

WBE.2022.181 / sr / tm

Art. 38

Urteil vom 23. Februar 2023

Besetzung

Verwaltungsrichter Cotti, Vorsitz  
Verwaltungsrichter Boegli  
Verwaltungsrichter Gautschi  
Gerichtsschreiberin Ruchti

Beschwerde-  
führer

**A.**\_\_\_\_\_,  
vertreten durch MLaw Michael Ritter, Rechtsanwalt,  
Gewerbepark Bata 10, Postfach 250, 4313 Möhlin

**gegen**

**Departement Finanzen und Ressourcen**, Landwirtschaft Aargau,  
Tellistrasse 67, 5001 Aarau

Gegenstand

Beschwerdeverfahren betreffend Direktzahlungen

Entscheid des Departements Finanzen und Ressourcen  
vom 16. März 2022

---

## **Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:**

### **A.**

#### **1.**

Am 9. Dezember 2020 führte das Departement Gesundheit und Soziales (DGS), Amt für Verbraucherschutz, Veterinärdienst, auf einem Grundstück an der X-Strasse in Q., auf welchem A. einen Teil seiner Schafe weidete, eine unangemeldete Tierschutzkontrolle durch. Dabei wurde festgestellt, dass die Weide trotz Temperaturen um den Gefrierpunkt, Schneeregen und morastigem Boden über keinen künstlichen Unterstand verfügte. Der Veterinärdienst forderte A. auf, die Tiere entweder einzustallen oder ihnen den im Winter (1. Dezember bis 28. Februar) erforderlichen Witterungsschutz bis am Folgetag zur Verfügung zu stellen. Eine Nachkontrolle durch den Veterinärdienst vom 11. Dezember 2020 ergab, dass sich die Schafherde weiterhin ohne Witterungsschutz auf der gleichen Parzelle befand. Mit Verfügung des Veterinärdienstes vom 18. Dezember 2020 wurde A. mittels vorsorglicher Anordnung verpflichtet, ab sofort sämtlichen dauernd im Freien gehaltenen Schafen jeweils zwischen dem 1. Dezember und dem 28. Februar den gesetzlich vorgeschriebenen Witterungsschutz in ausreichender Grösse zur Verfügung zu stellen. In der Stellungnahme vom 7. Januar 2021 stritt A. jegliche Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung ab. Mit Verfügung vom 21. Januar 2021 bestätigte der Veterinärdienst seine vorsorgliche Anordnung und ergänzte diese um die Verpflichtung, den im Freien gehaltenen Schafen auch an weiteren Tagen mit extremer Witterung (ausserhalb des Zeitraums vom 1. Dezember bis 28. Februar) den gesetzlich vorgeschriebenen Witterungsschutz in ausreichender Grösse zur Verfügung zu stellen. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

#### **2.**

Mit Verfügung gleichen Datums (21. Januar 2021) stellte das Departement Finanzen und Ressourcen (DFR), Abteilung Landwirtschaft Aargau, Sektion Direktzahlungen & Beiträge, fest, dass A. durch eine temporäre Siloschlauch- und Siloballenlagerung auf den Parzellen Nrn. aaa, bbb und ccc der Gemeinde R. (Betriebsstandort: Y-hof) die Ansprüche an die Hofdünger-Lagereinrichtungen gemäss Art. 14 Abs. 3 und Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) nicht erfüllt und eine konkrete Gefahr einer Verunreinigung des Wassers herbeigeführt habe. Damit liege ein Verstoß gegen gewässerschutzrechtliche Bestimmungen im Sinne von Art. 6 Abs. 1 und 2 GSchG vor. Ferner wurden Massnahmen zur Herstellung des rechtmässigen Zustands angeordnet, unter Androhung der Ersatzvornahme auf Kosten und Risiko von A. Auch diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

**3.**

Am 15. Juli 2021 führte der Veterinärdienst im landwirtschaftlichen Betrieb von A. eine weitere unangemeldete Tierschutzkontrolle durch. Dabei wurde gemäss Kontrollrapport vom 15. Juli 2021 und Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 28. Juli 2021 ein ungenügender Witterungsschutz für die Weidehaltung von 93 Schafen (42 Adulte, 51 Jungtiere) in Form eines Fahrzeuganhängers, unter welchem sich vereinzelt Lämmer auf den morastigen Boden legten, bemängelt. Der Mangel wurde noch vor Ort behoben. A. verzichtete auf den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung betreffend die ihm auferlegten Kontrollkosten.

