



---

Abteilung II  
B-3467/2023

## Urteil vom 9. Juli 2024

---

Besetzung

Richterin Mia Fuchs (Vorsitz),  
Richter Francesco Brentani, Richterin Kathrin Dietrich,  
Gerichtsschreiber Pascal Sennhauser.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Dr. iur. Jürg Niklaus, Rechtsanwalt,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Departement für Inneres und Volkswirtschaft  
des Kantons Thurgau,**  
Vorinstanz,

**Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau,**  
Erstinstanz.

---

Gegenstand

Direktzahlungen 2022.

**Sachverhalt:****A.**

A.\_\_\_\_\_ bewirtschaftet einen landwirtschaftlichen Betrieb mit Tierhaltung in (Ort). Am 26. November 2021 sowie am 25. März 2022 führte das Veterinäramt des Kantons Thurgau auf seinem Betrieb unangemeldete Kontrollen betreffend baulichen und qualitativen Tierschutz durch, wobei die Kontrollbehörde jeweils verschiedene Mängel feststellte. Insbesondere habe am 26. November 2021 eine Überbelegung des Laufstalles mit 51 Liegeboxen bestanden. Es hätten sich darin 52, zu Beginn der Kontrolle sogar 54 Kühe befunden.

**B.**

Mit Verfügung vom 14. November 2022 eröffnete das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau (im Folgenden auch: Landwirtschaftsamt) dem Beschwerdeführer die Schlussabrechnung für die landwirtschaftlichen Direktzahlungen des Beitragsjahrs 2022. Daraus geht hervor, dass diese aufgrund von über 110 Abzugspunkten aus Wiederholungsfällen von Tierschutzverstössen vollständig gekürzt werden.

**C.**

**C.a** Gegen vorgenannte Verfügung erhob A.\_\_\_\_\_ mit Eingabe vom 13. Dezember 2022 Rekurs beim Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau (im Folgenden auch: Departement) und beantragte im Hauptantrag deren Aufhebung. Die vorgeworfene wiederholte Überbelegung des Boxenlaufstalles, für welche 120 Punkte in Abzug gebracht worden seien, sei nicht rechtsgenügend belegt. Deshalb sei der Anspruch auf Direktzahlungen ohne Berücksichtigung dieser 120 Abzugspunkte neu zu berechnen.

**C.b** Mit Entscheid vom 16. Mai 2023 wies das Departement den Rekurs von A.\_\_\_\_\_ ab. Es erwog, die Situation im Laufstall sei aufgrund der vorhandenen Kontrollprotokolle zu beurteilen. Die darin festgestellten Mängel hätten zum in Rechtskraft erwachsenen Entscheid des Veterinäramtes des Kantons Thurgau (im Folgenden auch: Veterinäramt) vom 14. Dezember 2021 mit Eröffnung eines Administrativverfahrens, diversen Fristansetzungen zur Behebung der Mängel sowie Strafandrohungen für den Widerhandlungsfall geführt. Aus den Kontrollprotokollen sowie vorerwähntem Entscheid gehe hervor, dass der Laufstall mit 54 Kühen bei 51 Liegeboxen überbelegt gewesen sei. Dies sei mit 30 Punkten zu sanktionieren, wobei die Punkte ab dem zweiten Wiederholungsfall zu vervierfachen seien. Aufgrund der bereits in den Jahren 2019, 2020 und 2021 festgestellten

Verstösse wegen Überbelegung des Milchviehstalls sei die Sanktion auf 120 Punkte vervierfacht worden. Selbst wenn man, wie im Rekurs behauptet, von einem ersten Wiederholungsfall ausginge, resultierten 60 – anstelle von 120 – Abzugspunkte. Da das Landwirtschaftsamt insgesamt 176.42 Punkte aus Wiederholungen errechnet habe, würden nach Abzug der Differenz von 60 Punkten noch 116.42 Punkte verbleiben. Auch dieser Wert läge über der Grenze von 110 Punkten, was zwingend zu einer Verweigerung der gesamten Direktzahlungen führe.

**D.**

Gegen diesen Entscheid hat A. \_\_\_\_\_ (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 16. Juni 2023 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben. Darin stellt er folgende Rechtsbegehren:

- "1. Es sei der Entscheid der Vorinstanz aufzuheben.*
- 2. Es sei der Beschwerdegegner [das Landwirtschaftsamt] anzuweisen, seinen Entscheid vom 14. November 2022 aufzuheben und die Kürzungen der Direktzahlungen 2022 auf maximal 63.42 Punkte, davon 58.42 aus Wiederholungen, festzulegen.*
- 3. Eventualiter sei der Beschwerdegegner anzuweisen, seinen Entscheid vom 14. November 2022 aufzuheben und die Kürzungen der Direktzahlungen 2022 auf maximal 93.42 Punkte, davon 58.42 aus Wiederholungen, festzulegen.*
- 4. Sub-Eventualiter sei die Sache zur nochmaligen Prüfung und Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.*
- 5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich 7.7% MWST) zu Lasten des Kantons Thurgau."*

Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, er habe bereits im Rekursverfahren darauf hingewiesen, dass die Feststellung von 51 Liegeboxen im Laufstall falsch sei. Vielmehr stünden den Kühen 61 Liegeboxen zur Verfügung. Gemäss Entscheid des Veterinäramts vom 21. Januar 2014 dürfe er auf seinem Betrieb bloss noch einen Rindviehbestand von maximal 52 Kühen oder Rindern zuzüglich Kälber halten. Bei einem Verstoss gegen diese Bestandesbeschränkung dürfte pro zu viel gehaltener Grossvieheinheit (GVE) 1 Punkt angerechnet werden. Wenn sich der strittige Vorwurf aber auf eine Überbelegung aufgrund nicht ausreichend vorhandener Liegeplätze beziehe, würden pro zu viel gehaltener GVE 10 Punkte angerech-

net. Da vorliegend nicht nachgewiesen sei, dass den Kühen bloss 51 Liegeboxen zur Verfügung gestanden hätten, sei von einem Verstoss gegen das teilweise Tierhalteverbot gemäss Entscheid des Veterinäramts vom 21. Januar 2014 auszugehen, das heisst von zwei zu viel gehaltener GVE beziehungsweise zwei Abzugspunkten. Anerkannt werde, dass mehrfache Verstösse gegen diese Bestandesbeschränkung vorlägen. Damit ergäben sich insgesamt 63.42 Abzugspunkte, davon 58.42 aus Wiederholungen.

Selbst wenn man zum Schluss gelange, dem Beschwerdeführer gelinge der Nachweis nicht, dass seinen Kühen genügend Liegeboxen zur Verfügung gestanden hätten, läge kein Wiederholungsfall bezüglich einer Überbelegung im Laufstall vor. Denn eine solche sei ausschliesslich an der Kontrolle vom 26. November 2021 festgestellt worden. Aus dem angefochtenen Entscheid gehe auch nicht hervor, auf welche Kontrollen in den Jahren 2019, 2020 und 2021 sich die Annahme der Wiederholungsfälle bezöge. Eine Vervielfachung der Abzugspunkte für diesen Verstoss sei deshalb nicht zulässig. Bei Berücksichtigung eines erstmaligen Verstosses resultierten 93.42 Abzugspunkte, davon 58.42 aus Wiederholungen. So oder anders bliebe der Beschwerdeführer unter der Schwelle von 110 Punkten, welche einen Ausschluss der Direktzahlungen rechtfertigen würde.

#### **E.**

Mit Vernehmlassung vom 3. August 2023 beantragt das Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau (Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerde. Der angefochtene Entscheid stütze sich auf die Akten, welche die vollständige Kürzung der Direktzahlungen 2022 belegten, sowie die massgeblichen Rechtsnormen.

