



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 25.12
VGH 10 S 2023/10

Verkündet
am 19. September 2013
Zweigler
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 19. September 2013
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler und Buchheister,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 23. August 2012 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um Agrarbeihilfen, deren Bewilligung nach einer Vor-Ort-Kontrolle abgelehnt wurde.
- 2 Der Kläger ist Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs. Er stellte am 3. Mai 2007 einen sogenannten Gemeinsamen Antrag, mit dem er für das Antragsjahr 2007 die Betriebsprämie nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sowie „Ausgleichsleistungen nach dem Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich“ (MEKA III) und die „Ausgleichszulage Landwirtschaft“ (AZL) nach den Förderrichtlinien des Landes Baden-Württemberg beantragte.
- 3 Aus Anlass von Auseinandersetzungen um die Anbindehaltung von Kälbern suchten die Amtsveterinäre Dr. L und Dr. K am 24. Juli 2007 den Betrieb des Klägers auf, um die Einhaltung tierschutzrechtlicher Bestimmungen zu überprüfen.

fen. In ihrem Kontrollbericht hielten sie fest, Dr. L sei vom Kläger bei dem Versuch, den völlig verkoteten Standplatz eines Jungrinds mit der Kamera zu dokumentieren, angegriffen worden. Sodann seien sie aus dem Stall gedrängt worden. Hierdurch sei eine vollständige Kontrolle unmöglich gemacht worden. In einem Aktenvermerk wurde weiter festgehalten, der Kläger habe sich anfänglich geweigert, den Veterinären seine Kälber zu zeigen, weil er am Melken sei. Er sei darauf hingewiesen worden, dass ein Cross-Check durchgeführt werde, dessen Verweigerung dazu führe, dass die Prämienzahlungen vollständig gestrichen würden. Es seien zwei in der Stallgasse angebundene Kälber vorgefunden worden, deren Halteplatz unzureichend eingestreut gewesen sei und an dem weder Wasser noch Heu zur Verfügung gestanden habe. Als der Kläger nach der Ernährung der Kälber gefragt worden sei, habe er erklärt, hierzu nichts mehr zu sagen. Ein Jungrind habe am Hals eine Wunde wie von einer eingewachsenen Kette aufgewiesen. Im Liegebereich eines weiteren Jungrinds habe sich bis knöchelhoch dünnflüssiger Mist befunden. Nachdem sie aus dem Stall gedrängt worden seien, habe Dr. L die Polizei zu Hilfe gerufen, um die Dokumentation der vorgefundenen Mängel zu Ende führen zu können. Als sie mit zwei Polizeibeamten zurückgekehrt seien, sei die Ecke, in der das Jungrind gestanden habe, ausgemistet gewesen. Der Kläger habe weiterhin Fotos abgelehnt. Da der Zustand nicht mehr aussagekräftig gewesen sei, habe Dr. L auf Aufnahmen verzichtet.

- 4 Der Beklagte lehnte hierauf die beantragten Agrarbeihilfen mit der Begründung ab, der Kläger habe die Vor-Ort-Kontrolle unmöglich gemacht.
- 5 Ein Strafverfahren wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte wurde gegen Zahlung eines Geldbetrags eingestellt. Darüber hinaus wurde eine Geldbuße wegen mehrerer Verstöße gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen verhängt.
- 6 Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren hat der Kläger gegen die Versagung der beantragten Agrarbeihilfen Klage erhoben. Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen.

7 Mit seiner hiergegen eingelegten Berufung hat der Kläger geltend gemacht, die Ablehnung der Agrarbeihilfen setze voraus, dass eine Kontrolle der Einhaltung von Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts unmöglich gemacht werde. Das ergebe sich aus Art. 1 der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95. Da die einschlägigen Tierschutzvorschriften in Richtlinien geregelt seien, ergäben sich aus ihnen keine Verpflichtungen Dritter, die Gegenstand einer Vor-Ort-Kontrolle sein könnten. Der Verordnungsgeber habe dieses Problem erkannt und mit Art. 4 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 angeordnet, dass bestimmte Richtlinien in der von den Mitgliedstaaten umgesetzten Fassung gelten sollten. Das nationale Recht könne hierdurch jedoch nicht zu Gemeinschaftsrecht gemacht werden. Dafür bestehe keine europarechtliche Zuständigkeit. Indem das zur Umsetzung von Richtlinien erlassene nationale Recht in das Unionsrecht transferiert werde, entstünden völlig unterschiedliche gemeinschaftsrechtliche Regelungen, die mit einer einheitlichen Rechtsordnung nicht vereinbar seien. Auch verstoße die Regelung gegen den Bestimmtheitsgrundsatz; denn ein Betriebsinhaber müsse das einschlägige Richtlinienrecht ermitteln und prüfen, ob und inwieweit es umgesetzt worden sei. Dabei müsse er Regelungsinhalte, die über die Umsetzungsverpflichtung hinausgingen, aussondern, um festzustellen, welcher Teil des nationalen Rechts zu einer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung geworden sei. Das sei praktisch nicht möglich. Weiter hat der Kläger vortragen, die Vor-Ort-Kontrolle sei tatsächlich durchgeführt worden und die beabsichtigte Überprüfung bereits abgeschlossen gewesen. Mit der Feststellung von Verstößen sei deren Zweck erreicht worden. Eine unzureichende Antwort auf eine Frage des Prüfers mache nicht die - gesamte - Vor-Ort-Kontrolle unmöglich. Angesichts des Rechts, sich auf den Vorwurf einer Ordnungswidrigkeit nicht selbst belasten zu müssen, bestehe gemeinschaftsrechtlich keine Veranlassung, an die Weigerung, eine Frage zu beantworten, den Verlust aller Beihilfeansprüche zu knüpfen. Die fotografische Dokumentation des verunreinigten Standplatzes eines Jungrinds sei nicht Cross-Compliance-relevant und daher nicht Teil der gemeinschaftsrechtlichen Vor-Ort-Kontrolle. Im Übrigen seien es Veterinäre gewohnt, erforderlichenfalls auch mit Hilfe der Polizei vor Ort tätig zu werden.