**4.**

Mit Schreiben vom 19. Oktober 2021 teilte die Abteilung Landwirtschaft A. mit, dass die Direktzahlungsbeiträge für das Beitragsjahr 2021 basierend auf den rechtskräftigen Verfügungen der Abteilung Landwirtschaft und des Veterinärdienstes vom 21. Januar 2021 sowie dem Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 28. Juli 2021 und den darin festgestellten Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung und den Gewässerschutz um den Betrag von Fr. 9'700.00 gekürzt würden. Für den Fall, dass A. mit dieser Kürzung nicht einverstanden sei, könne er innerhalb von 30 Tagen Einwände vorbringen oder eine beschwerdefähige Verfügung verlangen.

**5.**

In der Stellungnahme vom 17. Januar 2022 akzeptierte A. die ihm angedrohte Kürzung der Direktzahlungsbeiträge nicht und verlangte den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung, falls die Abteilung Landwirtschaft daran festhalte.

**B.**

Mit beschwerdefähiger Verfügung vom 16. März 2022 bestätigte die Abteilung Landwirtschaft gegenüber A. die Kürzung seiner Direktzahlungsbeiträge für das Beitragsjahr 2021 um den Betrag von Fr. 9'700.00.

**C.**

**1.**

Dagegen liess A. am 3. Mai 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht einreichen, mit den Anträgen:

**1.**

In Gutheissung der Beschwerde sei die Verfügung der Vorinstanz vom 16. März 2022 aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, dem Beschwerdeführer die zu Unrecht gekürzten Direktzahlungen zuzüglich Zins von 5% seit 1. Januar 2022 vollumfänglich auszusahlen.

2.

Eventualiter sei in Gutheissung der Beschwerde die Verfügung der Vorinstanz vom 16. März 2022 in Bezug auf die folgenden darin verfügten Kürzungen der Direktzahlungen für das Jahr 2021 aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, dem Beschwerdeführer die zu Unrecht gekürzten Direktzahlungen zuzüglich Zins von 5% seit 1. Januar 2022 wie folgt auszubehalten:

- |   |              |
|---|--------------|
| - Tierschutz, Dispositiv-Ziff. 5:                       | CHF 3'060.00 |
| - Tierwohlbeiträge-RAUS, Dispositiv-Ziff. 1:            | CHF 0.00     |
| - Tierwohlbeiträge-Raus, Dispositiv-Ziff. 2:            | CHF 0.00     |
| - Gewässerschutz, Umweltschutz, Natur- und Heimatschutz | CHF 1'000.00 |

3.

Subeventualiter sei in Gutheissung der Beschwerde die Verfügung der Vorinstanz vom 16. März 2022 aufzuheben und das Verfahren sei zur Neubeurteilung und zur ergänzenden Feststellung des Sachverhalts im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt. auf der Parteientschädigung) zu Lasten der Vorinstanz bzw. des Kantons Aargau.

**2.**

Mit Beschwerdeantwort vom 16. Juni 2022 beantragte die Abteilung Landwirtschaft die Abweisung der Beschwerde.

**3.**

Im weiteren Schriftenwechsel (Replik vom 19. August 2022; Duplik vom 21. September 2022; Triplik vom 24. Oktober 2022; Quadruplik vom 11. November 2022) hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

**D.**

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 23. Februar 2023 beraten und entschieden.

---

## **Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**I.**

**1.**

Gegen Verfügungen in Anwendung der Landwirtschaftsgesetzgebung kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Verwaltungsgericht Beschwerde geführt werden (§ 59 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes des Kantons Aargau vom 13. Dezember 2011 [LwG AG; SAR 910.200]). Das Verwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

**2.**

Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

**3.**

Mit der Beschwerde können unrichtige und unvollständige Feststellungen des Sachverhalts und Rechtsverletzungen geltend gemacht sowie die Handhabung des Ermessens gerügt werden (§ 59 Abs. 1<sup>bis</sup> LwG AG).

