegenständlichen Subventionen sind an die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (so genannte „Cross Compliance“) gebunden, entweder kraft Gesetzes, siehe § 2 Abs. 1 Nr. 1 AgrarZahlVerfIG (Busse in Schulze/Janssen/Kadelbach, Europarecht, 4. Auflage 2020, § 26 Agrarrecht, Rn. 163 ff.; Härtel in Koch/Hofmann/Reese, Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 15 Agrarumweltrecht Rn. 36) oder über die richtliniengeleitete Verwaltungspraxis, etwa bei der Ausgleichszulage gemäß Nr. 6.5 S. 8 der AGZ-Richtlinie, BayMBI. 2019 Nr. 143 oder der AUM-Richtlinie vom 23.12.2020 i.V.m. Art. 91 VO (EU) 1306/2013

(vgl. BayVGH, B.v. 21.12.2021 – 6 ZB 20.3025 – juris Rn. 15 zur AGZ; vgl. zum Ganzen VG Gießen, U.v. 2.12.2022 – 4 K 2816/21.GI – juris Rn. 26; ferner VG Würzburg, U.v. 19.4.2021 – W 8 K 20.122 – juris Rn. 24 f.; U.v. 12.10.2020 – W 8 K 20.563 – juris Rn. 21 f.; U.v. 3.8.2020 – W 8 K 19.1582 – juris Rn. 20 f.; U.v. 3.8.2020 – W 8 K 19.1448 – juris Rn 39 f.).

52

Die grundlegenden Normen umfassen eine Liste von Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB). Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass gegen Landwirte und andere Begünstigte, die diese Normen nicht einhalten, verhältnismäßige, wirksame und abschreckende Sanktionen verhängt werden (vgl. VG Stade, U.v. 23.11.2022 – 6 A 1163/20 – juris Rn. 71 ff.).

53

Dem Betriebsinhaber (hier: dem Kläger) muss der Verstoß anzulasten sein; zumindest fahrlässiges Verhalten ist erforderlich (BayVGH, B.v. 9.3.2021 – 6 ZB 21.137 – juris Rn. 19; VG Würzburg, U.v. 3.8.2020 – W 8 K 19.1582 – juris Rn. 23 f.).

54

Nach Art. 91 VO (EU) 1306/2013 wird eine Verwaltungssanktion verhängt, wenn ein Begünstigter die Cross-Compliance-Vorschriften nicht erfüllt, wenn der Verstoß das Ergebnis einer Handlung oder Unterlassung ist, die dem Betreffenden anzulasten ist, unter anderem, wenn er von den Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) abweicht. Dazu zählen nach Art. 93 Abs. 1 Buchst. c) VO (EU) 1306/2013 unter anderem die im Anhang II aufgeführten Cross-Compliance-Vorgaben für den Tierschutz.

55

Die Verordnung (EU) 1306/2013 bleibt auch nach Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2021/2116 anwendbar. Zwar wurde nach Art. 104 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EU) 2021/2116 die VO (EU) 1306/2013 mit Wirkung vom 1. Januar 2023 aufgehoben, die Art. 91 ff. VO (EU) 1306/2013 gelten aber gemäß Art. 104 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. a) Nr. i) VO (EU) 2021/2116 weiter hinsichtlich der Ausgaben und Zahlungen für Stützungsregelungen im Rahmen der VO (EU) 1307/2013 in Bezug auf das Kalenderjahr 2022 und davor. Direktzahlungen im Sinne dieser Verordnung sind gemäß Art. 1 Buchst. a) VO (EU) 1307/2013 direkt gewährte Zahlungen im Rahmen einer der im Anhang I zu dieser Verordnung aufgeführten Stützungsregelungen. Hierzu zählen die dem Kläger für das Antragsjahr 2022 gewährten Direktzahlungen. Zudem gilt Art. 91 VO (EU) 1306/2013 gemäß Art. 104 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. a) Nr. iv) VO (EU) 2021/2116 weiter für den ELER hinsichtlich der Ausgaben der Begünstigten und der Zahlungen der Zahlstellen im Rahmen der Durchführung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013. Hierzu zählen die beantragte Ausgleichszulage, die auf der Richtlinie zur Gewährung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AGZ-Richtlinie) gemäß VO (EU) 1305/2013 beruht (BayVGH, B.v. 17.3.2022 – 6 ZB 21.2057 – juris Rn. 11), sowie die beantragten Zahlungen für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen nach der Gemeinsamen Richtlinie zur Förderung von Agrarumwelt-, Klima- und Tierschutzmaßnahmen in Bayern (AUM-Richtlinie). Für Mehrfachanträge aus dem Jahr 2022 bleibt damit weiterhin die VO (EU) 1306/2013 anwendbar (vgl. NdsOVG, B.v. 5.12.2023 – 10 LC 13/23 – juris Rn. 44; VG Braunschweig, U.v. 3.12.2024 – 8 A 472/24 – juris Rn. 25 m.w.N.). Ab dem 1. Januar 2023 gilt die Verordnung (EU) 2021/2115, die jedoch im Wesentlichen keine sachlichen Änderungen mit sich gebracht hat (Dannecker/Bülte in Wabnitz/Janovsky/Schmitt, Handbuch Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, 6. Aufl. 2015, 2. Kapitel Rn. 251).

56

Grundsätzlich obliegt die Beweislast für das Vorliegen von Cross-Compliance-Verstößen dem Beklagten (Schulze/Schulte im Busch in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014, Art. 39 Rn. 43).

57

In tierschutzrechtlichen Verfahren ist aber anerkannt, dass den fachlichen Einschätzungen und Bewertungen des beamteten Tierarztes eine besondere Bedeutung zukommt. Nach § 16 a Abs. 1 Satz 2 TierSchG ist dem Amtstierarzt bei der Frage, ob die Anforderungen von § 2 TierSchG erfüllt werden, eine vorrangige Beurteilungskompetenz eingeräumt worden, so dass dessen fachliche Beurteilungen jedenfalls nicht durch schlaches Bestreiten und auch nicht durch unsubstantiierte, pauschale Behauptungen entkräftet werden können (vgl. BayVGH, B.v. 11.8.2022 – 23 CS 22.1285 – juris Rn. 23; Hirt in Hirt/Maisack/Moritz/Felde, Tierschutzgesetz, 4. Aufl. 2022, § 16a TierschG Rn. 46; jeweils m.w.N.). Da der

Vorwurf eines Verstoßes gegen tierschutzrechtliche Cross-Compliance-Regelungen häufig aufgrund von Feststellungen im Rahmen von veterinarrechtlichen Kontrollen erhoben wird, kann diese Rechtsprechung auch Bedeutung in prämienrechtlichen Verfahren haben (ebenso VG Bayreuth, U.v. 14.11.2022 – B 8 K 20.908 – unveröff. UA S. 12). Die besondere Beurteilungskompetenz kommt aber nur dem beamteten Tierarzt, also dem Amtstierarzt, zu. Abweichende andere amtstierärztliche, aber gegebenenfalls auch privatärztliche Beurteilungen desselben Krankheitsbildes sind aber im Rahmen der freien Beweiswürdigung nach § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO zu würdigen und können im Einzelfall eine amtstierärztliche Feststellung entkräften. Ferner kann den Feststellungen des Amtstierarztes nur dann eine besondere Bedeutung zukommen, wenn sie ordnungsgemäß dokumentiert sind. Die tatsächlichen Verhältnisse müssen in dem Bericht über die Kontrolle ausreichend beschrieben und die auf dieser Grundlage getroffenen veterinarmedizinischen Feststellungen müssen schlüssig dargelegt werden (Schulze/Schulte im Busch in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014, Art. 39 Rn. 44).