#### **F.**

Ebenso mit Vernehmlassung vom 3. August 2023 beantragt das Landwirtschaftsamt (Erstinstanz) die Abweisung der Beschwerde. Dem Kontrollrapport vom 26. November 2021 seien sämtliche Feststellungen wie insbesondere die Überbelegung des Laufstalls zu entnehmen. Der Beschwerdeführer habe die Feststellungen sogar mit seiner Unterschrift auf dem Kontrollrapport bestätigt und nie bestritten. Zudem seien bereits in den Direktzahlungsjahren 2019, 2020 und 2021 Kürzungen der Direktzahlungen wegen Überbelegung des Laufstalls erfolgt, was sich aus den jeweiligen Abrechnungen ergebe. Der Beschwerdeführer habe keine Rechtsmittel gegen diese Kürzungen erhoben.

**G.**

Mit Replik vom 1. September 2023 hält der Beschwerdeführer an seinen Rechtsbegehren fest.

**H.**

Ebenso hält die Erstinstanz mit Duplik vom 2. Oktober 2023 an ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:****1.**

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2016/15 E. 1; 2007/6 E. 1).

**1.1** Es beurteilt unter anderem Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen, soweit ein Bundesgesetz dies vorsieht (Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]; vgl. Urteil des BVGer B-2362/2022 vom 21. November 2023 E. 1.1 m.H.). Nach Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Beim angefochtenen Entscheid der Vorinstanz vom 16. Mai 2023 handelt es sich um einen solchen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, der sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes stützt und eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 VwVG darstellt (vgl. auch § 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau vom 23. Februar 1981 [Thurgauer Rechtsbuch 170.1]). Eine Ausnahme gemäss Art. 166 Abs. 2 LwG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

**1.2** Der Beschwerdeführer hat am Vorverfahren teilgenommen und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert, zumal er auch ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung beziehungsweise Änderung der Verfügung geltend zu machen vermag (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

**1.3** Eingabefrist sowie Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG)

**1.4** Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

**2.**

Mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG) sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist hingegen unzulässig, wenn – wie im vorliegenden Fall – eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 Bst. c VwVG; vgl. Urteil des BVGer B-2516/2022 vom 24. April 2024 E. 2.1 m.H.).

**3.**

Der Beschwerdeführer wendet sich gegen die vollständige Kürzung der Direktzahlungsbeiträge für das Jahr 2022. Diese ist erfolgt aufgrund von insgesamt 176.42 vergebenen Abzugspunkten aus Wiederholungsfällen von Tierschutzverstössen (davon 120 Punkte aufgrund einer vorgeworfenen – wiederholten – Überbelegung des Boxenlaufstalls). Konkret bestreitet er eine Überbelegung des Boxenlaufstalls anlässlich der Kontrolle vom 26. November 2021, hilfsweise das Vorliegen eines Wiederholungsfalls bezüglich dieses Verstosses. Zudem beanstandet er die Berechnung der dafür vergebenen Abzugspunkte. Die bei den Kontrollen vom 26. November 2021 sowie vom 25. März 2022 (vgl. Sachverhalt, Bst. A) festgestellten weiteren Verstösse bestreitet er nicht, ebenso wenig beanstandet er die dafür vergebenen Abzugspunkte. Umstritten und im Folgenden zu beurteilen ist deshalb, ob die Vorinstanz den Rekurs des Beschwerdeführers zu Recht abwies, indem sie von 176.42 – und damit mehr als 110 (vgl. dazu nachfolgend E. 6.5) – zu vergebenen Abzugspunkten aus Wiederholungsfällen von Tierschutzverstössen ausging. Dabei stellen sich die Fragen, ob anlässlich der Kontrolle vom 26. November 2021 eine Überbelegung des Boxenlaufstalls bestand und – wenn ja – ob es sich dabei um einen ersten oder (mindestens) zweiten Wiederholungsfall handelte sowie ob die Abzugspunkte für diesen vorgeworfenen Verstoss gegebenenfalls korrekt ermittelt wurden.

#### 4.

In formeller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie den von ihm angebotenen Augenschein nicht abgenommen habe.

**4.1** Die Parteien haben im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 29 VwVG). Als Teilgehalt davon ergibt sich das Recht der Betroffenen, Beweisanträge zu stellen und beantragte Beweise abnehmen zu lassen. Die Pflicht zur Beweisabnahme besteht unter der Voraussetzung, dass der Beweis form- und fristgerecht beantragt wird, der Beweisantrag erheblich und das anbotene Beweismittel zulässig ist. Der Beweis muss sich auf einen rechtserheblichen Umstand beziehen und tauglich sein, diesen Umstand zu beweisen. Ein Augenschein in einem Betrieb erweist sich etwa dann als untauglich, wenn ein solcher einzig Aufschluss über die im Zeitpunkt der Durchführung gegebenen Verhältnisse geben kann, nicht jedoch über diejenigen, wie sie im für den Entscheid massgeblichen Zeitraum vorgelegen haben (vgl. Urteile des BVerG B-1499/2022 vom 23. November 2023 E. 7.3.16; A-3672/2014 vom 9. Juni 2015 E. 4.5.3; B-3608/2009, B-3671/2009 vom 14. Juli 2010 E. 7.2.6; A-1392/2006 vom 29. Oktober 2007 E. 2; BERNHARD WALDMANN/JÜRIG BICKEL, in: Bernhard Waldmann/Patrick L. Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsgesetz, 3. Aufl. 2023 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 33 VwVG N 18).

**4.2** Der Beschwerdeführer bringt vor, er habe bereits in seiner Replik im vorinstanzlichen Verfahren darauf hingewiesen, dass im fraglichen Laufstall schon seit geraumer Zeit 61 Liegeboxen vorhanden seien, weshalb davon ausgegangen werden könne, dass jeder Kuh mindestens eine solche zur Verfügung gestanden habe (Beschwerde, Rz. 10). Als Beweis habe er einen Augenschein offeriert (Beschwerde, Rz. 30). Indem die Durchführung eines Augenscheins abgelehnt worden sei, liege eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör vor (Beschwerde, Rz. 27).

**4.3** Im angefochtenen Rekursentscheid legt die Vorinstanz dar, ein nachträglicher Augenschein – wie er hier beantragt worden sei – bringe bei Tierhaltungen in aller Regel nichts, weil sich die konkrete Situation jederzeit ändern könne und sich die zum massgebenden Zeitpunkt bestehenden Verhältnisse dadurch nicht rekonstruieren liessen. Im vorliegenden Fall lägen Protokolle von unangekündigten Kontrollen durch Fachpersonen des Veterinäramts vor. Ein Augenschein – zumal dieser im Voraus anzukünden

und mit den Parteien abzusprechen wäre – sei somit nicht durchzuführen gewesen (angefochtener Entscheid, E. II.5.a).

**4.4** Dem ist zuzustimmen, da die Situation zum Kontrollzeitpunkt am 26. November 2021 strittig ist. Der Beschwerdeführer legt nicht dar, inwiefern ein Augenschein zu einem späteren Zeitpunkt neue Erkenntnisse hierzu hätte liefern können, zumal ein solcher stets eine Momentaufnahme darstellt. Hinzu kommt, dass er selbst im vorinstanzlichen Verfahren erklärte, er sei während der Kontrolle damit beschäftigt gewesen, Kühe vom Galtteil in den Teil der laktierenden Kühe und umgekehrt umzustallen, weshalb es sich bei der Überbelegung des Boxenlaufstalls lediglich um einen temporären und kurzfristigen Zustand gehandelt habe (Vorakten act. 1, Rekurschrift vom 13. Dezember 2022, S. 3 f.). Die Liegeboxen im Laufstall könnten je nach Bedarf durch mobile Abschränkungen in einen Teil für die laktierenden Kühe und einen Teil für die Galtkühe unterteilt werden. Nach der Kontrolle habe er die Umstallung seiner Kühe wie geplant zu Ende geführt und die flexiblen Abschränkungen richtig angebracht, so dass beiden Kuhgruppen genügend Boxen zur Verfügung gestanden hätten (Vorakten act. 10, Replik vom 10. März 2023, S. 2 f.). Aus seinen eigenen Ausführungen geht damit hervor, dass sich die Situation im Laufstall bereits unmittelbar nach der Kontrolle neu darstellte, da sich durch die Verschiebung der Abschränkungen die Anzahl der Liegeboxen in den beiden Abteilen verändert hatte. Wie die Vorinstanz zu Recht darauf hinweist, wäre ein Augenschein zudem mit den Parteien vorgängig abzusprechen gewesen. Die Situation im Laufstall hätte sich bis zu diesem Zeitpunkt erneut verändern können, sei es hinsichtlich der Gesamtzahl der Liegeboxen oder bezüglich des Standorts der mobilen Abschränkungen und damit der Anzahl der Liegeboxen in den verschiedenen Abteilen.