**II.**

**1.**

**1.1.**

**1.1.1.**

Die Voraussetzungen und das Verfahren für die Ausrichtung von Direktzahlungen sowie die Festlegung der Höhe der Beitragszahlungen werden in der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13) geregelt. Nach Art. 105 DZV kürzen oder verweigern die Kantone die Beiträge gemäss Anhang 8 zu dieser Verordnung. Eine Kürzung der Direktzahlungen ist namentlich für den Fall vorgesehen, dass in einem beitragsberechtigten Betrieb Tierschutzbestimmungen, die Voraussetzungen für Tierwohlbeiträge, namentlich RAUS-Beiträge, sowie landwirtschaftsrelevante Vorschriften nach der Gewässer-, Umwelt-, Natur- und Heimatschutzgesetzgebung verletzt werden (Anhang 8, Ziff. 2.3, 2.9 und 2.11 DZV).

**1.1.2.**

Die Kürzungen nach Anhang 8, Ziff. 2.3 DZV (für die Verletzung von Tierschutzbestimmungen) erfolgen mit Abzügen von Pauschalbeträgen und mit der Vergabe von (Straf-)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. Bei einem erstmaligen Verstoss beträgt die Kürzung maximal 50 Punkte in jedem einzelnen der Buchstaben a–f (von Ziff. 2.3.1). Bei besonders schwerwiegenden Fällen, wie einer groben Vernachlässigung der Tiere oder sehr vielen betroffenen Tieren, kann der Kanton die angemessene Punktzahl angemessen erhöhen. Im Wiederholungsfall gelten keine maximalen Punktzahlen. Die Punkte bei einem Mangel werden im ersten Wiederholungsfall verdoppelt und ab dem zweiten Wiederholungsfall vervierfacht (Anhang 8, Ziff. 2.3.1 DZV).

Verstösse gegen den baulichen und qualitativen Tierschutz, mit Ausnahme des Auslaufs von angebundenem Rindvieh und von angebundenen Ziegen, werden mit mindestens einem Punkt pro betroffene Grossvieheinheit (GVE) geahndet (Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. a DZV). Zum qualitativen Tier-

schutz gehört zunächst die Grundsatzregelung in Art. 4 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (TSchG; SR 455), wonach den Bedürfnissen von Tieren in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen und für ihr Wohlergehen zu sorgen ist (Abs. 1). Das Misshandeln, Vernachlässigen oder unnötige Überanstrengungen von Tieren ist verboten (Abs. 2 Satz 2). Art. 6 Abs. 1 TSchG schreibt sodann eine angemessene Betreuung und Pflege von gehaltenen Tieren vor. Des Weiteren sind die Ausführungsbestimmungen der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (SR 455.1) beachtlich, insbesondere Art. 3 (Grundsätze zur Haltung und zum Umgang mit Tieren), Art. 5 (Konkretisierung der Tierpflege), Art. 6 (Schutz vor Witterung) und Art. 36 Abs. 1 (Anforderungen an die dauernde Haltung im Freien). Die Verordnung des BLV (Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen) über die Haltung von Nutztieren und Haustieren vom 27. August 2008 (SR 455.110.1) enthält ebenfalls Bestimmungen zur dauernden Tierhaltung im Freien und regelt in Art. 6 Abs. 1 und 3 unter anderem die Anforderungen an Unterstände und Böden in Bereichen, in denen sich Tiere vorwiegend aufhalten. Der Auslegung dieser Normen dienen schliesslich auch die Fachinformation Tierschutz des BLV zum Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien (Beschwerdebeilage 11; abrufbar auf [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > BLV > Tiere > Tierschutz > Nutztierhaltung > Schafe > Haltung > PDF-Datei) und die Vollzugshilfe "Kurzinformation Haltung von Schafen" verschiedener Kantone, darunter Aargau, Stand 1. September 2018 (Beschwerdebeilage 10).

Der GVE-Faktor beträgt für gemolkene Schafe 0,25, für andere, über einjährige Schafe 0,17, für unter einjährige Jungschafe, die im Faktor des weiblichen (Mutter-)Tieres eingerechnet werden, 0,00, und für unter halbjährige Weidelämmer (Mast), die nicht den Muttertieren anzurechnen sind, 0,03 (Ziff. 3 des Anhangs zur Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998 [Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV; SR 910.91]).