58

Ausgehend von diesen Grundsätzen liegt mindestens ein Verstoß gegen die Tierschutznutztierhaltungsverordnung vor, wie sich aus dem plausiblen schriftlichen Vorbringen des Beklagten sowie dem Vorbringen des Amtsveterinärs ergibt. Ins Gewicht fällt die Stellungnahme des Veterinäramts vom 4. Oktober 2023, die in der Akte befindlichen Lichtbilder sowie die überzeugenden Ausführungen des Amtstierarztes in der mündlichen Verhandlung am 24. März 2025.

59

1.1. Die in den Krankenbuchten des klägerischen Betriebs vorhandene Einstreu erfüllt die Anforderungen des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierSchNutztV (Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung – Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltene Tiere bei ihrer Haltung) erkennbar nicht.

60

Die GAB 12 des Anhangs II VO (EU) 1306/2013 verweist auf Art. 4 der RL 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen. Nach Art. 4 der RL 2008/120/EG tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass die Bedingungen für die Haltung von Schweinen im Einklang mit den in Anhang I festgelegten allgemeinen Vorschriften stehen. Anhang I der RL 2008/120/EG verweist auf die Anforderungen des Anhangs der RL 98/58/EG. Nach Nr. 4 des Anhangs der RL 98/58/EG muss ein Tier unverzüglich ordnungsgemäß versorgt werden, wenn es Anzeichen einer Krankheit oder Verletzung aufweist. 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. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierSchNutztV setzt die unionsrechtlichen Vorgaben um.

61

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierSchNutztV hat der Tierhalter sicherzustellen, dass, soweit erforderlich, unverzüglich Maßnahmen für die Behandlung, Absonderung in geeignete Haltungseinrichtungen mit trockener und weicher Einstreu oder Unterlage oder die Tötung kranker oder verletzter Tiere ergriffen werden sowie ein Tierarzt hinzugezogen wird. Ist ein Tier krank oder verletzt, so muss es unverzüglich in ein mit trockener und weicher Einstreu oder Unterlage versehenes, abgesondertes Stallabteil verbracht und dort behandelt werden. Solche Stallabteile müssen in ausreichender Zahl vorgehalten werden. Zwischen Behandlung, Absonderung und Tötung besteht eine Rangfolge, die sich sowohl aus § 1 S. 2 TierSchG als auch aus Nr. 4 Anhang RL 98/58/EG ergibt:

Erster Schritt:

62

Stellt der Halter oder Betreuer Anzeichen für eine Krankheit oder Verletzung fest, so trifft er unverzüglich erste Versorgungsmaßnahmen. Soweit es zur Heilung oder zum Schutz anderer Tiere erforderlich ist, muss er das erkrankte oder verletzte Tier in einer geeigneten Haltungseinrichtung mit trockener und weicher Einstreu oder Unterlage unterbringen.

Zweiter Schritt:

63

Reichen diese Maßnahmen nicht aus, so muss so rasch wie möglich ein Tierarzt hinzugezogen werden; nach Nr. 4 Anhang RL 98/58/EG besteht diese Verpflichtung ohne Rücksicht auf den wirtschaftlichen Wert des Tieres und gilt auch für Tiere, die zur Schlachtung bestimmt sind. Ein Tierarzt ist so rasch wie möglich hinzuzuziehen, wenn das Tier, das Anzeichen einer Krankheit oder Verletzung aufweist, auf die ordnungsgemäße Versorgung nicht anspricht. Die objektive Notwendigkeit der Hinzuziehung eines Tierarztes ist – unabhängig von dem gesicherten Vorliegen einer akuten Erkrankung und Verletzung – zu bejahen, wenn das Tier erhebliche Schmerzen hat, die durch den Einsatz von veterinärärztlich zu verordnenden Medikamenten zu lindern wären, oder leidet.

Dritter Schritt:

64

Eine Tötung darf grundsätzlich erst erfolgen, wenn nach den Regeln der veterinärmedizinischen Kunst dem Tier ein Weiterleben ohne andauernde, erhebliche Schmerzen oder Leiden nicht ermöglicht werden kann. Erst wenn also eine weitere Behandlung medizinisch nicht mehr möglich ist (und nicht schon dann, wenn sie wirtschaftlich nicht mehr lohnend erscheint), kommt eine Tötung in Betracht, und auch dann nur, wenn es um anders nicht behebbare erhebliche Schmerzen oder Leiden geht (Hirt in Hirt/Maisack/Moritz/Hirt, Tierschutzgesetz, 4. Aufl. 2023, § 4 TierSchNutztV Rn. 3 m.w.N; VG Magdeburg, U.v., 4.7.2016 – 1 A 1198/14 – juris Rn. 96 f.).

65

Der Amtstierarzt legte in der mündlichen Verhandlung plausibel dar, dass das verwendete Sägemehl zwar grundsätzlich als Einstreu geeignet sein könnte, aber eine gewisse Höhe haben müsse, um eine Weichheit erzeugen zu können. Die auf dem Foto (Bl. 175 d. Gerichtsakte) zu sehende Einstreu sei deshalb viel zu gering, um den Schweinen die erforderliche Bequemlichkeit bieten zu können.

66

Dies bestätigt sich auf den in der Gerichtsakte befindlichen Lichtbildern (Bl. 174 – 176 der Gerichtsakte). Hierauf ist erkennbar, dass der überwiegende Anteil der Bodenfläche noch sichtbar ist, da dieser nur spärlich mit Sägemehl bestreut ist. Dies spricht bereits gegen eine flächendeckende und schützende Schicht. Es ist nachvollziehbar, dass die auf den Bildern sichtbare Einstreu den Schweinen keine hinreichende Weichheit bieten kann, da diese keine Möglichkeit haben, sich vollständig auf der Einstreu niederzulassen. Auf Bl. 176 der Gerichtsakte ist zudem erkennbar, dass das ausgestreute Sägemehl stellenweise derart verklumpt ist, dass bereits deshalb nicht davon ausgegangen werden kann, dass es den Schweinen möglich ist, sich mit ihrer gesamten Körperfläche auf einer weichen und trockenen Einstreu ablegen zu können. Dies indiziert, dass die Einstreu weder in Menge noch in ihrer flächendeckenden Verteilung ausreicht, um den Schweinen einen weichen Liegebereich zu gewährleisten. Liegen auf einem nicht oder nur spärlich eingestreuten Beton- oder Holzspaltenboden ist unbequem und unangenehm und damit mit Anh. I Kap. I Nr. 3 RL 2008/120/EG nicht vereinbar (Hirt/Maisack/Moritz/Felde, Tierschutzgesetz, 4. Aufl 2023, § 22 TierSchNutztV Rn. 2).