Ein nachträglicher Augenschein erschien deshalb nicht geeignet, relevante Erkenntnisse zur Situation in seinem Laufstall zum Kontrollzeitpunkt zu gewinnen. Die Vorinstanz durfte deshalb darauf verzichten, ohne den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör zu verletzen. Auf die Frage, ob sie den Sachverhalt richtig und vollständig festgestellt hat, ist nachfolgend im Rahmen der materiellen Prüfung einzugehen (s. E. 7 und 8 nachstehend).

## **5.**

**5.1** Im Verwaltungsverfahren besteht grundsätzlich die Pflicht zur amtlichen Sachverhaltsfeststellung (Art. 12 VwVG). Der Untersuchungsgrundsatz schreibt der Behörde die Abklärung des rechtserheblichen Sach-

verhalts der Streitsache vor. Rechtserheblich sind dabei alle Tatsachen, welche die tatbeständlichen Voraussetzungen der anwendbaren Rechtsnorm erfüllen (vgl. PATRICK L. KRAUSKOPF/MARKUS WYSSLING, in: Praxis-kommentar VwVG, Art. 12 VwVG N 28). Die Behörde hat zusätzliche Abklärungen stets vorzunehmen oder zu veranlassen, wenn hierzu aufgrund der Parteivorbringen oder anderer sich aus den Akten ergebenden Anhaltspunkte hinreichender Anlass besteht. Hat eine dem Untersuchungsgrundsatz unterworfenen Behörde den Sachverhalt nicht von Amtes wegen abgeklärt oder dies nur unvollständig getan, liegt eine Verletzung von Art. 49 Bst. b VwVG vor (vgl. zum Ganzen: BGE 149 V 218 E. 5.7; BGE 144 V 427 E. 3.2; BGE 119 V 347 E. 1a; BGE 117 V 282 E. 4a; Urteil des BGer 2C\_388/2008 vom 16. Dezember 2008 E. 4.1; Urteil des BVGer B-1014/2019 vom 24. Juli 2020 E. 7.2 m.H.). Die Sachverhaltsfeststellung ist namentlich dann unvollständig, wenn nicht über alle rechtserheblichen Umstände Beweis geführt wurde. Blosser Vermutungen sowie Möglichkeiten eines bestimmten Sachverhaltes stellen keine hinreichende Sachverhaltsfeststellung dar (Urteil des BVGer B-1014/2019 vom 24. Juli 2020 E. 8.3 m.H.).

**5.2** Im ordentlichen Verwaltungsverfahren ist ein Sachverhalt unter Berücksichtigung der Gesamtheit der zur Verfügung stehenden Erkenntnisse nach Massgabe des sogenannten Voll- oder Überzeugungsbeweises zu werten. Nach diesem Regelbeweismass gilt ein Beweis als erbracht, wenn die Behörde oder das Gericht nach objektiven Gesichtspunkten von der Richtigkeit eines Sachverhaltselements überzeugt ist. Die Verwirklichung der Tatsache braucht nicht mit absoluter Gewissheit festzustehen, sondern es genügt, wenn die Behörde oder das Gericht am Vorliegen des rechtserheblichen Sachumstands keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen (vgl. BGE 144 II 332 E. 4.1.2; BGE 117 V 282 E. 4a; BVGE 2012/21 E. 5.1; Urteile des BVGer B-1014/2019 vom 24. Juli 2020 E. 8.3 m.H.; A-597/2019 vom 27. Januar 2020 E. 5.3.1 m.H.).

## **6.**

**6.1** Art. 104 Abs. 3 Bst. a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) legt fest, dass der Bund das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen ergänzt, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises. Hierzu werden Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben zwecks Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen Direktzahlungen

ausgerichtet (Art. 70 Abs. 1 LwG). Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen ist neben der Erbringung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) unter anderem, dass die für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung eingehalten werden (Art. 70a Abs. 1 Bst. b und c LWG). Der ÖLN wiederum umfasst nach Art. 70a Abs. 2 Bst. a LwG insbesondere eine artgerechte Haltung der Nutztiere. Diesbezüglich hält Art. 12 der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR 910.13) fest, dass die für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Vorschriften der Tierschutzgesetzgebung eingehalten werden müssen.

**6.2** Die Tierschutzgesetzgebung hat zum Zweck, die Würde und das Wohlergehen des Tieres zu schützen (Art. 1 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 [TSchG, SR 455]). Wer Tiere hält oder betreut, muss sie angemessen nähren, pflegen, ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie soweit nötig Unterkunft gewähren (Art. 6 Abs. 1 TSchG). Art. 6 Abs. 2 TSchG gibt dem Bundesrat die Kompetenz, unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und nach dem Stand der Erfahrung und der technischen Entwicklung Vorschriften über das Halten von Tieren zu erlassen. Als solche Vorschrift verlangt Art. 41 Abs. 2 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV, SR 455.1), dass bei der Haltung von Rindern in Laufställen mit Liegeboxen nicht mehr Tiere eingestallt werden dürfen, als Liegeboxen vorhanden sind.

**6.3** Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, die ein Gesuch für bestimmte Direktzahlungsarten eingereicht haben, müssen der Vollzugsbehörde den Nachweis erbringen, dass sie auf dem gesamten Betrieb die Anforderungen der betreffenden Direktzahlungsarten, einschliesslich jenen des ÖLN, erfüllen bzw. erfüllt haben (Art. 101 DZV). Tierschutzkontrollen im Rahmen des ÖLN werden nach den Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung durchgeführt (Art. 102 Abs. 2 DZV). Die Kontrollperson teilt dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin bei der Betriebskontrolle festgestellte Mängel unverzüglich mit (Art. 103 Abs. 1 DZV). Der Kanton überprüft schliesslich die Beitragsberechtigung und setzt die Beiträge aufgrund der erhobenen Daten fest (Art. 108 Abs. 1 DZV).

**6.4** Gemäss Art. 170 Abs. 1 LwG können die Beiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn die gesuchstellende Person dieses Gesetz, die

Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt. Bei Nichteinhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung kann die Kürzung und Verweigerung bei allen Direktzahlungsarten erfolgen (Art. 170 Abs. 2<sup>bis</sup> LwG). Der Bundesrat wird in Art. 170 Abs. 3 LwG ermächtigt, für die Kürzungen der Direktzahlungen die notwendigen Ordnungsbestimmungen zu erlassen. In Ausübung dieser Ermächtigung wird in Art. 105 Abs. 1 DZV bestimmt, dass die Kantone die Beiträge gemäss Anhang 8 der DZV kürzen oder verweigern. Diese berücksichtigen dabei alle vom 1. Januar bis zum 31. Dezember festgestellten Mängel. Sie können die Kürzungen im folgenden Beitragsjahr vornehmen, wenn die Mängel nach dem 1. September festgestellt wurden (Art. 108 Abs. 3 DZV in der aktuellen, seit dem 1. Januar 2022 geltenden Fassung).