### **1.1.3.**

Die Kürzungen nach Anhang 8, Ziff. 2.9 DZV (für die Nichterfüllung der Voraussetzungen für Tierwohlbeiträge) erfolgen ebenfalls mit Abzügen von Pauschalbeträgen und über die Vergabe von Punkten, wobei die Punkte pro Tierkategorie nach Art. 73 sowie für die BTS- und RAUS-Beiträge sowie den Weidebeitrag je separat wie folgt in Beträge umgerechnet werden: Summe der Punkte minus 10 Punkte, dividiert durch 100 und dann multipliziert mit den BTS-, bzw. RAUS- bzw. Weidebeiträgen der betreffenden Tierkategorie (Anhang 8, Ziff. 2.9.1 DZV). Für morastige, nicht ausgezäunte Stellen auf der Auslaufläche werden 10 Punkte angerechnet (Anhang 8, Ziff. 2.9.4 lit. b DZV).

#### **1.1.4.**

Die Kürzungen nach Anhang 8, Ziff. 2.11 DZV (für Verstösse gegen die Gewässer-, Umwelt-, Natur- und Heimatschutzgesetzgebung im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Betriebs, die mit einer rechtskräftigen Entscheidung, mindestens mit einer Verfügung der zuständigen Vollzugsbehörde festgestellt worden sind) betragen beim erstmaligen Verstoß 1'000 Franken. Ab dem ersten Wiederholungsfall beträgt die Kürzung 25% der gesamten Direktzahlungen, jedoch maximal Fr. 6'000.00 (Anhang 8, Ziff. 2.11.1 und 2.11.3 DZV).

#### **1.1.5.**

Ein Wiederholungsfall liegt gemäss Anhang 8, Ziff. 1.2 DZV 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.

### **1.2.**

#### **1.2.1.**

Von den in der angefochtenen Verfügung der Abteilung Landwirtschaft vom 16. März 2022 tabellarisch aufgelisteten Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung (Ziff. 1–5) sollen mit Bezug auf die Kontrollen:

- auf der Weide an der X-Strasse in Q. vom 9. und 11. Dezember 2020 in Anlehnung an die Verfügung des Veterinärdienstes vom 21. Januar 2021 (Vorakten, act. 14–19) 80 Tiere der Kategorie D1/D2 (Art. 73 lit. d Ziff. 1 und 2 DZV: weibliche und männliche Tiere der Schafgattung, jeweils über ein Jahr alt) mit einem GVE-Faktor von 0,17 (Mangel des fehlenden Witterungsschutzes und morastiger Weideboden) bzw. zwei Tiere der Kategorie D1/D2 mit einem GVE-Faktor von 0,17 (Mangel der starken Kotverschmutzung im Bereich der Schenkel und des Schwanzes),
- und auf der Weide an der Y-strasse in R. vom 15. Juli 2021 in Anlehnung an das Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 28. Juli 2021 (Vorakten, act. 24–26) 51 Tiere der Kategorie D3 (Art. 73 lit. d Ziff. 3 DZV in der bis 31. Dezember 2017 in Kraft stehenden Fassung: Weidelämmer) mit einem GVE-Faktor von 0,03 (Mangel des ungenügenden Witterungsschutzes) betroffen gewesen sein.

Für die Mängel des fehlenden Witterungsschutzes (Ziff. 1) und des morastigen Bodens (Ziff. 2) bei der Kontrolle vom 9. Dezember 2020 rechnet die Abteilung Landwirtschaft dem Beschwerdeführer in Anwendung von Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. a DZV je 13,6 Punkte (13,6 betroffene GVE