8 Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung des Klägers zurückgewiesen. Er hat nach Beweisaufnahme und unter Bezugnahme auf die tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts seiner Entscheidung zugrunde gelegt, dass der Kläger bei der Kontrolle die Frage nach der Ernährung der Kälber verweigert habe. Darüber hinaus sei nicht nur die fotografische Dokumentation des verunreinigten Standplatzes unmöglich gemacht worden. Vielmehr wäre auch noch die Vernarbung im Halsbereich eines Jungrinds dokumentiert worden, wäre die Situation nicht durch die Aggressivität des Klägers geprägt gewesen. Mit dem Hinausdrängen aus dem Stall habe der Kläger wesentliche Teile der Vor-Ort-Kontrolle unmöglich gemacht, so dass die Bewilligung der beantragten Agrarbeihilfen gemäß Art. 23 Abs. 2 VO (EG) Nr. 796/2004 ausgeschlossen sei. Die Kontrolleure seien nicht gehalten gewesen, die Kontrolle unter Polizeischutz zu Ende zu führen. Gegenstand der Vor-Ort-Kontrolle nach Art. 23 VO (EG) Nr. 796/2004 seien unter anderem die Grundanforderungen an die Betriebsführung im Bereich Tierschutz, die sich gemäß Art. 3 Abs. 1, Art. 4 und Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 aus den dort genannten Richtlinienbestimmungen in der umgesetzten, zum Zeitpunkt der Kontrolle geltenden Fassung ergäben. Diese Verweisung sei nicht zu beanstanden. Ihr stehe die Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 nicht entgegen. Die in Bezug genommenen Richtlinien erlangten im Regelungsbereich der Verordnung unmittelbare Geltung gegenüber Betriebsinhabern. Auch sei unbedenklich, dass es eine Vielzahl im Detail unterschiedlicher nationaler Regelungen geben könne. Die Verweisung verstoße auch nicht gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Für den Kläger sei das deutsche Recht allein maßgeblich. Der Regelungsgehalt der hier einschlägigen Bestimmungen sei hinreichend bestimmt. Die unbeantwortet gebliebene Frage nach der Ernährung der Kälber sei mit Blick auf die in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutzV) umgesetzten Ernährungsvorgaben des Art. 4 i.V.m. Nr. 11 des Anhangs der Richtlinie 91/629/EWG über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern Cross-Compliance-relevant. Auf ein Auskunftsverweigerungsrecht könne sich der Kläger dabei nicht berufen. Auch habe die Verunreinigung des Standplatzes eines Jungrinds eine Cross-Compliance-relevante Verpflichtung des Klägers zur Säuberung betroffen, die sich nach dem Ziel der Richtlinie 98/58/EG über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere aus den Vorgaben der Nummern 7, 8 und 13 ihres An-

hangs ergebe und die in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 TierSchNutzV umgesetzt worden sei. Schließlich berühre die Halsverletzung eines Jungrinds in der Tier-schutz-Nutztierhaltungsverordnung umgesetzte Grundanforderungen an die Betriebsführung, wobei es sich bei der Foto-Dokumentation um einen zulässi-gerweise geforderten Bestandteil der Vor-Ort-Kontrolle handele. Der vollständi-ge Ausschluss der Beihilfen erweise sich bei einer Gesamtschau der verhinder-ten Teile der Kontrolle auch nicht als unverhältnismäßig.

- 9 Mit seiner durch den Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision vertieft der Kläger sein Vorbringen. In Umsetzung von Richtlinien erlassene nationale Be-stimmungen könnten nicht zum Gegenstand einer unionsrechtlichen Regelung gemacht oder zur Durchsetzung nationalen Rechts in Unionsrecht überführt werden. Dafür gebe es keine primärrechtliche Zuständigkeit und Regelungsbe-fugnis. Auch werde jedenfalls hinsichtlich einer Verpflichtung zur Säuberung des Standplatzes eines Rindes die wesentliche Entscheidung nicht von der ein-schlägigen Richtlinie selbst getroffen.
- 10 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht hat in Ab-stimmung mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Ver-braucherschutz vorgetragen, die Verunreinigung des Standplatzes eines Jung-rinds sei nicht Cross-Compliance-relevant.

II

- 11 Die Revision des Klägers ist unbegründet. Der Verwaltungsgerichtshof hat im Einklang mit Bundesrecht entschieden, dass der Kläger durch die Ablehnung der für das Antragsjahr 2007 begehrten Agrarbeihilfen nicht in seinen Rechten verletzt wird. Er hat weder Anspruch auf die Betriebsprämie noch Anspruch auf die „Ausgleichsleistungen nach dem Marktentlastungs- und Kulturlandschafts-ausgleich“ und die „Ausgleichszulage Landwirtschaft“. Die Revision ist daher zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO).

- 12 1. Der Beklagte hat die Bewilligung der Betriebsprämie zu Recht abgelehnt, denn der Kläger hat durch sein Verhalten schuldhaft die vollständige Durchführung der Vor-Ort-Kontrolle vom 24. Juli 2007 unmöglich gemacht.
- 13 a) Die begehrte Betriebsprämie findet ihre Rechtsgrundlage in Titel III der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 (ABI Nr. L 270 S. 1) in der für das Antragsjahr 2007 maßgeblichen, zuletzt geänderten Fassung der Verordnung (EG) Nr. 146/2008 vom 14. Februar 2008 (ABI Nr. L 46 S. 1) - im Folgenden: VO (EG) Nr. 1782/2003. Sie ist gemäß Art. 2 Buchst. d in Verbindung mit Anhang I VO (EG) Nr. 1782/2003 eine Direktzahlung, für die die allgemeinen Bestimmungen des Titels II der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 gelten. Zu diesen hat die Kommission in der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 vom 21. April 2004 (ABI Nr. L 141 S. 18) Durchführungsbestimmungen erlassen, die für das Antragsjahr 2007 in der zuletzt geänderten Fassung gemäß Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 972/2007 vom 20. August 2007 (ABI Nr. L 216 S. 3) - im Folgenden: VO (EG) Nr. 796/2004 - anzuwenden sind (Art. 1 VO <EG> Nr. 796/2004).
- 14 Art. 23 Abs. 2 VO (EG) Nr. 796/2004 sieht vor, dass Beihilfeanträge abgelehnt werden, falls der Betriebsinhaber die Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle unmöglich macht. Gegenstand und Rahmen einer solchen Kontrolle sind die zuverlässige Überprüfung der Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfen und der Einhaltung der sogenannten anderweitigen Verpflichtungen (Cross-Compliance). Dies folgt aus der Zielbeschreibung der Vor-Ort-Kontrollen in Art. 23 Abs. 1 VO (EG) Nr. 796/2004, die ihrerseits auf Art. 23 Abs. 2 und Art. 25 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1782/2003 beruht. Die von den Betriebsinhabern einzuhaltenden anderweitigen Verpflichtungen ergeben sich aus der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003. Dabei ist zwischen Grundanforderungen an die Betriebsführung und an den landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen zu unterscheiden (Art. 3-5 VO <EG> Nr. 1782/2003). Die Grundanforderungen an die Betriebsführung werden in Art. 3 Abs. 1, Art. 4 und Anhang III VO (EG) Nr. 1782/2003 definiert und hinsichtlich der ab 1. Januar 2007 zu beachtenden tierschutzrechtlichen Bestimmungen durch Verweisung auf bestimm-

te Richtlinienartikel konkretisiert, die gemäß Art. 4 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1782/2003 in der von den Mitgliedstaaten umgesetzten Fassung gelten.

- 15 Mit dieser Regelung verweist der Unionsgesetzgeber auf diejenigen mitgliedstaatlichen Bestimmungen, mit denen der jeweilige Mitgliedstaat die in Bezug genommenen Richtlinienbestimmungen umgesetzt hat. Zwar deutet der Wortlaut der deutschen Sprachfassung auf eine unmittelbare Anwendung der Richtlinienbestimmungen in der Fassung, die in nationales Recht umgesetzt wurde. Demgegenüber verweist jedoch unter anderem die englische Sprachfassung auf die nationalen Bestimmungen, mit denen die Richtlinien umgesetzt wurden („The acts referred to ... shall apply ... in the version as amended ... and, in case of Directives, as implemented by the Member States“). Vor dem Hintergrund dieser sprachlichen Abweichung lässt sich die Bedeutung der Verweisung nicht auf der Grundlage einer ausschließlich wörtlichen Auslegung ermitteln. Entscheidende Bedeutung ist vielmehr dem Kontext und dem Zweck der Regelung beizumessen (vgl. EuGH, Urteile vom 27. Oktober 1977 - Rs. C-30/77, Bouchereau - Slg. 1977, I-1999 Rn 13, 14 und vom 16. Juni 2011 - Rs. C-536/09, Omejc - Slg. 2011, I-5367 Rn. 21, 24 m.w.N.).