67

Der Kläger wies in der mündlichen Verhandlung vom 27. Januar 2025 zwar darauf hin, dass auf der rechten Seite des Lichtbilds auf Bl. 175 der Gerichtsakte zu sehen sei, dass auf dem planbetonierten Teil des Bodens, der etwa ein Drittel bis ein Viertel der Gesamtfläche ausmache, eine hinreichende Menge an Sägemehl gestreut sei. Unabhängig davon, dass auf dem Foto weder die Höhe der Einstreu noch die Gesamtfläche eindeutig erkennbar ist, spricht der Wortlaut des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierSchNutztV „geeignete Haltungseinrichtungen mit trockener und weicher Einstreu oder Unterlage“ bereits dafür, dass jedenfalls ein Flächenanteil, der es allen erkrankten Schweinen ermöglicht, sich bequem darauf mit der gesamten Körperfläche niederlassen zu können, mit einer solchen Einstreu bedeckt sein muss. Denn wenn eine richtlinienkonforme Auslegung von § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 TierSchNutztV dazu führt, dass für das angenehme Liegen von „gesunden“ Schweinen in einer Haltungseinrichtung ein Untergrund gefordert werden muss, der aus einer Einstreuschicht von ausreichender Dicke, zumindest aber aus einer Liegematte von solcher Verformbarkeit besteht, dass sie sich den Körperkonturen des liegenden Tieres anpasst und dadurch Gefahren für Druckstellen ausgeschlossen werden können (so Hirt/Maisack/Moritz/Felde, Tierschutzgesetz, 4. Aufl. 2023, § 22 TierSchNutztV Rn. 2a), dann muss dies erst Recht für die Menge der Einstreu in den Krankenbuchten gelten, in denen die Schweine zur Regeneration erwartungsgemäß überwiegend liegen werden und die deshalb den besonderen Anforderungen eines verletzten bzw.

erkrankten Tieres genügen muss. Die Notwendigkeit einer weichen Einstreu von hinreichendem Volumen entspricht damit auch dem Sinn und Zweck des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierSchNutztV, denn alle in einer Krankenbucht separierten Schweine müssen die Möglichkeit haben, sich auf der weichen Einstreu oder Unterlage niederlassen zu können. Die Aussage des Klägers in der mündlichen Verhandlung, dass die bestreute spaltenlose Fläche ausreichend gewesen sei, damit sich beide kranken Schweine daraufsetzen hätten können, spricht – unabhängig davon, dass sich auch bezüglich der bestreuten Fläche eine hinreichende Einstreuhöhe aus den Lichtbildern nicht ergibt – ebenfalls dafür, dass die Fläche für die separierten Schweine zumindest nicht als weiche Liegefläche genutzt werden konnte. Ausweislich der Aussage des Amtsveterinärs in der mündlichen Verhandlung war ein weiches Liegen für die separierten Schweine in den Krankenbuchten des Klägers gerade nicht möglich.

68

Das Vorbringen des Klägers in Bezug auf die Einstreu erschöpft sich in Ausführungen zur Geeignetheit von Sägemehl sowie zur Möglichkeit, dass sich die beiden erkrankten Schweine auf die eingestreute Fläche hätten setzen können. Der Amtstierarzt schilderte hingegen unter Verweis auf die in der Akte befindlichen Lichtbilder plausibel, dass die am Tag der VOK in den Krankenbuchten vorgefundene Einstreu nicht ausreichend gewesen sei. Das klägerische Vorbringen ist nicht geeignet, Zweifel an der Richtigkeit der amtstierärztlichen Feststellungen zu begründen und damit die vorrangige Beurteilungskompetenz des Amtsveterinärs substantiiert zu erschüttern. Denn das bloße Vorbringen allgemeiner Einwände oder einer abweichenden Bewertung genügt hierfür nicht (vgl. BayVGH, B.v. 8.5.2019 – 23 ZB 17.1908 – juris Rn. 8 f.).

69

Der Einwand des Klägers, die Buchten mit Teilspaltenboden seien mit weichem Sägemehl eingestreut gewesen, denn die vom Veterinäramt geforderte Gummimatte habe sich in der Vergangenheit als ungeeignet erwiesen, da die Schweine auf den Gummimatten ausgerutscht seien, rechtfertigt keine andere Beurteilung. Der Amtsveterinär führte in der mündlichen Verhandlung überzeugend aus, dass es nicht darauf ankomme, ob es Vollspaltenboden oder Teilspaltenboden gewesen sei, da jedenfalls die Höhe bzw. Menge der Einstreu nicht ausreichend gewesen sei, um den Schweinen ein bequemes Liegen zu ermöglichen. Dies wird auch durch die Stellungnahme des Veterinäramts vom 4. Oktober 2023 bestätigt, in der ausgeführt ist, dass zwei der separierten Schweine bereits festgelegen waren und nicht in der Lage waren, aufzustehen.

70

Die Einschätzungen des Amtstierarztes zu der fehlenden bzw. nicht ausreichenden weichen Einstreu sind aus Sicht der Kammer nachvollziehbar, schlüssig und im Ergebnis in sich fachlich stimmig. Die in der Gerichtsakte befindlichen Lichtbilder bestätigen und untermauern das Vorbringen des Amtstierarztes.

71

Dieser Verstoß ist damit bereits ausreichend, um die vorgenommenen Kürzungen zu rechtfertigen. Denn der Beklagte führte im Widerspruchsbescheid aus, dass die angenommenen Verstöße entsprechend Art. 73 Abs. 2 VO (EU) 809/2014 wie ein Verstoß sanktioniert wurden, da diese als fahrlässige Erstverstöße eingestuft wurden und sich innerhalb eines Jahres im einem Bereich befunden haben.

72

1.2. Ebenfalls steht – ohne, dass es hierauf noch entscheidungserheblich ankommt – zur Überzeugung der Kammer fest, dass der Kläger aufgrund der in seinem Betrieb aufgetretenen Probleme mit Kannibalismus nicht in ausreichender Menge geeignetes Beschäftigungsmaterial bereitgestellt hat.

73

Die GAB 12 des Anhangs II VO (EU) 1306/2013 verweist auf Art. 4 der RL 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen. Nach Art. 4 der RL 2008/120/EG tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass die Bedingungen für die Haltung von Schweinen im Einklang mit den in Anhang I festgelegten allgemeinen Vorschriften stehen. Nach Anhang I Nr. 4 der RL 2008/120/EG müssen Schweine ständigen Zugang zu ausreichenden Mengen an Materialien haben, die sie untersuchen und bewegen können, wie z.B. Stroh, Heu, Holz, Sägemehl, Pilzkompost, Torf oder eine Mischung dieser Materialien, durch die die Gesundheit der Tiere nicht gefährdet werden kann.

74

Nach § 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TierSchNutztV muss jeder Schweinehalter sicherstellen, dass jedes Schwein jederzeit Zugang zu gesundheitlich unbedenklichem und in ausreichender Menge vorhandenem organischen und faserreichen Beschäftigungsmaterial hat, das das Schwein untersuchen und bewegen kann und vom Schwein veränderbar ist und damit dem Erkundungsverhalten dient. Gemäß Satz 2 kann als Beschäftigungsmaterial insbesondere Stroh, Heu, Sägemehl oder eine Mischung dieser Materialien dienen.

75

Der Kläger betont, den Schweinen habe ausreichend geeignetes Beschäftigungsmaterial in Form von jeweils zwei zerstörbaren, faserreichen Weichhölzern zuzüglich eines Sisalseils je Bucht mit maximal 12 bzw. 14 Tieren zur Verfügung gestanden. Bei der VOK seien in jeder Bucht jeweils zwei Weichholzstücke an einer Kette vorhanden gewesen. Die Hölzer würden von den Schweinen auch angenommen werden, denn sie würden innerhalb kurzer Zeit abgekaut sein und dann ausgetauscht werden.

76

In der Prüfdokumentation der VOK ist hingegen dokumentiert, dass je Box nur eine Kette und ein Holz als Beschäftigungsmöglichkeit zur Verfügung gestanden hätten. Dies sei ungeeignet, da „nicht ausreichende Menge, organisch/faserreich, erkundbar im Sinne des Gesetzes“.