[80 Tiere x GVE-Faktor 0,17] x 1 Punkt pro GVE) an, was zu Kürzungen von je Fr. 1'360.00 (13,6 Punkte x Fr. 100.00) führt; für den Mangel der starken Kotverschmutzung im Bereich der Schenkel und des Schwanzes (Ziff. 3) den Mindestbetrag von Fr. 200.00 (für einen erstmaligen Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung). Der bei der Nachkontrolle vom 11. Dezember 2020 erneut festgestellte Mangel des fehlenden Witterungsschutzes (Ziff. 4) für wiederum 13,6 davon betroffene GVE schlägt wegen eines Wiederholungsfalls mit Verdoppelung der Punktezahl mit 27,2 Punkten (13,6 betroffene GVE x 1 Punkt pro GVE x 2) zu Buche, was eine Kürzung von Fr. 2'720.00 (27,2 Punkte x Fr. 100.00) ergibt. Den bei der Kontrolle vom 15. Juli 2021 vorgefundenen Mangel des ungenügenden Witterungsschutzes (Ziff. 5) bewertet die Abteilung Landwirtschaft mit 30,6 Punkten (1,53 davon betroffene GVE [51 Tiere x GVE-Faktor 0,03 {für Weidelämmer}] x 5 Punkte pro GVE x 4 [infolge Vervierfachung wegen eines zweiten Wiederholungsfalls]). Daraus resultiert eine Kürzung von Fr. 3'060.00 (30,6 Punkte x Fr. 100.00). Das Zwischentotal der Kürzungen wegen Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung beläuft sich somit auf Fr. 8'700.00.

#### **1.2.2.**

Keine Kürzungen der Tierwohlbeiträge respektive der RAUS-Beiträge haben die bei der Kontrolle vom 15. Juli 2021 festgestellten Mängel der Nichtauszäunung von morastigen Stellen auf der Weidefläche zur Folge, weil die pro Tierkategorie (D1 und D2) dafür angerechneten 10 Punkte durch den in Anhang 8, Ziff. 2.9.1 DZV vorgesehenen Toleranzabzug von 10 Punkten wieder auf null Punkte gesenkt werden.

#### **1.2.3.**

Der mit rechtskräftiger Verfügung der Abteilung Landwirtschaft vom 21. Januar 2021 (Vorakten, act. 20–23) festgestellte Mangel des Verstosses gegen das Gewässerschutzgesetz durch die Herbeiführung einer konkreten Gefahr einer Gewässerverunreinigung mit einem (möglichen) Eintrag von Siloabwasser und durch Silage verunreinigtes Regen und-/oder Hangwasser in einen Entwässerungsschacht wird von der Abteilung Landwirtschaft mit einer Beitragskürzung im Umfang von Fr. 1'000.00 für einen erstmaligen Verstoss im Sinne von Anhang 8, Ziff. 2.11.3 DZV sanktioniert.

#### **1.2.4.**

Dadurch erhöhen sich die in der angefochtenen Verfügung vorgesehenen Kürzungen auf den Gesamtbetrag von Fr. 9'700.00 (Fr. 8'700.00 wegen Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung plus Fr. 1'000.00 wegen eines erstmaligen Verstosses gegen Gewässerschutzvorschriften).



## **2.**

### **2.1.**

Der Beschwerdeführer rügt im Hinblick auf die bei den Tierschutzkontrollen vom 9. und 11. Dezember 2022 festgestellten Mängel des fehlenden Witterungsschutzes und des morastigen Bodens (angefochtene Verfügung, Ziff. 1, 2 und 4) vorab eine unvollständige und unrichtige Feststellung des Sachverhalts, indem unklar sei, ob davon tatsächlich 13,6 GVE mit einem GVE-Faktor von 0,17 betroffen gewesen seien. Aus der Verfügung des Veterinärdienstes vom 21. Januar 2021 (Vorakten, act. 14–19) sei nämlich nicht ersichtlich, dass es sich bei den darin genannten "rund 80 Schafen" ausschliesslich um adulte Tiere gehandelt habe. Die Vorinstanz gehe pauschal und ohne Angabe von Gründen von adulten Tieren aus und ziehe gar nicht in Betracht, dass sich in der betreffenden Herde auch Jungtiere befunden haben könnten. Mindestens ein Drittel der Herde habe aus Jungtieren bestanden, was er (der Beschwerdeführer) bestätigen könne. Ohnehin wäre es am Veterinärdienst, die genaue Anzahl der adulten Tiere und Jungtiere festzustellen und zu dokumentieren. Mit einem gewissen Anteil an Jungtieren mit einem GVE-Faktor von 0,00 wären die betroffenen GVE und damit die Kürzungen der Direktzahlungsbeiträge bedeutend geringer ausgefallen. Abgesehen davon dürfe nicht ohne weiteres auf die Angaben in der Verfügung des Veterinärdienstes vom 21. Januar 2021 abgestellt werden, weil im Zusammenhang mit jener Verfügung das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers massiv verletzt worden sei. Die Fotos und Videos, die dieser Verfügung zugrunde lägen, seien dem Beschwerdeführer nie zur Kenntnis gebracht worden.