**6.5** Im Bereich des Tierschutzes wird unter anderem zwischen Verstössen gegen die baulichen und die Qualitätsvorgaben beim Tierschutz (mit Ausnahme des Auslaufs von angebundenem Rindvieh und von angebundenen Ziegen; Anhang 8 Ziff. 2.3.1 Bst. a DZV) und der Überbelegung eines Boxenlaufstalls (Anhang 8 Ziff. 2.3.1 Bst. b DZV) unterschieden. Die Kürzungen erfolgen dabei mit Abzügen von Pauschalbeträgen und mit der Vergabe von Punkten, die folgendermassen in Beträge umgerechnet werden: Summe der Punkte mal 100 Franken pro Punkt, mindestens jedoch 200 Franken und im Wiederholungsfall mindestens 400 Franken. Liegt die Summe der Punkte aus Wiederholungsfällen bei 110 oder mehr, so werden im Beitragsjahr keine Direktzahlungen ausgerichtet. Bei einem erstmaligen Verstoss beträgt die Kürzung maximal 50 Punkte in jeder Kategorie gemäss Anhang 8 Ziff. 2.3.1 Bst. a bis f DZV. Bei besonders schwerwiegenden Fällen, wie einer groben Vernachlässigung der Tiere oder sehr vielen betroffenen Tieren, kann der Kanton die maximale Punktzahl angemessen erhöhen. Im Wiederholungsfall gelten keine maximalen Punktzahlen. Die Punkte bei einem Mangel und die Pauschalbeträge werden im ersten Wiederholungsfall verdoppelt und ab dem zweiten Wiederholungsfall vervierfacht (Anhang 8 Ziff. 2.3.1 DZV). Ein Wiederholungsfall liegt vor, wenn beim selben Kontrollpunkt der gleiche oder ein analoger Mangel bereits in einer Kontrolle für das gleiche Beitragsjahr oder in einer Kontrolle für die drei vorangehenden Beitragsjahre beim selben Bewirtschafter oder bei derselben Bewirtschafterin festgestellt wurde (Anhang 8 Ziff. 1.2 DZV).

**6.6** Die landwirtschaftliche Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91) umschreibt einzelne Begriffe, welche für das LwG und

die gestützt darauf erlassenen Verordnungen gelten. Demnach entsprechen Milch- und andere Kühe je einer GVE pro Tier (Anhang Ziff. 1.1.1 und 1.1.2 LBV).

## **7.**

Der Beschwerdeführer rügt, eine Überbelegung des Boxenlaufstalls anlässlich der Kontrolle vom 26. November 2021 sei nicht nachgewiesen.

**7.1** Er führt aus, die Vorinstanz habe ausschliesslich auf den Entscheid des Veterinäramts vom 14. Dezember 2021 abgestellt und eine Überbelegung im Laufstall anlässlich der Kontrolle vom 26. November 2021 gestützt auf diesen als gegeben erachtet, ohne der materiellen Wahrheit auf den Grund zu gehen. Damit hätte sie nicht nur den Sachverhalt unzureichend abgeklärt, sondern auch das eigene Ermessen unzureichend ausgeübt (Beschwerde, Rz. 27). Keine der 15 Dispositiv-Ziffern des Entscheids des Veterinäramts habe eine Überbelegung des Laufstalls durch 52 respektive 54 Kühe bei lediglich 51 Liegeboxen zum Inhalt (Beschwerde, Rz. 22). Eine Überbelegung sei mit dem Entscheid somit nicht rechtskräftig festgestellt worden (Beschwerde, Rz. 26; vgl. Replik, Rz. 7). Tatsächlich hätten den Kühen zum Kontrollzeitpunkt 61 Liegeboxen zur Verfügung gestanden. Zum Beweis beantrage er einen Augenschein seines Hauptstalls zwecks Feststellung der sich darin befindlichen Anzahl Liegeboxen (Beschwerde, Rz. 30). Bereits in seinem Entscheid vom 21. Januar 2014 habe das Veterinäramt sodann explizit festgehalten, dass im Hauptstall 59 Liegeplätze vorhanden seien (Beschwerde, Rz. 30; Replik, Rz. 4). Die Vorinstanz lasse diesen Punkt im angefochtenen Entscheid offen und verweise auf diesen Entscheid, gemäss welchem er auf seinem Betrieb bloss noch einen Rindviehbestand von maximal 52 Kühen oder Rindern zuzüglich Kälber halten dürfe. Bei einem Verstoss dagegen dürften gestützt auf Anhang 8 Ziff. 2.3.1 Bst. a DZV pro zu viel gehaltener GVE 1 Punkt angerechnet werden. Beziehe sich der Vorwurf hingegen auf eine Überbelegung aufgrund nicht ausreichend vorhandener Liegeplätze, würden gemäss Anhang 8 Ziff. 2.3.1 Bst. b DZV pro zu viel gehaltener GVE 10 Punkte angerechnet. Da im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen sei, dass den Kühen im Laufstall nur 51 Liegeboxen zur Verfügung gestanden hätten, sei lediglich von einem Verstoss gegen das teilweise Tierhalteverbot auszugehen (Beschwerde, Rz. 31 f.).

**7.2** Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, der rechtserhebliche Sachverhalt sei ausreichend ermittelt worden; weitere Beweiserhebungen

wie ein Augenschein seien nicht nötig (Vorinstanz, Vernehmlassung vom 3. August 2023, S. 2).

**7.3** Die Erstinstanz hält fest, der Entscheid des Veterinäramts vom 14. Dezember 2021 sowie die Kontrollrapporte seien massgebende Dokumente, gestützt auf deren Feststellungen Kürzungen der Direktzahlungen erfolgten. Dem Kontrollrapport vom 26. November 2021 seien sämtliche Feststellungen zu entnehmen. Darin festgehalten sei eindeutig auch die Überbelegung. Denn zum Kontrollzeitpunkt hätten sich 52 Kühe (zu Beginn der Kontrolle sogar deren 54) in einem Abteil des Laufstalls befunden, obwohl nur 51 Liegeboxen in diesem Abteil vorhanden gewesen seien (Erstinstanz, Vernehmlassung vom 3. August 2023, Ziff. 2). Relevant sei dabei die Anzahl Liegeboxen pro Abteil und nicht die Gesamtzahl der Liegeboxen im gesamten Stall (ebd. Ziff. 3; Duplik, S. 1). Der Beschwerdeführer habe die Feststellungen mit seiner Unterschrift auf dem Kontrollrapport bestätigt und nicht angegeben, dass 61 Liegeboxen im fraglichen Abteil des Laufstalls vorhanden gewesen wären (Erstinstanz, Vernehmlassung, vom 3. August 2023, Ziff. 2). Zudem stünden die Kontrollpersonen als Zeugen für die vorgefundene Überbelegung zur Verfügung (ebd., Ziff. 3; Duplik, S. 1). Nach so langer Zeit einen nachträglichen Augenschein durchzuführen, sei nicht zielführend (ebd., Ziff. 3).

#### **7.4**

**7.4.1** Im angefochtenen Entscheid stellt sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, sie müsse – wie auch die Erstinstanz – bei ihren Beurteilungen und Berechnungen von den rechtskräftigen Entscheiden und den entsprechenden Kontrollprotokollen des Veterinäramts ausgehen können (angefochtener Entscheid, E. II.5.a). Anlässlich der Kontrolle vom 26. November 2021 haben die Kontrollpersonen folgenden handschriftlichen Vermerk protokolliert: *"52 Kühe im Laufstall m. 51 Liegeboxen, anfangs [unleserlich] 54 Kühe m. 51 Boxen"* (Vorakten act. 8, Stellungnahme des Landwirtschaftsamts vom 20. Februar 2023, Beilage 6, Kontrollprotokoll vom 26. November 2021, Zusatzblatt 2 zum Kontrollprotokoll, Kontrollergebnis Nr. 8). Diese Angaben im Kontrollprotokoll des Veterinäramtes wurden vom Beschwerdeführer unterschrieben bestätigt, wobei sich seine Unterschrift auf der ersten Seite des Protokolls sowie auf jedem der beiden Zusatzblätter befindet. Die erste Seite des Protokolls weist direkt oberhalb der Unterschriftsfelder folgenden Vermerk auf: *"Die verantwortliche Person hat das Kontrollprotokoll/-ergebnis eingesehen, bestätigt die Richtigkeit der von ihm/ihr bei der Kontrolle gemachten Angaben und nimmt von den angeordneten Massnahmen sowie der dazugehörigen Rechtsbelehrung Kenntnis."*