- 16 Dem ersten Halbsatz des Art. 4 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1782/2003 lässt sich zunächst die allgemeine Aussage entnehmen, dass die in Anhang III genannten Vorschriften mit dem Inhalt ihrer jeweils aktuell geltenden Fassung maßgeblich sein sollen. Diese Regelung bezieht sich auf die Grundanforderungen an die Betriebsführung, die durch Verweis auf unmittelbar geltendes Verwaltungsrecht definiert werden. Sie zielt auf den Gleichklang der in den Mitgliedstaaten im Wege des einschlägigen Verwaltungsrechts allgemein geltenden Bestimmungen mit den Bestimmungen, die für die Bewilligung der Beihilfen einzuhalten sind. Übertragen auf die im zweiten Halbsatz des Art. 4 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1782/2003 enthaltene Sonderregelung für Richtlinien ist festzustellen, dass dieser Gleichklang für Richtlinienbestimmungen nur erreicht wird, wenn auf das sie umsetzende nationale Recht abgestellt wird. Wäre allein auf die benannten Richtlinienbestimmungen abzustellen, so wäre mit Blick auf die zwar nicht notwendigen, aber für Richtlinien typischen Gestaltungsspielräume die beabsichtigte Übereinstimmung nicht vollständig und mit der gebotenen Rechtssicherheit

gewährleistet. Dem steht nicht entgegen, dass Richtlinienbestimmungen insoweit bedeutsam bleiben, als ihrem konkreten Regelungsauftrag zu entnehmen ist, ob eine nationale Regelung diese Bestimmung umsetzt oder - wie insbesondere bei der Festlegung von Mindestanforderungen denkbar - über die bloße Umsetzung hinausgeht.

- 17 Dieser Auslegung folgend geht auch die Kommission in der vom Vertreter des Bundesinteresses vorgelegten „Informative Note on Cross-Compliance 2007/2“ davon aus, dass bei einer Richtlinie, die es den Mitgliedstaaten überlässt, wie das vorgegebene Ergebnis erreicht wird, darauf abzustellen ist, wie die Verpflichtung in der nationalen Gesetzgebung umgesetzt wurde. Darüber hinaus hat der Unionsgesetzgeber in der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 (ABl Nr. L 30 S. 16), durch die die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 ersetzt wurde, die Sprachfassungen angeglichen und klargestellt, dass „Richtlinien so [gelten], wie sie von den Mitgliedstaaten umgesetzt wurden“ (Art. 5 Abs. 2 VO <EG> Nr. 73/2009). Danach erachtet der Senat die Auslegung von Art. 4 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1782/2003 als unzweifelhaft und sieht keinen Grund, den Gerichtshof der Europäischen Union hierzu um eine Vorabentscheidung zu ersuchen.
- 18 b) Der Verwaltungsgerichtshof ist zu Recht davon ausgegangen, dass der Definition von Grundanforderungen an die Betriebsführung, wie sie in Art. 3 Abs. 1, Art. 4 und Anhang III der VO (EG) Nr. 1782/2003 geregelt ist, die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl L Nr. 312 S. 1) nicht entgegensteht. Es trifft zwar zu, dass die den Gegenstand der Vor-Ort-Kontrolle bildenden Grundanforderungen an die Betriebsführung über den Verweis auf die Umsetzung von Richtlinienbestimmungen im nationalen Recht bestimmt werden, während die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 als Voraussetzung für Maßnahmen und Sanktionen an Unregelmäßigkeiten anknüpft, die als Verstoß gegen Gemeinschaftsbestimmungen definiert werden. Der Kläger verkennt jedoch, dass die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 lediglich eine allgemeine Rahmenregelung für Kontrollen sowie Maßnahmen und Sanktionen bei Unregelmäßigkeiten enthält (Art. 1 Abs. 1 VO

<EG, Euratom> Nr. 2988/95). Demgegenüber trifft Art. 23 Abs. 2 VO (EG) Nr. 796/2004 eine selbstständige, spezielle Regelung, die nicht an die Definition einer Unregelmäßigkeit in der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 anknüpft und von ihr auch nicht als höherrangigere, abschließende Regelung ausgeschlossen wird (vgl. EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011 - Rs. C-465/10, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* - juris Rn. 33). Im Übrigen hat der Unionsgesetzgeber nicht übersehen, dass er im Zuge der Einführung anderweitiger Anforderungen (Cross-Compliance) beihilferechtliche Sanktionen auch an Verstöße gegen nationale Bestimmungen knüpft. Entsprechend definiert Art. 2 Nr. 10 VO (EG) Nr. 796/2004 Unregelmäßigkeiten weitergehend als jede Missachtung der für die Gewährung der betreffenden Beihilfe geltenden Rechtsvorschriften. Schließlich hilft auch nicht weiter, dass die in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95 geregelte rückwirkende Anwendung einer mildereren Sanktionsvorschrift als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts prinzipiell auch von anderen, sektorbezogenen Verordnungen zu beachten ist (EuGH, Urteile vom 11. März 2008 - Rs. C-420/06, *Jager* - Slg. 2008, I-1315, Rn. 59 und vom 1. Juli 2004 - Rs. C-295/02, *Gerken* - Slg. 2004, I-6369, Rn. 56 f.). Denn um einen solchen Sachverhalt geht es hier nicht.

- 19 c) Die Regelung der Grundanforderungen an die Betriebsführung begegnet darüber hinaus weder mit Blick auf die primärrechtlichen Befugnisse noch gemessen an den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Europäischen Union Bedenken, die ein Vorabentscheidungsersuchen erforderlich machen könnten.
- 20 aa) Die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 stützt sich gemäß ihrer Eingangsformel insbesondere auf die Art. 36 und 37 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, der die Aufgabe und Befugnis der Gemeinschaft zu einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft formulierte (Art. 2 und 3 Abs. 1 Buchst. e EGV, vgl. nunmehr Art. 38 Abs. 1 AEUV) und diese in den Art. 32-38 EGV näher ausgestaltete (nunmehr Art. 38-44 AEUV). Dabei bedarf in vorliegendem Zusammenhang allein die mit den Grundanforderungen an die Betriebsführung verbundene Koppelung der Betriebsprämie an die Einhaltung bestimmter tierschutzrechtlicher Bestimmungen näherer Betrachtung. Sie ist kompetenzrechtlich nicht zu beanstanden. Mit ihr kommt der Gemeinschaftsge-

setzgeber seiner Verpflichtung nach, im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik einem hierauf bezogenen Erfordernis des Allgemeininteresses, dem Schutz des Lebens von Tieren, Rechnung zu tragen (vgl. EuGH, Urteil vom 17. Januar 2008 - Rs. C-37/06 und C-58/06, Viamex Agrar Handel und ZVK - Slg. 2008, I-69 Rn. 22 f. zur Koppelung von Ausfuhrerstattungen an die Einhaltung von in Richtlinien enthaltenen tierschutzrechtlichen Bestimmungen zum Transport von Tieren).