77

In der Stellungnahme des Veterinäramts vom 4. Oktober 2023 ist beschrieben, dass zum Kontrollzeitpunkt in jeder Bucht Schweine mit Kannibalismusspuren (angebissene Schwänze und Ohren) vorgefunden worden seien. Die erforderliche Mindestmenge von Beschäftigungsmaterial (12 Schweine pro Material) sei eine gesetzliche Mindestanforderung, die in Abhängigkeit von Betriebseigenschaften und dem Verhalten der Schweine nicht immer ausreichend sei. Werde aggressives Verhalten, wie Schwanz- und Ohrenbeißen beobachtet, müsse den Schweinen zusätzliches Beschäftigungsmaterial angeboten werden.

78

Der Kläger hielt diesen Ausführungen in seiner Stellungnahme vom 23. Juli 2022 sowie dem Schriftsatz vom 28. März 2024 entgegen, dass er entsprechend der Empfehlung der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft weitere Beschäftigungsmöglichkeiten, wie Hanf- oder Sisalseile, bereithalte. Diese würden eingesetzt, sobald sich Probleme mit Unruhe oder aggressivem Verhalten abzeichnen würden. Die Hanfseile seien auch bei der VOK bereits vorhanden gewesen, eine Rolle hiervon sei im Vorraum auf dem „S. hof“ bereitgestellt gewesen.

79

Die Empfehlungen zur Umsetzung der Mindeststandards des LGL und LfL können als antizipierte Sachverständigengutachten berücksichtigt werden (vgl. VG Hannover, G.v. 3.3.2010 – 11 A 726/09 – juris Rn. 21). Sie werden zur Konkretisierung der normativen Vorgaben ergänzend herangezogen (vgl. NdsOVG, B.v. 17.1.2018 – 11 ME 448/17 – juris).

80

Nach dem Merkblatt des Bayerischen Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) „Beschäftigungsmaterialien für Schweine – Merkblatt zur Beurteilung und Berechnung von Beschäftigungsplätzen gemäß § 26 TierSchNutztV“ (abrufbar unter https://www.lgl.bayern.de/downloads/tiergesundheit/doc/lgl_broschuerebeschaeftigungschweine.pdf, Stand: Dezember 2021; zuletzt abgerufen am 6.06.2025) muss für 12 Tiere mindestens ein Beschäftigungsmaterial bereitgestellt werden (S. 6 des Merkblatts). Abhängig von den Gegebenheiten im Betrieb und dem Verhalten der Schweine muss gegebenenfalls mehr Beschäftigungsmaterial angeboten werden. In diese Beurteilung sind auch tierbezogene Indikatoren wie beispielsweise Schwanzoder Ohrverletzungen einzubeziehen. Insbesondere dann, wenn trotz Angebot der Mindestmengen Schwanzbeißprobleme auftreten und/ oder kurierte Schweine gehalten werden, ist davon auszugehen, dass die Mindestmengen nicht ausreichen und größere Mengen an Beschäftigungsmaterial angeboten werden muss (S. 6 des Merkblatts).

81

Treten in einer Tiergruppe Verletzungen an Ohren, Flanken oder Schwänzen auf, sind umgehend geeignete Maßnahmen zu treffen: Das vorhandene Beschäftigungsmaterial/-objekt sollte durch ein anderes, für die Schweine unbekanntes Material, ersetzt werden (S. 7 des Merkblatts). Eine Erhöhung der Anzahl der

angebotenen Beschäftigungsobjekte oder Darreichungseinrichtungen kann ebenfalls helfen, ein Beißgeschehen einzudämmen (S. 8 des Merkblatts).

82

Die von der Klägerbevollmächtigten zitierten Empfehlungen der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft zur Umsetzung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (abrufbar unter https://www.landkreis-augsburg.de/fileadmin/user_upload/Veterin%C3%A4ramt/Beratungsempfehlung_der_LfL_zum_Halten_von_Schweinen.pdf, Stand: 31.07.2021, zuletzt abgerufen am 6.06.2025) führen auf Folie 59 ebenfalls als Notfallmaßnahme bei Auftreten von Schwanz- oder Ohrenbeißen die Gabe neuer, d.h. bisher nicht eingesetzter attraktiver Beschäftigungsangebote mit neuen Qualitäten (Wechsel der Beschäftigungsmaterialien), auf.

83

Der Amtsveterinär führte in der mündlichen Verhandlung vom 24. März 2025 auf Vorhalt des Lichtbilds auf Bl. 177 der Gerichtsakte aus, dass er bei der VOK zwar nur jeweils ein Holzstück gesehen habe, aber nicht ausschließen könne, dass es in manchen Boxen zwei Holzstücke gewesen seien. Jedenfalls habe der Kläger aus fachlicher Sicht nach der aktuellen Verordnung nicht ausreichend Material angeboten. Das Beschäftigungsmaterial sei nicht ausreichend gewesen, weil es große Probleme mit Kannibalismus gegeben habe. Ketten mit Beschäftigungshölzern seien nicht ausreichend gewesen. Er habe bei der VOK auch keine zusätzlichen Jute- oder Sisalseile wahrgenommen.

84

Der Amtsveterinär legte in der mündlichen Verhandlung überzeugend dar, dass es nicht darauf ankomme, wie viele Holzstücke im klägerischen Betrieb an einer Kette angebracht gewesen seien, da es für die Dokumentation im Prüfprotokoll nur entscheidend sei, ob ausreichend geeignetes Material vorhanden sei. Die Mindeststandards von einem Beschäftigungsmaterial für zwölf Schweine seien jedenfalls dann nicht ausreichend, wenn im Betrieb kupierte Schweine vorhanden seien. Nach den konkreten Verhältnissen im Stall sei das angebotene Beschäftigungsmaterial weder qualitativ noch quantitativ ausreichend gewesen. Schweine seien sehr intelligente Tiere und hätten von Natur aus ein sogenanntes Wühlbedürfnis. Der Tierhalter sei deshalb verpflichtet, geeignete Einrichtungen und Maßnahmen zu ergreifen, um dem Schwein dieses Verhalten zu ermöglichen.

85

Diese Ausführungen sind schlüssig, nachvollziehbar und in sich fachlich stimmig. Auf dem Lichtbild auf Bl. 174 der Gerichtsakte ist eindeutig erkennbar, dass das dort abgelichtete Schwein keinen Schwanz mehr besitzt. Der Amtsveterinär führte insoweit auch ergänzend aus, dass die Betriebskontrolle nicht anlasslos durchgeführt worden sei, sondern aufgrund einer Mitteilung des Landratsamts S. H. über Auffälligkeiten der Schweine im Schlachthof. Eine solche Mitteilung erfolge nur, wenn der Teilschaden signifikant ausfalle. Der von Klägerseite übersandte Bericht des Landratsamts ... vom 9. April 2022 (Bl. 128 d. Gerichtsakte) stellt – in Übereinstimmung mit den Ausführungen des Amtstierarztes – Befundhäufungen in Form von Schweinen mit Teilschäden im klägerischen Betrieb im Zeitraum vom 1. Oktober 2021 bis 31. März 2022 fest. Soweit der Kläger vorträgt, das Feld „Schwanzveränderungen“ sei auf dem Bericht nicht angekreuzt worden, was gegen ein Kannibalismusproblem spreche, setzt er sich in Widerspruch zu seiner Stellungnahme vom 23. Juli 2022, in der er einräumt, dass das Schwanzbeißen zumindest vereinzelt vorkomme und auf der Ferkelherkunft beruhe. Unabhängig davon erscheint die Rubrik „Schweine mit Teilschäden“ als Oberbegriff für verschiedenste krankhafte (organische) Veränderungen. Der Amtsveterinär führte diesbezüglich in der Stellungnahme vom 20. Februar 2024 einleuchtend aus, dass Schlachtkörper von Mastschweinen, die bei der amtlichen Schlacht tier- bzw. Fleischuntersuchung sogenannte Teilschäden aufwiesen, diese hauptsächlich durch die Folgen von Kannibalismus erleiden würden, da angefressene Schwänze und Ohren Eintrittspforten für Infektionserreger darstellen würden mit der Folge, dass bei betroffenen Schweinen diese im Körper streuen und multiple Gelenksentzündungen, Abszesse und Organveränderungen hervorrufen würden. Nach Vorstehendem bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass bei Auftreten von Kannibalismus in einem Betrieb – wie klägerseits vorgetragen – zwingend das Feld „Schwanzveränderungen“ angekreuzt sein muss.