Diese befindet sich auf der zweiten Seite des Protokolls und enthält den Hinweis: *"Die verantwortliche Person hat die Möglichkeit, sich zur vorliegenden Kontrolle sowie zu Recht und Sache innert 10 Tagen nach der Kontrolle [Hervorhebung im Original] zu äussern."* Damit ist aktenmässig erstellt, dass sich zu Anfang der Kontrolle 54, später noch 52 Kühe im Laufstall mit 51 Liegeboxen befunden haben und der Beschwerdeführer diese Tatsache bestätigt hat. Die Erstinstanz gibt an, er habe diese Feststellungen nie bestritten (Erstinstanz, Vernehmlassung vom 3. August 2023, Ziff. 6). Der Beschwerdeführer führt im vorliegenden Beschwerdeverfahren selbst aus, erst im vorinstanzlichen Rekursverfahren und damit lange nach Ablauf der 10-Tagesfrist nach der Kontrolle geltend gemacht zu haben, den Kühen stünden 61 Liegeboxen zur Verfügung (vgl. Beschwerde, Rz. 10, 30). Auf die von ihm noch im vorinstanzlichen Verfahren erwähnten mobilen Abschränkungen zwischen den Stallabteilen (vgl. E. 4.3) geht er nicht ein, sondern gibt lediglich an, im Laufstall hätten sich 61 Liegeboxen befunden. Damit bestreitet er nicht, dass zum Kontrollzeitpunkt ein Stallabteil mit 51 Liegeboxen bestand, in welchem sich 54 respektive 52 Kühe aufgehalten haben.

Es sind auch keine weiteren Hinweise darauf ersichtlich, dass der im Kontrollrapport festgehaltene Sachverhalt nicht zutreffen könnte. Damit ist der anlässlich der Kontrolle vom 26. November 2021 erstellte und sowohl von den Kontrolleuren als auch dem Beschwerdeführer unterschriebene Kontrollrapport als Urkunde beziehungsweise als Beweismittel dienlich und die Vorinstanz durfte darauf abstellen. Da der Entscheid des Veterinäramtes vom 14. Dezember 2021 den rechtserheblichen Sachverhalt betreffend die Anzahl Liegeboxen identisch zum Kontrollprotokoll vom 26. November 2021 wiedergibt (vgl. Vorakten act. 8, Stellungnahme des Landwirtschaftsamts vom 20. Februar 2023, Beilage 4, Entscheid des Veterinäramts vom 14. Dezember 2021, Sachverhalt Ziff. I.9, S. 6), erübrigen sich Ausführungen dazu, ob auch auf diesen abgestellt werden konnte.

**7.4.2** Nachdem sich der angebotene Augenschein im Laufstall des Beschwerdeführers bereits im vorinstanzlichen Verfahren als untaugliches Beweismittel erwiesen hat (vgl. E. 4.3), gilt dies erst recht für das vorliegende Beschwerdeverfahren, zumal sich die zeitliche Distanz zum massgeblichen Kontrollzeitpunkt vom 26. November 2021 noch vergrössert hat. Es besteht deshalb kein Anlass, einen solchen durchzuführen.

**7.4.3** Nichts zu seinen Gunsten ableiten kann der Beschwerdeführer sodann aus dem Entscheid des Veterinäramts vom 21. Januar 2014. Dieser

hält zwar fest, dass im Hauptstall 52 Fress- und 59 Liegeplätze vorhanden seien (Beschwerdeführer act. 3, Entscheid des Veterinäramts vom 21. Januar 2014, S. 2). Diese Zahlen beziehen sich jedoch auf die Gesamtzahl der Plätze im Stall, nicht auf jene in den einzelnen Stallabteilen und widersprechen im Übrigen der Darstellung des Beschwerdeführers, wonach im Stall 61 Liegeboxen vorhanden gewesen seien. Zudem lag der angeführte Entscheid zum Kontrollzeitpunkt bereits fast acht Jahre zurück. Auch angesichts der jederzeit veränderlichen tatsächlichen Situation im Laufstall (vgl. E. 4.3) ist der Entscheid somit nicht geeignet, verlässliche Hinweise auf die Umstände zum Zeitpunkt der Kontrolle vom 26. November 2021 zu liefern.

**7.4.4** Soweit der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe bei der Sachverhaltsfeststellung ihr Ermessen unzureichend ausgeübt, ist er darauf hinzuweisen, dass die Rüge der Unangemessenheit vorliegend unzulässig ist (vgl. Art. 49 Bst. c VwVG; E. 2).

**7.5** Insgesamt verbleiben keine ernsthaften Zweifel daran, dass der Kontrollrapport die Situation im Laufstall zum Kontrollzeitpunkt richtig wiedergibt. Die Vorinstanz durfte – wie vor ihr die Erstinstanz – auf diesen abstellen. Sie ist zu Recht zum Schluss gekommen, dass sich 52 (zu Beginn der Kontrolle gar 54 Kühe) in einem Stallabteil mit 51 Liegeboxen befunden haben. Ihre Sachverhaltsfeststellung hält damit vor Bundesrecht stand.

Tierschutzbestimmungen sind während des ganzen Beitragsjahres einzuhalten, weshalb auch zeitlich beschränkte Verstösse eine Nichteinhaltung der Beitragsvoraussetzungen für Direktzahlungen darstellen (Urteil des BGer 2C\_451/2011 vom 24. Januar 2012 E. 3.3). Nach dem Gesagten hat damit ein Verstoß gegen Art. 41 Abs. 2 TSchV, wonach bei der Haltung von Rindern in Laufställen mit Liegeboxen nicht mehr Tiere eingestallt werden dürfen, als Liegeboxen vorhanden sind (vgl. E. 6.2) als erstellt zu gelten. Ebenso folgt daraus eine Überbelegung des Boxenlaufstalls um eine bzw. mindestens eine zu viel eingestellte GVE im Sinne von Anhang 8 Ziff. 2.3.1 Bst. b DZV (vgl. E. 6.5).

## **8.**

Der Beschwerdeführer rügt weiter, die Annahme eines Wiederholungsfalls bezüglich der vorgeworfenen Überbelegung des Boxenlaufstalls sei zu Unrecht erfolgt.

**8.1** Er bringt vor, die Vor- sowie die Erstinstanz seien davon ausgegangen, dass bereits in den Jahren 2019, 2020 und 2021 Verstösse bezüglich Überbelegung des Milchviehstalls festgestellt worden seien. Auch dazu hätten sie keine eigenen Abklärungen getätigt, sondern auf den Entscheid des Veterinäramts vom 14. Dezember 2021 abgestellt (Beschwerde, Rz. 33). Damit habe die Vorinstanz das LwG beziehungsweise die DZV falsch angewendet und damit Bundesrecht verletzt sowie wiederum den Sachverhalt unzureichend abgeklärt und das eigene Ermessen zum Nachteil des Beschwerdeführers nicht ausgeschöpft (Beschwerde, Rz. 36). Weder in der Verfügung der Erstinstanz noch im angefochtenen Entscheid werde genau erläutert, auf welche Kontrollen sich die Wiederholungsfälle bezögen (Beschwerde, Rz. 34). Aus den Abrechnungen der Jahre 2019, 2020 und 2021 gehe hervor, dass in der Kategorie *"Qual. Tierschutz – Rinder, mit Wasserbüffeln und Yaks"* jeweils Kürzungen mit dem Vermerk *"Belegung der Stallungen; mangelhaft"* erfolgt seien. Diese Abrechnungen gäben allerdings keine Auskunft, inwiefern die Belegung der Stallungen mangelhaft gewesen sei (Replik, Rz. 8). Eine Überbelegung im Laufstall sei ausschliesslich an der Kontrolle vom 26. November 2021 festgestellt worden. Einmal sei eine Überbelegung in der Kälberhaltung angetroffen worden, was aber anders sanktioniert werde (vgl. Beschwerde, Rz. 35; Replik, Rz. 10). Anerkannt werde zudem, dass ein mehrfacher Verstoss gegen die Bestandesbeschränkung gemäss der Verfügung vom 21. Januar 2014 vorgelegen habe (Beschwerde, Rz. 35). Auch dieser werde aber anders sanktioniert als eine Überbelegung des Boxenlaufstalls (vgl. Replik, Rz. 11).