- 21 Soweit der Kläger meint, der Unionsgesetzgeber greife in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten über, weil er mit der hier getroffenen Regelung nationales Recht durchsetze, kann der Senat dem nicht folgen. Zwar mag die beihilferechtliche Sanktion der Verletzung von nationalem, der Umsetzung von Richtlinien dienendem Recht dazu führen, dass dieses praktisch größere Wirksamkeit entfaltet. Damit maßt sich die Union aber nicht kompetenzwidrig an, nationales Recht durchzusetzen.
- 22 bb) Auch begegnet die gewählte Regelungstechnik im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union keinen Bedenken. Indem der Unionsgesetzgeber die Bewilligung von Agrarbeihilfen mit der Einhaltung nationaler Bestimmungen verknüpft, überantwortet er keineswegs die nähere Ausgestaltung der Grundsatzanforderungen an die Betriebsführung an einen außenstehenden Dritten. Vielmehr verweist er auf Vorschriften, die die Mitgliedstaaten im unionsrechtlich vorgegebenen Rahmen auf der Grundlage der ihnen verbliebenen Regelungsbefugnis erlassen haben. Dies entspricht der mit dem Instrument der Richtlinien einhergehenden Begrenzung der in Anspruch genommenen Rechtsetzungskompetenz und ist Ausdruck der vielfältigen Verschränkungen von Unionsrecht und nationalem Recht, die zugleich den Entwicklungsstand des Unionsrechts kennzeichnen. So ist die stillschweigende ebenso wie die ausdrückliche Verweisung auf nationales Recht für Regelungsbereiche anerkannt, die unionsrechtlich nicht geregelt sind (vgl. EuGH, Urteil vom 5. März 1980 - Rs. C-265/78, Ferwerda / Produktschap Voor Vee En Vlees - Slg. 1980, I-617 Rn. 12 ff.). Das gilt etwa in dem Bereich der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten (vgl. EuGH, Urteil vom 4. Oktober 2012 - Rs. C-249/11, Byankov - juris Rn. 69) oder auch für den Rückgriff auf nationale Be-

griffsdefinitionen (vgl. EuGH, Urteil vom 9. Februar 2006 - Rs. C-226/04 und 228/04, La Cascina u.a. - Slg. 2006, I-1347 Rn. 30). Letztgenannte Entscheidung betraf die Möglichkeit, einen Dienstleistungserbringer von der Teilnahme am Vergabeverfahren auszuschließen, wenn die mitgliedstaatlich geregelte Verpflichtung Steuern zu zahlen, nicht erfüllt wird. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass Art. 5 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1782/2003 weitgehend parallel die Anforderungen für die Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand durch Verweis auf von den Mitgliedstaaten festzulegende Mindestanforderungen definiert, deren Rahmen in Anhang IV der Verordnung vorgegeben wird. Der Gerichtshof hat die Gültigkeit einer solchen, national geregelten Mindestanforderung bestätigt und dabei die Verweisung nicht in Frage gestellt (EuGH, Urteil vom 16. Juli 2009 - Rs. C-428/07, Horvath - Slg. 2009, I-6355).

- 23 Der Unionsgesetzgeber war auch nicht mit Blick auf den unionsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz gehalten, die Grundanforderungen an die Betriebsführung abschließend selbst einheitlich zu regeln. Jenseits kompetenzrechtlicher Beschränkungen ist es allein Sache seiner politischen Gestaltung, mit welcher Regelungstiefe und welchem Grad damit einhergehender Harmonisierung er in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindliche Anforderungen vorgibt. Nur soweit seine Regelung reicht, bindet ihn der Gleichheitssatz. Danach ist hier eine gleichheitswidrige Regelung nicht zu erkennen, denn für alle Betriebsinhaber, die Beihilfen beantragen, gilt, dass sie hierfür die in nationalen Bestimmungen konkretisierten Grundanforderungen an die Betriebsführung zu erfüllen haben. Soweit die einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung der Richtlinienbestimmungen unterschiedliche Regelungen treffen, ist dies Ausfluss ihrer souveränen Entscheidung und nicht am Maßstab des Gleichheitsgrundsatzes zu messen (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juli 2009 a.a.O. Rn. 55 ff.).
- 24 Mit Blick auf die in Anhang III der VO (EG) Nr. 1782/2003 genannten Richtlinienbestimmungen, die zur Bestimmung des als Grundanforderung an die Betriebsführung geltenden (Cross-Compliance-relevanten) nationalen Rechts bedeutsam bleiben, ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass auch die Möglichkeit

der Verweisung auf Richtlinien in der Rechtsprechung des Gerichtshofs grundsätzlich anerkannt ist (EuGH, Urteil vom 17. Januar 2008 a.a.O. Rn. 27 ff.).

- 25 cc) Wird über Richtlinienbestimmungen auf nationales Recht verwiesen, ist allerdings der unionsrechtliche Grundsatz der Rechtssicherheit zu beachten (vgl. EuGH, Urteil vom 17. Januar 2008 a.a.O. Rn. 28). Die Rechtsbetroffenen müssen jedenfalls bei sorgfältiger Prüfung in der Lage sein, den Umfang der ihnen auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen (EuGH, Urteile vom 10. März 2009 - Rs. C-345/06, Heinrich - Slg. 2009, I-1659 Rn. 44 f., vom 21. Juni 2007 - Rs. C-158/06, Stichting ROM-projecten - Slg. 2007, I-5114 Rn. 25 f. und vom 17. Juli 1997 - Rs. C-354/95, National Farmers Union u.a. - Slg. 1997, I-04559 Rn. 57 f.). Auch insoweit begegnet die Regelung der Grundanforderungen an die Betriebsführung jedoch keinen grundsätzlichen Bedenken.
- 26 Art. 4 Anhang III VO (EG) Nr. 1782/2003 verweist über einzeln benannte Artikel bestimmter Richtlinien auf das diese Bestimmungen umsetzende nationale Recht. Der Grundsatz der Rechtssicherheit ist gewahrt, wenn die betroffenen Betriebsinhaber die nationalen Bestimmungen mit dem Regelungsinhalt identifizieren können, den sie als Grundanforderungen an die Betriebsführung zu beachten haben. Vor dem Hintergrund, dass Richtlinien zwar nicht mit der für den Bürger konkret verbindlich werdenden Regelung, jedoch mit ihrem an die Mitgliedstaaten gerichteten Regelungsauftrag bestimmt sein müssen, besteht keine Rechtfertigung für die Annahme, bereits wegen der über einzelne Richtlinienartikel definierten Grundanforderungen an die Betriebsführung seien diese dem nationalen Recht nicht hinreichend rechtssicher zu entnehmen. Zur Beantwortung der Frage, ob und wie eine Richtlinienbestimmung umgesetzt ist, bedarf es zwar eines Abgleichs mit dem im jeweils maßgeblichen Zeitpunkt geltenden nationalen Fachrecht. Dabei sind neben dem bereits bei Inkrafttreten der Richtlinie und weiterhin geltenden Fachrecht dessen nachfolgende Änderungen und Ergänzungen in den Blick zu nehmen. Auch wenn dies im Einzelfall eine etwas aufwändigere Prüfung erforderlich machen kann, berechtigt dies allein jedoch nicht, die Regelungstechnik wegen fehlender Bestimmtheit zu verwerfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Rechtsbetroffenen durch die Informationspflicht der Mitgliedstaaten (Art. 3 Abs. 2 VO <EG> Nr. 1782/2003),

die landwirtschaftliche Betriebsberatung (Art. 13 ff. VO (EG) Nr. 1782/2003), die amtlichen Umsetzungshinweise des nationalen Gesetzgebers und die diesbezüglichen Recherchemöglichkeiten im Netz der Europäischen Union (EUR-Lex, Bibliographische Angaben, Rubrik: „Anzeige der nationalen Umsetzungsmaßnahmen“) Hilfestellungen erhalten. Darüber hinaus ist die Frage der Bestimmtheit jeweils im Kontext des konkret betroffenen Regelungszusammenhangs zu beantworten.