86

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der vom Kläger übersandten Zusammenfassung der am 2. März 2022 erfolgten QS-Kontrolle (Bl. 130 d. Gerichtsakte). Der Kläger ließ insoweit mit Schriftsatz vom 28. März 2024 ausführen, dass kurze Zeit vor der VOK ein unangekündigtes QS-Spotaudit stattgefunden habe. Hierbei seien dieselben Umstände überprüft worden wie bei der VOK. Bei der QS-Kontrolle hätten sich aber keinerlei Mängel gezeigt. Der Amtsveterinär erläuterte diesbezüglich in der mündlichen Verhandlung plausibel, dass es sich hierbei um eine private GmbH handele, deren QS sich zu einem Vermarktungselement „gemausert“ hätten. Zudem seien QS-Kontrollen keine amtlichen Kontrollen. Das Ergebnis einer solchen Kontrolle sei deshalb für ihn nicht ausschlaggebend.

87

Damit steht zur Überzeugung des Gerichts fest, dass im klägerischen Betrieb zum Zeitpunkt der VOK Probleme mit Kannibalismus vorhanden waren. Aufgrund der Mitteilung über die Befundhäufungen liegt nahe, dass diese nicht erstmals aufgetreten sind. Es kommt dabei nicht darauf an, ob die Auffälligkeiten – wie klägerseits bestritten – in jeder der Buchten aufgetreten sind. Die vom Kläger angebotene Menge an Beschäftigungsmaterial war unter Berücksichtigung der Gegebenheiten des Betriebs und des Verhaltens der Schweine jedenfalls nicht ausreichend. Der Kläger hätte – gerade in dem Wissen, dass drei der sechs Ferkelherkülfte regelmäßig dieses Verhalten zeigen würden (vgl. Stellungnahme des Klägers vom 23.07.2022) – mehr bzw. andere Beschäftigungsangebote schaffen müssen. Der Amtsveterinär legte insoweit stimmig dar, dass anhaltende kannibalistische Verhaltensweisen unter Schweinen ein eindeutiger Hinweis auf unzureichende Beschäftigungsmöglichkeiten sind. Insbesondere ist fraglich, warum die Hanfseile zum Zeitpunkt der Kontrolle nicht eingesetzt waren, obwohl der Kläger zu diesem Zeitpunkt bereits mehrere Schweine aufgrund der Schwanzverletzungen separiert hatte. Die Ausführungen des Klägers in seiner Stellungnahme vom 23. Juli 2022 dahingehend, dass er zwar Hanfseile vorrätig habe, diese aber erst dann einsetze, wenn sich tatsächlich Probleme mit Unruhe oder aggressivem Verhalten ankündigen würden, deutet darauf hin, dass diese „Notfallmaßnahmen“ zum Zeitpunkt der Kontrolle nicht eingesetzt waren.

88

Deshalb braucht im hiesigen Verfahren nicht abschließend geklärt werden, ob Holz entgegen der Auffassung des Amtsveterinärs als Beschäftigungsmaterial geeignet sein kann. Der Amtsveterinär führte unter Verweis auf die Gesetzesbegründung und die Kommentarliteratur aus, dass Holz kein geeignetes Beschäftigungsmaterial mehr sei, da es Wochen andauere, bis das Holz abgekaut sei. Ausweislich der amtlichen Begründung sind besonders geeignet insbesondere Materialien, die bodennah angeboten werden und in denen die Schweine wühlen können. Mit der Änderung des § 26 Abs. 1 TierSchNutztV wurden in Anlehnung an die RL 2008/120/EG über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen beispielhaft und zur Klarstellung einige dieser geeigneten Materialien aufgeführt (BR-Drs. 587/19, S. 12). Diese Ausführungen sowie der Wortlaut des § 26 Abs. 1 Satz 2 TierSchNutztV sprechen jedoch dafür, dass auch (Weich-)Holz grundsätzlich noch ein geeignetes Beschäftigungsmaterial darstellen kann, denn die exemplarische Aufzählung der Materialien ist nicht abschließend. Zudem dürfte Weichholz auch „organisch und faserreich“ im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TierSchNutztV sein. Es erscheint nach der Gesetzesbegründung aber nunmehr erforderlich, nicht ausschließlich in der Luft hängende Ketten anzubringen, sondern zumindest zusätzlich auch andere Materialien bodennah anzubieten, um dem Wühlbedürfnis der Schweine gerecht werden zu können (vgl. auch Hirt in Hirt/Maisack/Moritz/Felde, Tierschutzgesetz, 4. Aufl. 2023, § 26 TierSchNutztV Rn. 1b).

89

Ebenfalls dahinstehen kann, ob die eingesetzten Hölzer regelmäßig nach Abnutzung ausgetauscht wurden, da selbst im Falle eines turnusmäßigen Austauschs, die kannibalistischen Verhaltensweisen der Schweine offenbar nicht ausreichend eingedämmt werden konnten, was indiziert, dass das eingesetzte Beschäftigungsmaterial quantitativ oder qualitativ unzureichend war und daher weitergehende Maßnahmen erforderlich gewesen wären.

90

Soweit der Kläger mit Schriftsatz vom 28. März 2024 anbringen ließ, dass er bereits im Widerspruchsverfahren qualifiziert vorgetragen und schlüssig aufgezeigt habe, dass die Einschätzung des Veterinäramtes hinsichtlich der Cross Compliance-Verstöße nicht als vertretbar angesehen werden könne und hierdurch die veterinärfachliche Einschätzung widerlegt sei, ist dem entgegen zu halten, dass die überzeugenden fachbehördlichen Feststellungen und Bewertungen des – wie ausgeführt – über eine

vorrangige Beurteilungskompetenz verfügenden Amtstierarztes nicht substantiiert – etwa durch Lichtbilder, die den Einsatz von weiterem Beschäftigungsmaterial (z.B. der behaupteten Sisalseile oder der Hanfseile) am Tag der VOK zeigen – angegriffen hat; dies wäre aber erforderlich gewesen (vgl. BayVGH, B.v. 21.12.2021 – 6 ZB 20.3025 – juris Rn. 18 f.). Hinsichtlich der in Streit stehenden Frage nach der Qualität und Quantität des Beschäftigungsmaterials verkennt der Kläger, dass es vorliegend letztlich nicht entscheidungserheblich darauf ankommt, ob Weichholz geeignetes Beschäftigungsmaterial darstellen kann und ob ein oder zwei Weichholzstücke an der Kette gewesen sind. Beides ist vorliegend aufgrund der konkreten Gegebenheiten im klägerischen Betrieb unerheblich, da auch zwei Holzstücke im konkreten Fall nicht ausreichend waren.