**8.2** Die Erstinstanz führt aus, in den Direktzahlungsjahren 2019, 2020 und 2021 seien nachweislich Kürzungen der Direktzahlungen wegen Überbelegung des Laufstalls erfolgt. Dies ergebe sich aus den Schlussabrechnungen, welche vom Beschwerdeführer nicht angefochten worden seien (Erstinstanz, Vernehmlassung vom 3. August 2023, Ziff. 5). Insofern sei erwiesen, dass es sich um Wiederholungsfälle im Sinne der DZV handle (Duplik, S. 1).

### **8.3**

**8.3.1** Die Vorinstanz erwog, soweit im Rekurs behauptet werde, es handle sich erst um den zweiten Verstoss, könne dieser Argumentation angesichts der mehr als zehnjährigen Vorgeschichte von Verstössen nicht gefolgt werden (angefochtener Entscheid, E. II.5.d). Sie führte unter anderem weiter aus, das Veterinäramt habe zwischen 2014 und 2019 wiederholt festgestellt, dass Tierzahlen und Tierschutzvorschriften nicht eingehalten worden seien (angefochtener Entscheid, E. II.2, S. 5 unten), ohne aber die

Verstösse im Einzelnen zu nennen. Eine Nachkontrolle vom 4. Juni 2019 habe gezeigt, dass die Tierzahlbeschränkung nun eingehalten worden sei. Bei einer unangemeldeten Nachkontrolle am 10. Dezember 2020 seien wiederum diverse Mängel festgestellt worden ("*Überbelegung von zwei Iglus für Kälber ohne ständigen Zugang zu Wasser und Raufutter, drei kranke Kälber, drei Kühe mit Lahmheiten*"; angefochtener Entscheid, E. II.2, S. 6). Aufgrund welcher Verstösse in den Vorjahren sie konkret von einem (mehrfachen) Wiederholungsfall ausgeht, legt sie nicht dar.

**8.3.2** Für den vorgeworfenen, vorliegend strittigen Verstoss der mehrfachen Überbelegung des Boxenlaufstalls, wurden 120 Punkte (entsprechend Fr. 12'000.-; vgl. E. 6.5) mit dem Vermerk "*Belegung der Stallungen; mangelhaft*" abgezogen. Für die vorhergehenden drei Beitragsjahre erstellt ist eine Überbelegung in der Kälberhaltung ("*Überbelegung von zwei Iglus für Kälber [...]*", Kontrolle vom 10. Dezember 2020, soeben E. 8.3.1) sowie der vom Beschwerdeführer anerkannte mehrfache Verstoss gegen die Bestandesbeschränkung gemäss der Verfügung vom 21. Januar 2014 (E. 8.1). Zu prüfen ist deshalb zunächst, ob aufgrund dieser beiden früheren Verstösse ein Wiederholungsfall zu bejahen ist.

**8.3.3** Das Vorliegen eines Wiederholungsfalls setzt voraus, dass beim selben Kontrollpunkt der gleiche oder ein analoger Mangel bereits in einer Kontrolle für das gleiche Beitragsjahr oder in einer Kontrolle für die drei vorangehenden Beitragsjahre beim selben Bewirtschafter oder bei derselben Bewirtschafterin festgestellt wurde (Anhang 8 Ziff. 1.2 DZV). Vorliegend erstellt ist eine Überbelegung des Boxenlaufstalls des Beschwerdeführers anlässlich der Kontrolle vom 26. November 2021, mithin ein Mangel beim Kontrollpunkt von Anhang 8 Ziff. 2.3.1 Bst. b DZV, da im Laufstall mehr Tiere eingestallt waren, als sich Liegeboxen darin befanden (vgl. Art. 41 Abs. 2 TSchV; siehe E. 7.5). Der Kontrollpunkt von Anhang 8 Ziff. 2.3.1 Bst. b DZV bezieht sich aufgrund seines klaren Wortlauts ("*Überbelegter Boxenlaufstall*") ausschliesslich auf Boxenlaufställe. Art. 41 Abs. 1 TSchV regelt, dass in Laufställen für Rinder die Laufgänge so beschaffen sein müssen, dass die Tiere einander ausweichen können. Zudem dürfen, sofern – wie hier – ein Laufstall mit Liegeboxen vorliegt, darin höchstens so viele Tiere eingestallt werden, wie Liegeboxen vorhanden sind (vgl. Art. 41 Abs. 2 TSchV; vgl. E. 6.2 und 7.5). Aus dem Wortlaut ("*die Tiere*"; "*nicht mehr Tiere*") der soeben zitierten Bestimmungen (und ihrer Stellung im 2. Abschnitt [*"Rinder"*] des 3. Kapitels der Tierschutzverordnung) ergibt sich, dass sie die Gruppenhaltung von Rindern regeln.

Damit zu vergleichen ist die Überbelegung in der Kälberhaltung ("*Überbelegung von zwei Iglus für Kälber [...]*"). Sie wurde anlässlich der auf dem Betrieb des Beschwerdeführers durchgeführten Kontrolle vom 10. Dezember 2020 – und damit in einem der drei vorangehenden Beitragsjahre – festgestellt. Zu prüfen ist deshalb, ob es sich dabei um einen Mangel beim selben Kontrollpunkt handelt, und, wenn ja, ob dieser als gleich oder analog zu qualifizieren ist (vgl. Anhang 8 Ziff. 1.2 DZV). Bei der Haltung von Kälbern gilt, dass diese im Alter von zwei Wochen bis vier Monaten in Gruppen gehalten werden müssen, sofern mehr als ein Kalb auf dem Betrieb vorhanden ist. Ausgenommen sind Kälber, die einzeln in Hütten ("*Iglus*") mit dauerndem Zugang zu einem Gehege im Freien gehalten werden (Art. 38 Abs. 3 TSchV). Daraus ergibt sich, dass die Kälberhütten (Iglus) für die Einzelhaltung von Kälbern eingesetzt werden können.

Zwar betreffen beide Mängel – die das Beitragsjahr betreffende Überbelegung im Boxenlaufstall sowie die frühere Überbelegung von zwei Kälberhütten (Iglus) – die Belegung der Stallungen und damit einen tierschutzrelevanten Aspekt der Tierhaltung. Bei einer – für die Einzelhaltung vorgesehenen – Kälberhütte handelt es sich jedoch um keinen – für die Gruppenhaltung vorgesehenen – (Boxen-) Laufstall. Der in der Überbelegung von zwei Kälberhütten bestehende frühere Mangel betraf damit nicht die Belegung des Boxenlaufstalls. Da sich der Kontrollpunkt von Anhang 8 Ziff. 2.3.1 Bst. b DZV ("*Überbelegter Boxenlaufstall*") aber ausschliesslich auf Boxenlaufställe bezieht, kann der zu vergleichende Mangel der Überbelegung der Kälberhütten deshalb keine Überbelegung des Boxenlaufstalls im Sinne von Anhang 8 Ziff. 2.3.1 Bst. b DZV darstellen. Es liegt damit kein Mangel beim selben Kontrollpunkt vor, wie dies Anhang 8 Ziff. 1.2 DZV für einen Wiederholungsfall voraussetzt.