- 27 d) Die durch Art. 23 Abs. 2 VO (EG) Nr. 796/2004 angeordnete Ablehnung von Beihilfeanträgen in den Fällen, in denen eine Vor-Ort-Kontrolle aufgrund des schuldhaften Verhaltens des Betriebsinhabers nicht vollständig durchgeführt werden konnte (EuGH, Urteil vom 16. Juni 2011 - Rs. C-536/09, Omejc - Slg. 2011, I-5367 Rn. 28, 30), ist nicht unverhältnismäßig.
- 28 Der als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts anerkannte, primärrechtlich in Art. 5 Abs. 3 EGV, nunmehr Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet, die Grenzen dessen zu achten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Zugleich dürfen die mit der Regelung einhergehenden Nachteile im Verhältnis zu den Regelungszielen nicht unangemessen sein. Dabei steht dem Unionsgesetzgeber ein weites Ermessen zu. Die Rechtmäßigkeit seiner Maßnahmen kann nur verneint werden, wenn er die Grenzen seines Ermessens offensichtlich überschritten hat (EuGH, Urteile vom 17. Januar 2008 a.a.O. Rn. 34 f., und vom 21. Juli 2011 - Rs. C-150/10, Beneo-Orafti - Slg. 2011, I-6843 Rn. 75 f. m.w.N.).
- 29 Der Versagungsgrund des Art. 23 Abs. 2 VO (EG) Nr. 796/2004 folgt insoweit allgemeinen Grundsätzen, als eine Beihilfe abzulehnen ist, wenn der gegebenenfalls durch den Betriebsinhaber zu führende Nachweis des Vorliegens einer Voraussetzung für ihre Gewährung nicht erbracht ist. Die Einhaltung der Grundanforderungen an die Betriebsführung stellt in diesem Sinne allerdings keine Beihilfevoraussetzung dar. Ihre Nichteinhaltung führt jedoch, nach Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit sowie der Form des Verschuldens differenziert, von der Kürzung bis zum Ausschluss des Gesamtbetrags der Di-

rektzahlungen (Art. 6 und 7 VO <EG> Nr. 1782/2003, Art. 65 bis 67 VO <EG> Nr. 796/2004).

- 30 Vor-Ort-Kontrollen sind ein Element des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems. Soweit sie nicht durch einen konkreten Verdacht veranlasst sind, werden sie als Stichproben durchgeführt (Art. 26 f. und Art. 44 f. VO <EG> Nr. 796/2004). Sie haben den Zweck, zuverlässig zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfen und die anderweitigen Verpflichtungen eingehalten werden (Art. 23 Abs. 1 und Erwägungsgrund 29 VO <EG> Nr. 796/2004). Damit dienen sie dem Schutz der finanziellen Interessen der Union und der Wirksamkeit des Schutzes der Rechtsgüter, der mit den anderweitigen Verpflichtungen verfolgt wird (Erwägungsgründe 55 und 56 VO <EG> Nr. 796/2004). Dabei ist anerkannt, dass der Schutz der finanziellen Interessen der Union Kontrollen, verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen rechtfertigt, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind (Art. 2 Abs. 1 VO <EG, Euratom> Nr. 2988/95).
- 31 Zwar handelt es sich bei der in Art. 23 Abs. 2 VO (EG) Nr. 796/2004 vorgesehenen Ablehnung der Beihilfeanträge um eine pauschale und schwerwiegende Rechtsfolge. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass es auf der Grundlage einer unvollständig gebliebenen Vor-Ort-Kontrolle typischerweise nicht möglich ist, alle für eine prinzipiell in Betracht kommende vollständige Kürzung erheblichen Umstände verlässlich festzustellen, ist jedoch nichts dafür ersichtlich, dass die - verschuldensabhängige - Ablehnung der betroffenen Beihilfeanträge unverhältnismäßig sein könnte. Vielmehr rechtfertigen Ziel und Bedeutung der Vor-Ort-Kontrollen die Ablehnung der Beihilfeanträge (EuGH, Urteil vom 16. Juni 2011 a.a.O. Rn. 26 f.).
- 32 Hieran vermag auch der Einwand des Klägers nichts zu ändern, angesichts seiner Selbstbelastungsfreiheit dürfe an die Weigerung, eine Frage zu beantworten, nicht der Verlust aller Beihilfeansprüche geknüpft werden; denn das auch vom Gerichtshof der Europäischen Union anerkannte Recht zur Aussageverweigerung (z.B. EuGH, Urteile vom 18. Oktober 1989 - Rs. C-374/87, Orkem - Slg. 1989, I-3343 Rn. 28-35 und vom 15. Oktober 2002 - Rs. C-238/99,

Limburgse Vinyl Maatschappij - Slg. 2002, I-8375 Rn. 273 ff.) greift nur dort, wo missbräuchlich Zwang ausgeübt wird, Informationen gegen sich selbst zu geben. Dabei sind die jeweiligen Umstände der Verpflichtung sowie Art und Grad des Zwangs zu würdigen (EGMR, Urteile vom 11. Juli 2006 - Nr. 54810/00, Jalloh/Deutschland - NJW 2006, 3117 Rn. 100 ff. und vom 29. Juni 2007 - Nr. 15809/02 und 25624/02, O'Halloran und Francis/Vereinigtes Königreich - NJW 2008, 3549 Rn. 55 ff.). Ein solcher missbräuchlicher Zwang findet hier nicht statt, denn Konsequenz der Weigerung ist lediglich, dass eine Leistung nicht gewährt wird, deren Bedingungen bei der Antragstellung bekannt sind. Selbst wenn diese Rechtsfolge potentiell über eine wegen der Verletzung von Grundanforderungen zu verhängende Kürzung hinausgehen kann, lässt sich hierin unter Berücksichtigung der Funktion und Bedeutung von Vor-Ort-Kontrollen vor dem Hintergrund der genannten Rechtsprechung kein unzulässiger Zwang erkennen.