91

Ausgehend von den Feststellungen und Schlussfolgerungen des Amtstierarztes – mit seiner vorrangigen Beurteilungskompetenz – sind deshalb zwei Cross-Compliance-Verstöße gesamtbetrachtend in dem Bereich zu bejahen. Es kann im Ergebnis offenbleiben, ob der dritte Verstoß ebenfalls zu Recht angenommen wurde. Art. 73 Abs. 2 VO (EU) Nr. 809/2014 bestimmt, dass, wenn mehr als ein Verstoß in Bezug auf verschiedene Rechtsakte oder Standards desselben Bereichs der Cross-Compliance festgestellt worden ist, diese Verstöße – anders als im Fall des Verstoßes in verschiedenen Bereichen (Art. 74 Abs. 1 VO (EU) Nr. 809/2014) – im Rahmen von Art. 39 VO (EU) 640/2014 als ein einziger Verstoß zu werten ist (vgl. Schulze/Schulte im Busch in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014, Art. 39 Rn. 21, 24, 31; VG Würzburg, U.v. 3.8.2020 – W 8 K 19.1582 – juris Rn. 2).

92

1.3. Abgesehen davon spricht aber Vieles dafür, dass der Kläger auch seine Pflicht verletzt hat, gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 3 TierSchNutztV unverzüglich, die erforderlichen Maßnahmen für die Behandlung oder die Tötung kranker oder verletzter Tiere zu ergreifen sowie einen Tierarzt hinzuzuziehen.

93

Gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 3 TierSchNutztV muss ein Tierhalter soweit erforderlich entsprechend der bereits dargelegten Rangfolge unverzüglich Maßnahmen für die Tötung kranker oder verletzter Tiere ergreifen und einen Tierarzt hinzuziehen.

94

Krank sind Tiere mit gestörtem Allgemeinbefinden. Dies ist aus der Sicht des sachkundigen und erfahrenen Laien, wie einen gewerbsmäßigen Landwirt, zu beurteilen (Metzger in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 255. EL Januar 2025, § 4 TierSchNutztV Rn. 6; ders. in Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz, 7. Aufl. 2019, § 4 TierSchNutztV Rn. 6).

95

Wenn erste Versorgungsmaßnahmen nicht ausreichen, muss unverzüglich ein Tierarzt hinzugerufen werden. Die objektive Notwendigkeit der Hinzuziehung eines Tierarztes ist – unabhängig von dem gesicherten Vorliegen einer akuten Erkrankung und Verletzung – zu bejahen, wenn das Tier erhebliche Schmerzen hat, die durch den Einsatz von veterinärärztliche zu verordnenden Medikamenten zu lindern wären, oder leidet. Für die Feststellung von Schmerzen und Leiden ist dabei insbesondere auf die Verhaltensbeobachtung zurückzugreifen, wobei von bestimmten Symptomen – Lautäußerungen wie Jaulen oder Winseln, Verhaltensänderungen wie beispielsweise Veränderungen in der Art und Geschwindigkeit des Aufstehens oder Sich Niederlegens, Veränderungen in der Körperhaltung usw. – auf das Vorhandensein und die Intensität von Schmerzen geschlossen werden kann (VG Gera U.v. 17.12.2018 – 5 K 532/17 Ge – juris Rn. 62 ff., 64 f.; Hirt in Hirt/Maisack/Moritz/Hirt, Tierschutzgesetz, 4. Aufl. 2023, § 17 TierSchG Rn. 89 ff.).

96

Der Prüfdokumentation der Vor-Ort-Kontrolle sowie der Stellungnahme des Veterinäramts vom 4. Oktober 2023 ist zu entnehmen, dass zwei verletzt vorgefundene Schweine keinem Tierarzt vorgestellt worden seien. Erst auf Veranlassung des Veterinäramtes sei die Tierarztpraxis Dr. Z. durch den Kläger beauftragt worden, die erkrankten Schweine tierärztlich untersuchen zu lassen. In der Stellungnahme vom 20. Februar 2024 betonte das Veterinäramt erneut, dass die aus fachlicher Sicht dringend notwendige Konsultation eines Tierarztes einzig und alleine auf Veranlassung des Kontrollteams erfolgt sei, da der Kläger eingeräumt habe, dass die in Rede stehenden offensichtlich erkrankten Schweine keine tierärztliche Behandlung erhielten.

97

Der Kläger stellte sich dieser Behauptung entgegen und führte in der mündlichen Verhandlung aus, er habe am Wochenende festgestellt, dass bei einem Schwein der Schwanz beschädigt gewesen sei, am Montag (30.05.2022) den Tierarzt Dr. Z. angerufen und einen Termin für den Tag der VOK vereinbart. Er habe dem Tierarzt die Situation und den Zustand der Tiere erklärt. Der Tierarzt habe dann geäußert, dass ein Termin Ende der Woche ausreiche. Er legte ein Schreiben der Tierarztpraxis Dr. Z. vom 25. Juli 2022 vor, in der dieser bestätigte, dass für den 2. Juni 2022 und damit den Tag der VOK ein Besuch der Praxis vorgesehen gewesen sei.

98

Der Amtsveterinär äußerte in der mündlichen Verhandlung vom 24. März 2025, der Kläger habe am Tag der VOK die Frage, ob er einen Tierarzt konsultiert habe, ausdrücklich verneint. Er könne im Nachhinein nicht beurteilen, ob ein Tierarzt für diesen Tag bestellt gewesen sei. Hierauf komme es aber auch nicht an; das Schwein, welches auf Bl. 175 der Gerichtsakte zu sehen sei, aufgrund der Gelenkentzündung bereits mindestens zehn bis 14 Tage krank gewesen sei. Daher hätte der Tierarzt die erkrankten Schweine schon viel früher behandeln müssen. Er gehe davon aus, dass eine Sepsis vorgelegen habe. Es sei üblich, dass diese Tiere zur Beweissicherung einer amtlichen Sektion zugeführt würden.

99

Da eine amtliche Sektion nicht durchgeführt worden ist, steht nicht zweifelsfrei fest, woran die Schweine wie schwer erkrankt waren und wie lange die Erkrankung bereits fortgeschritten war. Ob die Schweine – wie von Klägerseite vorgetragen – sich bereits auf dem Weg der Besserung befunden haben, kann nicht mehr aufgeklärt werden. Es kann deshalb im Ergebnis auch dahinstehen, warum die Tiere trotz der eindeutigen Kennzeichnung mit einem „S“ keiner amtlichen Sektion zugeführt wurden. Ebenfalls nicht aufgeklärt werden konnte, ob der Hoftierarzt die beiden Schweine – wie klägerseits behauptet – lediglich aufgrund der erfolgten Kennzeichnung mit einem „S“ euthanasierte oder ob er die Euthanasierung nach seiner eigenen Fachkenntnis als medizinisch notwendig einschätzte. Die Erläuterungen des Amtsveterinärs, dass das Veterinäramt es stets so handhabe, dass die Tiere, die für die eine Sektion in Betracht kommen mit einem „S“ markiert würden, die Entscheidung über eine Euthanasierung aber nur vom behandelnden Hoftierarzt getroffen werden könne, erscheint plausibel. Auf den tatsächlichen Geschehensablauf kommt es im Ergebnis aber nicht an, da eine Sektion, die Aufschluss über die Art, Schwere und Dauer der Verletzung bzw. Erkrankung gegeben hätte, nicht stattgefunden hat. Eine abschließende Beurteilung des Schweregrads der Erkrankung ist deshalb – unabhängig davon, wer die Entscheidung über die Euthanasierung getroffen hat – nicht möglich.