Daran ändert nichts, dass der Begriff "*Kontrollpunkt*" ausserhalb der DZV auch im "*Tierschutz-Kontrollhandbuch*" des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV verwendet wird und darin beide Kontrollkriterien – ob nicht mehr Tiere in Laufställen eingestallt sind als Liegeboxen zur Verfügung stehen sowie ob in Einzelboxen und Einzeliglus nicht mehr als ein Kalb gehalten wird – unter dem Abschnitt "*Belegung der Stallungen*" geprüft werden (vgl. für dessen aktuelle, seit 1. Januar 2022 geltende Version Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV, Tierschutz-Kontrollhandbuch vom 11. Oktober 2021 [im Folgenden: Tierschutz-Kontrollhandbuch Rinder], abrufbar unter [www.blv.admin.ch](http://www.blv.admin.ch) > Tiere > Rechts- und Vollzugsgrundlagen > Hilfsmittel und Vollzugsgrundlagen > Kontrollunterlagen und -handbücher > Nutztiere > Tierschutz-

Kontrollhandbuch Rinder, letztmals besucht am 21. Juni 2024; vgl. zur Geltung dieser Verwaltungsverordnung BVGE 2009/39 E. 5.2; Urteil des BVGer B-3259/2018 vom 20. Juli 2020 E. 7.3 je m.H.). Denn weder erwähnt oder verweist die DZV auf das Tierschutz-Kontrollhandbuch Rinder, noch ist dies umgekehrt der Fall. Dieses richtet sich an die mit den Tierschutzkontrollen befassten Stellen, nicht an die für die Anwendung der DZV zuständigen. Es ist deshalb nicht zur Auslegung des Begriffs "Kontrollpunkt" in Anhang 8 Ziff. 1.2 DZV heranzuziehen. Darunter sind die in den Tabellen von Anhang 8 DZV aufgeführten Kontrollpunkte zu verstehen.

**8.3.4** Da der frühere Mangel nicht denselben Kontrollpunkt betraf und das Vorliegen eines Wiederholungsfalles bereits deshalb ausscheidet, stellt sich die Frage nicht, ob der Mangel als gleich oder analog zu qualifizieren ist (vgl. Anhang 8 Ziff. 1.2 DZV). Im vorliegenden Verfahren ebenfalls nicht zu beurteilen ist, ob die Überbelegung der Kälberhütten einen Verstoss gegen die Qualitätsvorgaben beim Tierschutz im Sinne von Anhang 8 Ziff. 2.3.1 Bst. a DZV darstellt.

**8.3.5** Zu prüfen bleibt, ob aufgrund des mehrfachen Verstosses gegen die Bestandesbeschränkung (vgl. Ziff. 8.1 und 8.3.2) ein Wiederholungsfall im Sinne von Anhang 8 Ziff. 1.2 DZV zu bejahen ist. Auch dieser betrifft – wie die Überbelegung des Boxenlaufstalls und der Kälberhütten – die Belegung der Stallungen. Die Nichteinhaltung einer Bestandesbeschränkung führt jedoch nicht notwendigerweise dazu, dass nicht jedem Tier eine Liegebox zur Verfügung steht. Ein solcher Verstoss ist unabhängig von einer allfälligen Überbelegung eines Boxenlaufstalls. Er stellt einen Verstoss gegen die Qualitätsvorgaben beim Tierschutz im Sinne von Anhang 8 Ziff. 2.3.1 Bst. a DZV dar (vgl. die Rechtsprechung zur Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen, welche per 2015 in Anhang 8 der DZV integriert wurde; Urteil des BVGer B-7579/2015 vom 6. Januar 2017 E. 2, 6.1.3, 7.1 und 7.2). Auch bei der Nichteinhaltung der Bestandesbeschränkung handelt es sich somit nicht um einen Mangel beim selben Kontrollpunkt – der Überbelegung des Boxenlaufstalls im Sinne von Anhang 8 Ziff. 2.3.1 Bst. b DZV – wie dies Anhang 8 Ziff. 1.2 DZV für das Vorliegen eines Wiederholungsfalles voraussetzt. Auch bei diesem Verstoss erübrigt sich deshalb die Frage, ob der Mangel als gleich oder analog zu qualifizieren wäre (vgl. soeben E. 8.3.3 f.)

**8.3.6** Da die beiden in den Vorjahren begangenen Verstösse (Überbelegung in der Kälberhaltung sowie Verstoss gegen die

Bestandesbeschränkung) nicht denselben Kontrollpunkt – die Überbelegung des Boxenlaufstalls – betreffen, kann gestützt auf sie nach dem Gesagten vorliegend nicht auf einen Wiederholungsfall geschlossen werden.

**8.3.7** Im Recht liegen die Schlussabrechnungen der Direktzahlungen der vorangehenden drei Beitragsjahre. Aus allen gehen – jeweils im Abschnitt *"Qualitativer Tierschutz – Rinder, mit Wasserbüffeln und Yaks"* – Kürzungspunkte mit dem Vermerk *"Belegung der Stallungen; mangelhaft"* hervor. Es finden sich also Kürzungen mit dem gleichen Vermerk wie jene für den vorliegend strittigen Verstoss der mehrfachen Überbelegung des Boxenlaufstalls (vgl. E. 8.3.2). Für das Beitragsjahr 2019 wurden für diesen Kürzungspunkt Fr. 1'278.– in Abzug gebracht (Vorakten act. 8, Stellungnahme des Landwirtschaftsamts vom 20. Februar 2023, Beilage 11, Schlussabrechnung Direktzahlungen 2019, S. 5), für das Beitragsjahr 2020 Fr. 800.– (Vorakten act. 8, Stellungnahme des Landwirtschaftsamts vom 20. Februar 2023, Beilage 10, Schlussabrechnung Direktzahlungen 2020, S. 4). Auf der Schlussabrechnung für das Beitragsjahr 2021 finden sich mit dem identischen Vermerk *"Belegung der Stallungen; mangelhaft"* vier Kürzungspunkte mit den Beträgen Fr. 200.–, Fr. 1'600.–, Fr. 2'800.– und Fr. 3'000.– (Vorakten act. 8, Stellungnahme des Landwirtschaftsamts vom 20. Februar 2023, Beilage 5, Schlussabrechnung Direktzahlungen 2021, S. 5). Genauere Hinweise darauf, worin die Mangelhaftigkeit der Belegungen jeweils bestand, lassen sich den Schlussabrechnungen nicht entnehmen.

**8.3.8** Der Verfügung der Erstinstanz vom 14. November 2022 liegt eine Aktennotiz zur Berechnung der im Beitragsjahr 2022 vorgenommenen Direktzahlungskürzung zugrunde (Vorakten act. 8, Stellungnahme des Landwirtschaftsamts vom 20. Februar 2023, Beilage 8). In dieser wird beim Kontrollpunkt *"Belegung der Stallungen"* auf den – für dieses Beitragsjahr einzig am 26. November 2021 festgestellten – Verstoss der Überbelegung des Boxenlaufstalls Bezug genommen und der Vermerk *"Bereits 2019/2020/2021 festgestellt"* aufgeführt. Näheres zu den Verstössen in diesen vorangehenden drei Beitragsjahren wird jedoch nicht ausgeführt. Auch finden sich für diese Jahre in den Akten keine Notizen zur Berechnung der Direktzahlungskürzungen, woraus Angaben zu den einzelnen früheren Verstössen hervorgehen könnten. Auf der Schlussabrechnung für das Beitragsjahr 2021 finden sich vier Kürzungspunkte mit dem identischen Vermerk *"Belegung der Stallungen; mangelhaft"*. Ob es sich dabei jeweils um den gleichen oder vier unterschiedliche Verstösse handelt, bleibt unklar, ebenso wie die Frage, ob sich die Vorinstanz mit dem Vermerk auf im Tierschutz-Kontrollhandbuch Rinder im Abschnitt *"Belegung der Stallungen"*

aufgeführte Verstösse (vgl. E. 8.3.3) bezieht. Denn sie führt nicht aus, aufgrund welcher Verstösse in den Vorjahren sie konkret von einem gleichen oder analogen Mangel beim selben Kontrollpunkt – der Überbelegung des Boxenlaufstalls – ausgeht, wie dies aber für die Annahme eines Wiederholungsfalls vorausgesetzt wird (vgl. Anhang 8 Ziff. 1.2 i.V.m. Anhang 8 Ziff. 2.3.1 Bst. b DZV). Mangels genauerer Angaben zu den jeweiligen Verstössen in den Schlussabrechnungen der Beitragsjahre 2019, 2020 und 2021 – und nur aus den Kürzungsbeiträgen allein – ergibt sich entgegen den Ausführungen der Erstinstanz auch nicht, dass gestützt auf diese Unterlagen auf Wiederholungsfälle geschlossen werden müsste (vgl. zur Berechnung der Kürzungsbeträge E. 6.5).