- 33 e) Mit Blick auf die vom Verwaltungsgerichtshof getroffenen Feststellungen kann sich der Kläger nicht darauf berufen, die Vor-Ort-Kontrolle sei tatsächlich abgeschlossen und ihr Zweck erreicht worden.
- 34 Mit der Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle soll unter anderem zuverlässig geprüft werden, ob die Anforderungen der anderweitigen Verpflichtungen eingehalten wurden (Art. 23 Abs. 1 VO <EG> Nr. 796/2004). Hierauf bezogen liegt es im Ermessen der Kontrolleure, im Rahmen ihrer Zuständigkeit auf der Grundlage der vor Ort angetroffenen Verhältnisse Gegenstand und Umfang der Kontrolle sowie die sich hieraus ergebenden Kontrollmaßnahmen näher zu bestimmen. Verweigert der Betriebsinhaber die gebotene Mitwirkung und kann daher die geplante Kontrolle von vornherein nicht durchgeführt werden, werden die Beihilfeanträge nach Art. 23 Abs. 2 VO (EG) Nr. 796/2004 abgelehnt, weil sich nicht in der unionsrechtlich vorgegebenen Weise feststellen lässt, ob oder inwieweit die anderweitigen Verpflichtungen eingehalten wurden. Nichts anderes gilt, wenn ein Betriebsinhaber - wie hier - die Kontrolleure zum Verlassen der einer Kontrolle unterzogenen Betriebsräume und damit zum Abbruch der Vor-Ort-Kontrolle zwingt. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union macht der Betriebsinhaber die Durchführung der Kontrolle be-

reits dann unmöglich, wenn sie infolge seines schuldhaften Verhaltens nicht vollständig durchgeführt werden kann (EuGH, Urteil vom 16. Juni 2011 - Rs. C-536/09, Omejc - Slg. 2011, I-5367, Rn. 28). Lässt sich im Falle eines solchen Geschehensablaufs nicht aufklären, ob und gegebenenfalls welche weiteren Kontrollmaßnahmen zur Überprüfung der Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen - hier der tierschutzrechtlichen Grundanforderungen an die Betriebsführung - ergriffen worden wären, so lassen sich die gebotenen Feststellungen gleichermaßen nicht zuverlässig treffen.

- 35 Ungeachtet der Folgen einer solchen Unaufklärbarkeit ist im vorliegenden Fall nach den bindenden tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs (§ 137 Abs. 2 VwGO) davon auszugehen, dass aufgrund des Verhaltens des Klägers - erstens - der verunreinigte Standplatz eines Jungrinds sowie - zweitens - die vernarbte Wunde eines Jungrinds entgegen der Absicht der Veterinäre nicht fotografisch dokumentiert wurden und - drittens - die Ernährungssituation der Kälber nicht in der gewünschten Weise überprüft werden konnte. Bereits die beiden letzteren Sachverhalte tragen die Annahme, dass die Kontrolle der Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen unvollständig geblieben und damit ihr Zweck nicht erreicht wurde.
- 36 aa) Dabei lässt der Senat allerdings offen, ob die undokumentiert gebliebene Verunreinigung des Standplatzes eines Jungrinds eine anderweitige Verpflichtung des Klägers betrifft und damit Cross-Compliance-relevant ist. Dem Verwaltungsgerichtshof ist zwar darin beizupflichten, dass es sich im Interesse des Wohlergehens eines Rindes von selbst gebietet, den Stall auszumisten. Auch trifft es zu, dass die Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (ABl Nr. L 221 S. 23 in der im Antragsjahr 2007 maßgeblichen Fassung der Verordnung <EG> 806/2003, ABl Nr. L 122 S. 1) darauf gerichtet ist, das Wohlergehen der Tiere zu gewährleisten (Art. 3 Richtlinie 98/58/EG). Als Grundanforderung an die Betriebsführung verweist Art. 4 Anhang III VO (EG) Nr. 1782/2003 jedoch lediglich auf die im Anhang zu Art. 4 RL 98/58/EG konkretisierten Anforderungen, die eine ausdrückliche Regelung zum Ausmisten des Stalls nicht enthalten (anders Art. 4 i.V.m. Nr. 9, Nr. 10 des Anhangs der Richtlinie 91/629/EWG des Rates vom 19. November

1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern <ABI Nr. L 340 S. 28>; anders auch § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 TierSchNutzTV). Nr. 8 des Anhangs zu Art. 4 RL 98/58/EG betrifft die Baumaterialien der Unterkünfte, die sich gründlich reinigen und desinfizieren lassen müssen. Das ist zwar von der Vorstellung getragen, dass die Unterkünfte jedenfalls in bestimmten Situationen gesäubert werden. Eine gegenüber Art. 3 RL 98/58/EG konkretisierte Verpflichtung zum Ausmisten des Stalls ist daraus jedoch nicht ersichtlich. Gleiches gilt für die Verpflichtung, Anlagen und Geräte funktionstüchtig zu erhalten (Nr. 13 des Anhangs zu Art. 4 RL 98/58/EG). Schließlich ist auch fraglich, ob eine Cross-Compliance-relevante Verpflichtung jedenfalls bei einem wie hier festgestellten Ausmaß der Verunreinigung daraus abzuleiten ist, dass Einschränkungen der Bewegungsfreiheit nicht zu unnötigen Leiden oder Schäden der Tiere führen dürfen und Tieren, die wie das Jungrind ständig angebunden oder angekettet sind, ein Platz zur Verfügung stehen muss, der ihren Bedürfnissen angemessen ist (Nr. 7 des Anhangs zu Art. 4 RL 98/58/EG). Manches spricht dafür, dass mit diesen Vorgaben alleine die räumliche Bewegungsfreiheit und deren physische Beschränkung betroffen sind, auch wenn es nicht dem Verhalten von Rindern entspricht, sich in flüssigen Mist zu legen. Im Übrigen enthält die „Informationsbroschüre über die anderweitigen Verpflichtungen (Cross-Compliance) Ausgabe 2007“ des Landes Baden-Württemberg, mit der die Betriebsinhaber gemäß Art. 3 Abs. 2 VO (EG) 1782/2003 über ihre Pflichten informiert wurden, lediglich für Kälber die Aussage, dass die Haltungseinrichtungen im Sinne der guten landwirtschaftlichen Praxis sauber zu halten seien.

- 37 bb) Zu Recht hat der Verwaltungsgerichtshof jedenfalls angenommen, dass die unterbliebene fotografische Dokumentation der vernarbten Verletzung eines Jungrinds Cross-Compliance-relevant ist. Er verweist dabei zunächst auf die Verpflichtung, Unterkünfte sowie die Vorrichtungen, mit denen die Tiere angebunden werden, so zu konstruieren und zu warten, dass die Tiere keine Verletzungen durch scharfe Kanten oder Unebenheiten erleiden (Nr. 9 des Anhangs zu Art. 4 RL 98/58/EG). Diese Verpflichtung hat in § 3 Abs. 2 Nr. 1 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (Neubekanntmachung vom 22. August 2006, BGBl I S. 2043 in der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung vom 30. November 2006, BGBl I S. 2759 -

im Folgenden: TierSchNutzV) ihre im Antragsjahr 2007 geltende Umsetzung gefunden. Es trifft zu, dass die Verletzung des Jungrinds auf einen Verstoß hiergegen deuten kann, wenngleich deren Dokumentation für den Nachweis einer solchen Pflichtverletzung nur mittelbar Bedeutung zukommen dürfte. Weiter bezieht sich der Verwaltungsgerichtshof auf die Verpflichtung, bei Anzeichen einer Krankheit oder Verletzung das Tier unverzüglich ordnungsgemäß zu versorgen und erforderlichenfalls einen Tierarzt hinzuzuziehen (Nr. 4 des Anhangs zu Art. 4 RL 98/58/EG). Sie war und ist in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierSchNutzV umgesetzt, was sich unschwer einem Abgleich beider Bestimmungen entnehmen lässt. Darüber hinaus ist die nach dem Erscheinungsbild wohl von einer Kette stammende vernarbte Verletzung aber auch ein starkes Indiz für einen Verstoß gegen die Verpflichtung, die Bewegungsfreiheit eines Tieres nicht so einzuschränken, dass ihm unnötige Leiden oder Schäden zugefügt werden (Nr. 7 Abs. 1 des Anhangs zu Art. 4 RL 98/58/EG). Diese, ohne Weiteres ersichtlich in § 2 Nr. 2 TierSchG bereits seit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 12. August 1986 (BGBl I S. 1309) enthaltene Verpflichtung begründet ebenfalls die Cross-Compliance-Relevanz der unterbliebenen Dokumentation der Verletzung des Jungrinds. Dabei kommt der fotografischen Dokumentation der Verletzung Bedeutung zu, weil auf ihrer Grundlage ein Verstoß gegen die genannten Verpflichtungen weiter überprüft und nachgewiesen werden kann. Zutreffend hat der Verwaltungsgerichtshof hierzu ausgeführt, dass es gemäß Art. 46 Abs. 2 VO (EG) 796/2004 der zuständigen Behörde und damit den Veterinären vor Ort oblag, zu bestimmen, mit welchen geeigneten Mitteln die gewünschten Feststellungen getroffen werden sollen. Entsprechend fehlt die fotografische Dokumentation zur Vollständigkeit der Vor-Ort-Kontrolle.