100

Unter Zugrundelegung der plausiblen Schilderungen des Amtsveterinärs erscheint aber jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass die beiden getöteten Schweine bereits länger schwer erkrankt waren und – auch bei Unterstellung, dass ein Untersuchungstermin für den Tag der VOK vereinbart gewesen war – bereits zu einem früheren Zeitpunkt einem Tierarzt hätten vorgestellt werden müssen. Der Amtsveterinär erklärte in der mündlichen Verhandlung anhand der Lichtbilder auf den Blättern 175 f. der Gerichtsakte nachvollziehbar, dass die auf dem Foto sichtbare Verdickung des Beines auf eine Gelenkentzündung hindeute und dass es möglich sei, dass sich bereits Bakterien festgesetzt hätten. Ob das abgelichtete Schwein – wie vom Amtstierarzt vermutet – tatsächlich bereits mindestens zehn Tage krank gewesen ist, kann aufgrund der ausgebliebenen Sektion nicht abschließend beurteilt werden.

101

2. Ein Cross-Compliance-Verstoß zieht auf der Rechtsfolgenseite zwangsläufig eine Sanktion nach sich, weil gemäß Art. 91 Abs. 1, Art. 97 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EU) 1306/2013 eine Verwaltungssanktion zu verhängen ist, wenn der Begünstigte gegen eine Cross-Compliance-Vorschrift verstößt (vgl. VG Bayreuth, U.v. 14.11.2022 – B 8 K 20.908 – unveröff. UA S. 14).

102

Des Weiteren ist auch die Höhe der Sanktion von 3% rechtmäßig.

103

Der Beklagte hat schon zutreffend ausgeführt, dass sich der Umfang der vorzunehmenden Kürzung nach Art. 99 VO (EU) 1306/2013 i.V.m. Art. 38 VO (EU) 640/2014 richtet, wonach bei den vorzunehmenden Kürzungen die Beurteilungskriterien Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit der Verstöße zu

berücksichtigen sind. Zwar wurde die VO (EU) 640/2014 ebenfalls mit Wirkung zum 1. Januar 2023 aufgehoben, entfaltet vorliegend aber gemäß Art. 13 VO (EU) 2022/1172 weiterhin Geltung. Gemäß Art. 38 VO (EU) 640/2014, die die zentrale Sanktionsnorm im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung ist, ist bei einer Fahrlässigkeit des Verstoßes im Regelfall eine Kürzung des Gesamtbetrags um 3% vorzunehmen. Nach Art. 73 und Art. 74 VO (EU) 809/2014 wird bei mehreren fahrlässigen Verstößen, die sich wie hier nicht auf verschiedene Cross-Compliance-Bereiche beziehen, nur ein Verstoß angenommen.

104

Dies ist rechtlich nicht zu beanstanden.

105

Verwaltungssanktion und Kürzung seitens des Beklagten halten sich im durch die einschlägigen Vorschriften – europarechtlich wie nationalrechtlich – vorgegebenen Rahmen (vgl. auch VG Stade, U.v. 23.11.2022 – 6 A 1163/20 – juris Rn. 96 ff.).

106

Denn werden die Cross-Compliance-Verpflichtungen nicht eingehalten, wird gemäß Art. 91 Abs. 1 VO (EU) 1306/2013 eine Verwaltungssanktion verhängt (vgl. BayVGH, B.v. 9.3.2021 – 6 ZB 21.137 – Rn. 12 f.). Das Nähere bestimmen Art. 38 und 39 VO (EU) Nr. 640/2014.

107

Ein Verstoß umfasst unter anderem die Grundanforderungen an die Betriebsführung (Schulze/Schulte im Busch in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014, Art. 38 Rn. 4). Die Schwere eines Verstoßes beurteilt sich nach den Auswirkungen des Verstoßes auf das, durch den entsprechenden Standard oder die Anforderung, geschützte Rechtsgut. Die Bewertung wird von dem jeweiligen Prüfer im Rahmen der Kontrolle vorgenommen. Hierfür stehen den Prüfern Vorgaben im Rahmen von Verwaltungsvorschriften zur Verfügung. Diese enthalten eine sogenannte Bewertungsmatrix, in der im Hinblick auf alle in Betracht kommenden Verstöße gegen Anforderungen und Standards beispielhaft Standardbewertungen im Hinblick auf einen bestimmten Sanktionssatz vorgenommen werden. Die konkrete Festsetzung der Sanktion wird allerdings nicht durch die Fachbehörde, sondern durch die Behörde, die über die Bewilligung der Förderung zu entscheiden hat, vorgenommen. Diese ist an die Bewertung der Fachbehörde nicht gebunden, wird sich aber im Regelfall hieran orientieren. Allerdings hat die Bewilligungsbehörde sicherzustellen, dass in ihrem Zuständigkeitsbereich die Kriterien einheitlich angewendet werden (Schulze/Schulte im Busch in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014, Art. 38 Rn. 7).

108

Ist der festgestellte Verstoß auf Fahrlässigkeit des Begünstigten zurückzuführen, so wird eine Kürzung in der Regel auf 3% des Gesamtbetrags der Zahlungen und jährlichen Prämien gemäß Art. 92 der VO (EU) 1306/2013 vorgenommen (Art. 39 Abs. 1 VO (EU) 640/2014). Art. 39 VO (EU) 640/2014 ist die zentrale Sanktionsnorm im Rahmen der Cross-Compliance-Regelungen, die die Art. 91, 92, 97, und 99 VO (EU) 1306/2013 ergänzt (Schulze/Schulte im Busch in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014, Art. 39 Rn. 2).

109

Im Regelfall wird bei Fahrlässigkeit eine Sanktion von 3% verhängt. Art. 73 Abs. 2 VO (EU) Nr. 809/2014 regelt den Fall, dass mehr als ein Verstoß in Bezug auf verschiedene Rechtsakte oder Standards desselben Bereichs der Cross-Compliance festgestellt worden ist. In diesem Fall gelten diese Verstöße – anders als im Fall des Verstoßes in verschiedenen Bereichen (Art. 74 Abs. 1 VO (EU) Nr. 809/2014) – im Rahmen von Art. 39 VO (EU) 640/2014 als ein einziger Verstoß (vgl. Schulze/Schulte im Busch in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014, Art. 39 Rn. 21, 24, 31; VG Würzburg, U.v. 3.8.2020 – W 8 K 19.1582 – juris Rn. 29).

110

Die Bewertungsmatrix dient der Regeleinstufung zur Sicherstellung einer einheitlichen Verwaltungspraxis, soweit kein atypischer Ausnahmefall vorliegt (BayVGH, B.v. 9.3.2021 – 6 ZB 21.137 – Rn. 32; VG Würzburg, U.v. 19.4.2021 – W 8 K 20.1022 – juris Rn. 36 ff., 43; U.v. 12.10.2020 – W 8 K 20.563 – juris Rn. 31 ff.; U.v. 3.8.2020 – W 8 K 19.1582 – juris Rn. 27 ff.; U.v. 3.8.2020 – W 8 K 19.1448 – juris Rn. 49 ff.).

111

Hinsichtlich der konkreten Sanktion und der Einstufung als „mittel“ hat die Klägerseite nichts vorgebracht, geschweige denn gerügt. Auch sonst sind keine Anzeichen einer Fehlbewertung ersichtlich. In den streitgegenständlichen Bescheiden wird hinreichend deutlich, dass die Entscheidung durch eine Sanktionsmatrix für den Regelfall gesteuert wird und dass hier kein Fall vorliegt, der eine Abweichung der Regelbewertung rechtfertigen würde. Der Beklagte hat auch im Widerspruchsbescheid erläuternd ausgeführt, dass auf Bund- und Länder-Ebene eine Matrix abgestimmt und angelegt wird, die eine Regelbewertung vorgibt und definiert, unter welchen Voraussetzungen die dazu bestimmte Regelbewertung Anwendung finden soll.