**8.3.9** Zusammenfassend geht aus dem angefochtenen Entscheid nicht hervor, aufgrund welcher Verstösse in den vorangegangenen Beitragsjahren die Vorinstanz einen Wiederholungsfall bejaht hat. Die beiden erstellten Verstösse, welche im Zusammenhang mit der Belegung der Stallungen stehen und bei denen die Art des Verstosses feststeht – die Überbelegung bei der Kälberhaltung sowie die Verstösse gegen die Bestandesbeschränkung – betreffen nicht den Kontrollpunkt der Überbelegung des Boxenlaufstalls. Sie sind deshalb nach dem Gesagten nicht geeignet, um vorliegend auf einen Wiederholungsfall zu schliessen. Bei den weiteren aus den Akten hervorgehenden Kürzungen in den Beitragsjahren 2019, 2020 und 2021 mit dem Vermerk "*Belegung der Stallungen; mangelhaft*" ist unklar, welche Verstösse ihnen zugrunde liegen. Es steht jedenfalls nicht zweifelsfrei fest, dass es sich dabei um solche beim gleichen Kontrollpunkt – der Überbelegung des Boxenlaufstalls – gehandelt haben muss. Auch aufgrund dieser Kürzungen kann deshalb vorliegend nicht auf einen Wiederholungsfall geschlossen werden.

**8.4** Unter diesen Umständen bleibt gestützt auf die vorliegenden Beweismittel unklar, ob in einer Kontrolle für das gleiche oder die drei vorangegangenen Beitragsjahre ein Mangel beim selben Kontrollpunkt festgestellt wurde. Dabei handelt es sich – als Voraussetzung für einen Wiederholungsfall im Sinne vom Anhang 8 Ziff. 1.2 DZV – um eine der Beweisführungspflicht unterliegende rechtserhebliche Tatsache. Damit ist der vorliegende Sachverhalt nicht genügend erstellt. Es kann nicht beurteilt werden, ob die Vorinstanz vorliegend zu Recht zum Schluss kam, bei der Überbelegung des Boxenlaufstalls am 26. November 2021 handle es sich um einen (mindestens zweiten) Wiederholungsfall. Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen des Beschwerdeführers einzugehen.

**9.**

Ebenso ist die derzeitige Beweislage nicht ausreichend, um den Punkteabzug der Direktzahlungsbeiträge korrekt zu berechnen. Auf die diesbezüglichen Anträge (Rechtsbegehren 2 und 3) ist deshalb nicht weiter einzugehen.

**10.**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz ist aufzuheben.

**10.1** Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Regel in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG). Zur Rückweisung führt insbesondere eine mangelhafte Abklärung des Sachverhaltes durch die Vorinstanz, die ohne eine aufwändigere Beweiserhebung nicht behoben werden kann. Die in diesen Fällen fehlende Entscheidungsreife kann grundsätzlich zwar auch durch die Beschwerdeinstanz selbst hergestellt werden, wenn dies im Einzelfall aus prozessökonomischen Gründen angebracht erscheint; sie muss dies aber nicht. Die Vorinstanz ist mit den tatsächlichen Verhältnissen besser vertraut und darum im Allgemeinen besser in der Lage, die erforderlichen Abklärungen durchzuführen; zudem bleibt der betroffenen Partei dadurch der gesetzlich vorgesehene Instanzenzug erhalten (vgl. BGE 131 V 407 E. 2.1.1; BVGE 2012/21 E. 5.1; Urteile des BVGer B-4710/2019 vom 26. Oktober 2020 E. 7.1; B-4668/2016 vom 14. November 2017 E. 4.1; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER/MARTIN KAYSER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 3. Aufl. 2022, Rz. 3.194). Ebenso ist eine Rückweisung dann angezeigt, wenn die Vorinstanz bei ihrem Entscheid Fragen nicht geprüft hat, die besondere Sachkenntnis bedingen oder bei deren Beurteilung sie einen Ermessensspielraum gehabt hätte (vgl. Urteile des BVGer B-2844/2020 vom 18. März 2022 E. 4.1; B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 4.1; B-4992/2015 vom 6. September 2017 E. 3.5 m.w.H.). Wenn es die Umstände rechtfertigen, ist in Ausnahmefällen auch eine Rückweisung an die erstverfügende Behörde möglich (sog. Sprungrückweisung; Urteile des BVGer B-4710/2019 vom 26. Oktober 2020 E. 7.1; B-5948/2016 vom 20. März 2018 E. 4.6; ASTRID HIRZEL, in: *Praxiskommentar VwVG*, Art. 61 VwVG N 21, je m.w.H.).

**10.2** Vorliegend ist es angezeigt, die Sache zu weiteren Abklärungen sowie zur Neuurteilung an die Erstinstanz zurückzuweisen. Dieser liegen die ihren Schlussabrechnungen der Direktzahlungen der Beitragsjahre 2019

(Verfügung vom 21. November 2019), 2020 (Verfügung vom 16. November 2020) sowie 2021 (Verfügung vom 12. November 2021) zugrundeliegenden Unterlagen, namentlich ihre Aktennotizen zu den Berechnungen der Kürzungen sowie die Kontrollrapporte des Veterinäramts, vor. Sie wird prüfen müssen, ob in einer Kontrolle für das gleiche oder die drei vorangehenden Beitragsjahre bereits ein Mangel beim selben wie dem streitgegenständlichen Kontrollpunkt – der Überbelegung des Boxenlaufstalls – festgestellt worden ist. In einem zweiten Schritt wird sie beurteilen müssen, ob es sich bei der am 26. November 2021 festgestellten Überbelegung des Boxenlaufstalls um den ersten Verstoss oder um einen – ersten oder mindestens zweiten – Wiederholungsfall handelt. Entsprechend wird sie gegebenenfalls die Summe der Punkte aus Wiederholungsfällen und die Kürzung der Direktzahlungsbeiträge für das Jahr 2022 neu berechnen müssen.

**10.3** Nachdem im vorinstanzlichen Verfahren vom (damals nicht anwaltlich vertretenen) Beschwerdeführer keine Parteientschädigung beantragt worden war, besteht kein Anlass, die Sache im Kostenpunkt an die Vorinstanz zurückzuweisen.

## **11.**

**11.1** Entsprechend dem Verfahrensausgang sind dem Beschwerdeführer keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der von ihm geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden werden keine Verfahrenskosten auferlegt (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

**11.2** Obsiegende Parteien haben Anspruch auf eine Parteientschädigung für notwendige Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Da der Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, setzt das Gericht die Parteientschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Berechnungsfaktoren (Art. 8, 9 und 11 VGKE) ist sie auf Fr. 4'000.– festzusetzen. Die Vorinstanz ist anzuweisen, dem Beschwerdeführer diesen Betrag als Parteientschädigung zu entrichten.

(Dispositiv nächste Seite)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid der Vorinstanz vom 16. Mai 2023 wird aufgehoben und die Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Erstinstanz zurückgewiesen.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Dem Beschwerdeführer wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

**3.**

Dem Beschwerdeführer wird zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.– zugesprochen. Dieser Betrag ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

**4.**

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz, die Erstinstanz, das Bundesamt für Landwirtschaft BLW und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Mia Fuchs

Pascal Sennhauser

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 11. Juli 2024

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. ...; Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft (Gerichtsurkunde)
- das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)