- 38 cc) Ebenfalls zu Recht stützt sich der Verwaltungsgerichtshof darauf, dass der Kläger Fragen nach der Ernährung der Kälber nicht beantwortet habe, womit insbesondere nicht habe geklärt werden können, ob die Futtermittel genügend Eisen enthalte.
- 39 Art. 4 Anhang III VO (EG) Nr. 1782/2003 begründet Grundanforderungen für die Haltung von Kälbern, indem auf die Umsetzung der Artikel 3 und 4 der Richtlinie

91/629/EWG (a.a.O. in der hier maßgeblichen Fassung vom 14. April 2003, ABl Nr. L 122 S. 1) verwiesen wurde. Gemäß Art. 4 RL 91/629/EWG in Verbindung mit Nr. 11 seines Anhangs „müssen Kälber ihrem Alter, ihrem Gewicht und ihren verhaltensmäßigen und physiologischen Bedürfnissen entsprechend ernährt werden“; „zu diesem Zweck muss ihre tägliche Futtermenge genügend Eisen enthalten, damit ein durchschnittlicher Hämoglobinwert von mindestens 4,5 mmol/l Blut gewährleistet ist“.

- 40 Diese Mindestanforderung wird in § 11 Nr. 3 TierSchNutzV umgesetzt. Nach ihr ist eine ausreichend eisenhaltige Ernährung zu gewährleisten, mit der ein durchschnittlicher Hämoglobinwert von mindestens 6 mmol/l Blut erreicht wird. Die Bestimmung geht auf § 9 Abs. 3 Satz 5 der Kälberhaltungsverordnung vom 1. Dezember 1992 (BGBl I S. 1977) in der Fassung der Ersten Verordnung zur Änderung der Kälberhaltungsverordnung vom 22. Dezember 1997 (BGBl I S. 3326) zurück. Während die Entwurfsfassung der Änderungsverordnung den durchschnittlichen Mindesthämoglobinwert in direkter Umsetzung von Nr. 11 des Anhangs zu Art. 4 RL 91/629/EWG mit 4,5 mmol/l Blut angab, wurde der Wert auf Vorschlag des Bundesrates über diesen Mindestwert hinausgehend auf 6 mmol/l Blut festgesetzt, um nach der einschlägigen Fachliteratur im Normbereich zu liegen (BRDrucks 865/97 <Beschluss>). Mit dieser, über die Mindestanforderungen der Richtlinie quantitativ hinausgehenden Vorgabe wurde zugleich die Richtlinie umgesetzt und mit ihrer in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung mit enthaltenen Mindestvorgabe Cross-Compliance-relevant. Auch diese überschießende Umsetzung begegnet keinen durchgreifenden Bedenken mit Blick auf die erforderliche Bestimmtheit der anderweitigen Verpflichtungen. Sie erschließt sich unschwer aus den Mindestvorgaben der Richtlinie und der einschlägigen nationalen Bestimmung.
- 41 Der Einwand des Klägers, er hätte im Nachgang zu der Vor-Ort-Kontrolle schriftlich zur Ernährung der Kälber befragt werden können, ist nicht berechtigt. Abgesehen davon, dass eine solche Nachbefragung nichts daran ändern könnte, dass die Vor-Ort-Kontrolle spätestens beendet war, als die Veterinäre den Betrieb des Klägers endgültig verlassen hatten, könnte durch eine solche Nachbefragung der Zweck der Kontrolle auch nicht mehr erreicht werden. Denn

hätte der Kläger vor Ort die Fragen beantwortet, so hätte die sich danach ergebende Sachlage vor Ort unmittelbar weiter abgeklärt und zeitgleich überprüft werden können. Dies ist nachträglich nicht mehr möglich.

- 42 Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass die Vor-Ort-Kontrolle nicht vollständig durchgeführt wurde, weil jedenfalls die fotografische Dokumentation der Verletzung eines Jungrinds unterblieben und die Frage nach der Ernährung der Kälber offengeblieben ist.
- 43 f) Die Unvollständigkeit der Vor-Ort-Kontrolle ist dem Kläger zuzurechnen, weshalb er sie im Sinne von Art. 23 Abs. 2 VO (EG) Nr. 796/2004 mit der Folge unmöglich gemacht hat, dass die Betriebsprämie zu Recht abgelehnt wurde.
- 44 Die vollständige Durchführung der Kontrolle ist daran gescheitert, dass der Kläger schuldhaft nicht alle Maßnahmen getroffen hat, die von ihm vernünftiger Weise für deren Erfolg verlangt werden konnten (vgl. dazu, EuGH, Urteil vom 16. Juni 2011 - Rs. C-536/09, Omejc - Slg. 2011, I-5367, Rn. 28). In diesem Sinne war er insbesondere verpflichtet, den Kontrolleuren Zutritt zu den Betriebsräumen zu gewähren und erbetene Auskünfte zu erteilen, wie dies auch ausdrücklich in § 29 Abs. 1 der Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems - InVeKoSV - geregelt ist. Indem der Kläger die Beantwortung der Frage zur Ernährung der Kälber verweigert hat, hat er vorsätzlich gegen seine Mitwirkungspflicht verstoßen, wie bereits das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat. Der Hinweis auf das Recht, sich nicht selbst zu belasten, kann sein Verhalten nicht entschuldigen. Denn dieses Recht bestand - wie ausgeführt - in vorliegendem Zusammenhang nicht. Darüber hinaus hat der Kläger vorsätzlich gegen seine Mitwirkungspflicht verstoßen, indem er die Veterinäre aus dem Stall gedrängt und damit die Kontrolle abgebrochen hat, so dass die Dokumentation der Verletzung des Jungrinds unterblieb. Daran vermag nichts zu ändern, dass die Veterinäre die Kontrolle mit Hilfe der Polizei möglicherweise hätten zu Ende führen können. Denn die Kontrolleure sind nach den unionsrechtlichen Bestimmungen weder ermächtigt noch gehalten, die Kontrolle zwangsweise

unter Hinzuziehung von Polizeivollzugsbeamten gegen den Willen des Betriebsinhabers durchzuführen.