112

Der Beklagte führte im Widerspruchsbescheid aus, dass vorliegend drei Erstverstöße im 3. Bereich der Cross Compliance-Regelungen festgestellt worden seien, die jeweils mit 3% sanktioniert worden seien. Mehrere fahrlässige Erstverstöße innerhalb eines Jahres in einem Bereich würden wie ein Verstoß sanktioniert. Die Verstöße seien durch das Kontrollpersonal des Landratsamts entsprechend des jeweiligen Bewertungsregelungen im Hinblick auf Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit eingestuft worden.

113

Der Amtstierarzt führte in der mündlichen Verhandlung ergänzend aus, dass bei Fahrlässigkeit immer von der Regelsanktion auszugehen sei. Selbst, wenn nur ein Schwein bei einem fahrlässigen Verstoß betroffen gewesen wäre, hätte es finanziell bei Cross Compliance keine anderen Auswirkungen gehabt, als wenn 100 Schweine betroffen gewesen wären. Jeder festgestellte Verstoß reiche für sich aus für die betroffene Cross Compliance Sanktion.

114

Strittig ist zwar, ob die Festsetzung der Höhe einer Sanktion im Ermessen der Behörde steht, weil nach Art. 39 Abs. 1 UAbs. 2 abweichend vom Regelfall UAbs. 1 Art. 39 VO (EU) 640/2014 eine Absenkung der Sanktion auf 1% oder eine Erhöhung auf 5% erfolgen „kann“, und ob die konkrete Festsetzung der Sanktion von den Verwaltungsgerichten daher nicht nur auf Ermessensfehler, sondern in vollem Umfang geprüft wird (vgl. Schulze/Schulte im Busch in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014, Art. 39 Rn. 32, mit Nachweisen zu den jeweiligen Auffassungen; aber etwa VG Würzburg, U.v. 19.4.2021 – W 8 K 20.1022 – juris Rn. 37 „gewisser Ermessensspielraum“ hinsichtlich der Beurteilung des Verstoßes als schwer, mittel, leicht). Jedoch kann dahingestellt bleiben, ob der Beklagtenseite bei der konkreten Festsetzung der Sanktion ein Ermessen eingeräumt ist, so dass eine Überprüfung nur auf Ermessensfehler möglich wäre oder ob eine volle gerichtliche Überprüfung vorzunehmen ist, weil die vom Beklagten anhand der Matrix ermittelte Höhe der Sanktion unter jeden Blickwinkel nicht zu beanstanden ist (vgl. auch VG Würzburg, U.v. 6.3.2023 – W 8 K 22.1257 – juris Rn. 117 f.). Ein Ermessensfehler ist auch im Lichte des § 114 Satz 1 VwGO nicht ersichtlich (vgl. VG Bayreuth, U.v. 14.11.2022 – B 8 K 20.908 – unveröff. UA S. 14 f.).

115

In der vorliegenden Konstellation ist weiter kein atypischer Ausnahmefall gegeben, der eine abweichende Entscheidung des Beklagten hätte gebieten müssen (vgl. allgemein OVG NRW, B.v. 29.5.2017 – 4 A 516/15 – juris), weil der konkrete Sachverhalt keine außergewöhnlichen Umstände aufweist, die von solchem Gewicht sind, dass sie eine von der im Regelfall vorgesehenen Rechtsfolge abweichende Behandlung gebieten. Denn die vom Beklagten nach seiner Verwaltungspraxis vorgenommene Kürzung wegen eines Tierschutzverstoßes ist keine atypische Besonderheit, die eine abweichende Behandlung gebietet, sondern gängige Praxis in einer typischen Fallkonstellation. Es liegt kein atypischer Ausnahmefall vor, sondern eine Fallgestaltung, die häufiger vorkommt und nach der Ausgestaltung der – europarechtlich gesteuerten – Förderpraxis gerade mit einer Verwaltungssanktion verbunden mit einer Kürzung der begehrten Förderung in Höhe von 3% bedacht wird (vgl. auch schon VG Würzburg, U.v. 6.3.2023 – W 8 K 22.1257 – juris 128 f.).

116

Der Ausschluss des Klägers von der weitergehenden Förderung (einschließlich Verwaltungssanktion) ist nicht willkürlich, weil sachgerechte und vertretbare Gründe von der Beklagtenseite vorgebracht wurden. So sei die Gewährung von Agrarzahlungen unter anderem an die Einhaltung von Vorschriften im Bereich Tierschutz geknüpft. Würden die Grundanforderungen an die Betriebsführung in einem bestimmten

Kalenderjahr vom Betriebsinhaber – wie hier – verschuldet nicht erfüllt, so werde der Gesamtbetrag der Zahlungen gekürzt oder gestrichen.

117

Der Allgemeine Gleichheitssatz gebietet nur, ein gleichheitsgerechtes Verteilungsprogramm zu erstellen und in diesem Rahmen einen Anspruch zu gewähren (NdsOVG, U.v. 3.2.2021 – 10 LC 149/20 – AUR 2021, 98 – juris Rn. 21).

118

Der Zuwendungsgeber hat dabei einen weiten Gestaltungsspielraum, soweit er bei der Förderung nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten vorgeht. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen der öffentlichen Hand in weitem Umfang zu Gebote (SächsOVG, U.v. 24.11.2021 – 6 A 540/19 – juris Rn. 48 ff.; OVG LSA, B.v. 26.4.2021 – 1 L 49/19 – juris Rn. 10; NdsOVG, U.v. 15.9.2022 – 10 LC 151/20 – juris Rn. 43; U.v. 24.3.2021 – 10 LC 203/20 – RdL 2021, 251 – juris Rn. 30 ff. und 38; OVG NRW, U.v. 22.3.2021 – 14 A 1131/18 – DWW 2021, 186 – juris Rn. 44 m.w.N.).

119

Für eine willkürliche Handhabung sind keine Anhaltspunkte ersichtlich. Vielmehr wird der Kläger genauso behandelt wie andere Landwirte in vergleichbarer Situation. Die Anwendung der Bewertungsmatrix stellt gerade eine gleichmäßige Behandlung sicher.

120

Schließlich sind die erfolgten Kürzungen auch europarechtlich nicht zu beanstanden. Das System der Kürzungen mit dem Instrument der Verwaltungssanktion ist gerade ein integraler Bestandteil der europarechtlich getragenen landwirtschaftlichen Förderungen (vgl. BayVGH, B.v. 9.3.2021 – 6 ZB 21.137 – BeckRS 2021, 4233 Rn. 22 f.; B.v. 9.3.2021 – 6 ZB 21.113 – BeckRS 2021, 4354 Rn. 25 f.; jeweils m.w.N. zur EuGH Rspr.).

121

Der Europäische Gerichtshof hat wiederholt festgestellt, dass es sich bei der im Falle der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen (Cross Complianc) anzuwendenden Sanktion in Regelungen der gemeinsamen Agrarpolitik, wie die Kürzung oder der Ausschluss von Beihilfen, um ein spezielles Instrument der Verwaltung handelt, das integraler Bestandteil des Systems der Landwirtschaftsbeihilfen ist und die Einhaltung dieser Verpflichtungen fördern soll, aber keinen strafrechtlichen Charakter besitzt. Das System der Kürzungen oder des Ausschusses von Direktzahlungen stellt eine Verwaltungsmaßnahme dar, die mit den Anreizen in Form von Direktzahlungen verbunden ist (BayVGH, B.v. 9.3.2021 – 6 ZB 21.137 – juris Rn. 23 m.w.N.).

122

Nach alledem war die Klage abzuweisen.

123

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

124

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 und Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.