- 45 2. Infolge dessen sind auch die begehrten „Ausgleichsleistungen nach dem Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich“ und die „Ausgleichszulage Landwirtschaft“ zu Recht abgelehnt worden.
- 46 Im Rahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik fördert die Europäische Union auf der Grundlage des Prinzips der Kofinanzierung die Entwicklung der ländlichen Räume. Für die Förderperiode 2007-2013 hat sie hierzu die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 (ABl Nr. L 277 S. 1) erlassen, die im Antragsjahr 2007 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 2012/2006 des Rates vom 19. Dezember 2006 (ABl Nr. L 384 S. 8) gültig war. Hieran anknüpfend hat das Land Baden-Württemberg verschiedene Förderprogramme aufgelegt, zu denen das Agrarumweltprogramm „Ausgleichsleistungen nach dem Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich“ (MEKA III) und das Programm „zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage Landwirtschaft)“ gehören. Dem entsprechend handelt es sich bei dem Förderprogramm MEKA III um Agrarumweltmaßnahmen im Sinne von Art. 36 Buchst. a Nr. iv VO (EG) Nr. 1698/2005 und bei der „Ausgleichszulage Landwirtschaft“ um eine Ausgleichszahlung gemäß Art. 36 Buchst. a Nr. i und ii VO (EG) Nr. 1698/2005. Für diese kofinanzierten Beihilfen bestimmt Art. 51 Abs. 1 Unterabs. 1 VO (EG) Nr. 1698/2005, dass der Gesamtbetrag der in dem jeweils betroffenen Antragsjahr zu gewährenden Leistungen zu kürzen oder zu versagen ist, wenn die verbindlichen Anforderungen nach Art. 4 Anhang III VO (EG) Nr. 1782/2003 nicht erfüllt werden. Dementsprechend - und so in den jeweiligen Förderrichtlinien des Landes nochmals gesondert ausgesprochen - sind auch für diese Beihilfen die Grundanforderungen an die Betriebsführung einzuhalten.
- 47 Zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 hat die Kommission in der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 vom 7. Dezember 2006 (ABl Nr. L 368 S. 74) in der im Antragsjahr 2007 geltenden Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1396/2007 vom 28. November 2007 (ABl Nr. L 311 S. 3) weitere Bestimmungen

hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen für die im Rahmen der Entwicklung der ländlichen Räume kofinanzierten Beihilfen erlassen (Art. 1 VO <EG> Nr. 1975/2006). Vorbehaltlich ihrer spezifischen Bestimmungen sieht diese Verordnung in Art. 2 vor, dass Art. 23 der VO (EG) Nr. 796/2004 sinngemäß gilt. Hieraus haben die Vorinstanzen zutreffend gefolgert, dass auch die hier in Rede stehenden weiteren Beihilfen aus denselben Gründen wie die Betriebsprämie zu Recht abgelehnt wurden. Aus der vom Kläger in der mündlichen Verhandlung aufgeworfenen Frage, ob die Beihilfen auch hinsichtlich des national finanzierten Teils abzulehnen sind, ergibt sich daraus nichts anderes. Entsprechend der Regelung des Art. 51 Abs. 1 Unterabs. 1 VO (EG) Nr. 1698/2005, der die Kürzung oder Versagung des Gesamtbetrags vorsieht, besteht kein Grund für die Annahme, die Ablehnung der Beihilfeanträge sei jenseits des Wortlauts von Art. 23 Abs. 2 VO (EG) Nr. 796/2004 auf den von der Europäischen Union kofinanzierten Teil zu beschränken. Daran vermag nichts zu ändern, dass insoweit die finanziellen Interessen der Union nicht betroffen sind. Denn mit Erwägungsgrund 56 VO (EG) Nr. 796/2004 ist klagestellt, dass mit dem System von Kürzungen und Ausschlüssen auch ein Anreiz zur Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen geschaffen und damit deren Wirksamkeit verstärkt werden soll.

48 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Kley

Liebler

Buchheister

Dr. Kuhlmann

Rothfuß

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Landwirtschaftsrecht
Europarecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

VO (EG, EURATOM) Nr. 2988/95	Art. 1
VO (EG) Nr. 1782/2003	Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 und 2, Anhang III
VO (EG) Nr. 796/2004	Art. 23 Abs. 1 und 2
VO (EG) Nr. 1698/2005	Art. 36 Abs. 1 Buchst. a) Nr. i, ii und iv, Art. 51 Abs. 1 Unterabs. 1
VO (EG) Nr. 1975/2006	Art. 1 und 2
RL 98/58/EG	Art. 4 und Anhang
RL 91/629/EWG	Art. 3, 4 und Anhang
TierSchG	§ 2 Nr. 2
TierSchNutztV	§ 3 Abs. 2 Nr. 1, § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10, § 11 Nr. 3

Stichworte:

Gemeinsame Agrarpolitik; Agrarbeihilfe; Direktzahlung; Betriebsprämie; Ausgleichsleistungen nach dem Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich; MEKA; Ausgleichszulage Landwirtschaft; Kofinanzierung; kofinanziert; Entwicklung der ländlichen Räume; Beihilfeantrag; Gemeinsamer Antrag; anderweitige Verpflichtungen; Cross-Compliance; Cross-Compliance-relevant; Grundanforderung; Grundanforderung an die Betriebsführung; Anforderung; Sprachfassung; Auslegung; Richtlinie; Umsetzung; nationales Recht; Verweisung; Verweisung auf Richtlinien; Verweisung auf nationales Recht; Kompetenz; Allgemeininteresse; Erfordernis des Allgemeininteresses; Tierschutz; Gleichheitsgrundsatz; Gleichheitssatz; Harmonisierung; Rechtssicherheit; Bestimmtheit; Verhältnismäßigkeit; integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem, InVeKoS; Vor-Ort-Kontrolle; Kontrolle; Cross-Check; Dokumentation; fotografisch; Durchführung; Ermessen; Abbruch; abrechnen; unmöglich machen; Unregelmäßigkeit; Selbstbelastungsfreiheit; Aussageverweigerungsrecht; Ernährung; Verunreinigung; Verletzung; Kalb; Kälber; Jungrind.

Leitsätze:

1. Der Unionsgesetzgeber verweist mit Art. 3 Abs. 1, Art. 4 und Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 ebenso wie mit Art. 4 Abs. 1, Art. 5 und Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 zur Bestimmung der Grundanforderungen an die Betriebsführung auf Vorschriften des nationalen Rechts, soweit diese die in den Anhängen genannten Richtlinienbestimmungen umsetzen.

2. Diese Verweisung auf das einzeln benannte Richtlinienbestimmungen umsetzende nationale Recht begegnet weder mit Blick auf die Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 noch mit Blick auf die primärrechtlichen Befugnisse und allgemeinen Rechtsgrundsätze der Europäischen Union grundsätzlichen Bedenken.

3. Der Betriebsinhaber macht eine Vor-Ort-Kontrolle zur Überprüfung der Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen auch dann im Sinne von Art. 23 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 unmöglich, wenn er schuldhaft den Abbruch der Kontrolle herbeiführt und sich nicht aufklären lässt, ob die Kontrolleure bis zu einer ordnungsgemäßen Beendigung ihrer Tätigkeit noch weitere Kontrollmaßnahmen vorgenommen hätten und um welche Maßnahmen es sich gegebenenfalls gehandelt hätte.

Urteil des 3. Senats vom 19. September 2013 - BVerwG 3 C 25.12

I. VG Freiburg vom 13.07.2010 - Az.: VG 6 K 180/09 -

II. VGH Mannheim vom 23.08.2012 - Az.: VGH 10 S 2023/10 -