### **2.2.**

Aus den bei den Akten liegenden Fotos und Videos zu den Tierschutzkontrollen vom 9. Dezember 2020 (Vorakten, act. 4–8; CD-ROM 1, V1 und V2) und vom 11. Dezember 2020 (Nachkontrolle; Vorakten, act. 9–12) ist hinreichend ersichtlich, dass sich auf der damals besuchten Weide in Q. ausschliesslich adulte Tiere, mithin keine Lämmer befanden. Dieser Umstand geht zudem aus einer Feststellung in der Aktennotiz des Landwirtschaftlichen Zentrums Liebegg zum runden Tisch vom 11. Dezember 2020 (Vorakten, act. 185–188) hervor, wonach sich im Q.feld zwei Weidegruppen (je eine Remonten- und Auengruppe) befunden hätten (Vorakten, act. 186). Die Auen (adulte Schafe) und die Jungtiere (Remonten) hielten sich demnach nicht auf der gleichen Weide auf, sondern auf getrennten Weiden. Ob es auf der besuchten Weide exakt 80 adulte Tiere waren, lässt sich zwar anhand der Fotos und Videos nicht rekonstruieren. Aus dem vorletzten Foto der Nachkontrolle vom 11. Dezember 2020 sind immerhin 64 Tiere ersichtlich, aus dem zweiten Video zur Erstkontrolle vom 9. Dezember 2020 sogar 75 Tiere, womit die Schätzung des Veterinärdienstes ("rund 80 Schafe") als verlässlich einzustufen ist. In der Duplik (S. 4 f.) schildert die Abteilung Landwirtschaft eindrücklich, weshalb eine genaue Auszäh-

lung der Tiere anhand der Ohrmarken mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden gewesen wäre, den sich der Beschwerdeführer nach seinem eigenen Bekunden ebenso wenig gewünscht hätte, zumal seine Tiere dadurch einem erhöhten Stress ausgesetzt und das Tierwohl gefährdet worden wären (Triplik, S. 5). Insofern ist unklar, worin die zu wenig gewissenhafte Abklärung des Sachverhalts durch den Veterinärdienst und die Vorinstanz (vgl. Triplik, S. 4) zu erblicken wäre und welche konkrete Untersuchungsmassnahme in Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes (§ 17 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200]) unterblieben sein soll. In seiner Stellungnahme zur Verfügung des Veterinärdienstes vom 18. Dezember 2020 (vorsorgliche Massnahmen betreffend Witterungsschutz [Vorakten, act. 1–3]) zuhanden des Veterinärdienstes vom 7. Januar 2021 (Vorakten, act. 189–192) bemängelte der Beschwerdeführer noch mit keinem Wort, dass die Anzahl Schafe auf der Weide in Q. (80 Tiere) falsch geschätzt worden sei. Vielmehr war die Grösse der Herde gerade Anlass zur Kritik des Beschwerdeführers, für so viele Tiere einen künstlichen Witterungsschutz zur Verfügung stellen zu müssen. Und auch im Gesuch des Beschwerdeführers vom 6. Februar 2021 (Vorakten, act. 194) zur Wiedererwägung der Verfügung des Veterinärdienstes vom 21. Januar 2021 (Vorakten, act. 14–19) war kein Thema, dass die Schafherde auf der Weide in Q. signifikant weniger als die darin angegebenen "rund 80" Tiere und darunter auch Jungtiere umfasst hätte.

Nicht stichhaltig ist der Einwand des Beschwerdeführers, im Verfahren des Veterinärdienstes, das dessen Verfügung vom 21. Januar 2021 (Vorakten, act. 14–19) vorausging, sei sein rechtliches Gehör verletzt worden, weil ihm das Bildmaterial zu den Kontrollen vom 9. und 11. Dezember 2020 nicht zur Kenntnis gebracht worden sei. Mit der Massnahmenverfügung vom 18. Dezember 2020 (Vorakten, act. 1–3) hat der Veterinärdienst dem Beschwerdeführer ausdrücklich das rechtliche Gehör gewährt und ihm damit Gelegenheit gegeben, zu den angeordneten Massnahmen (Witterungsschutz für die rund 80 auf der Weide in Q. gehaltenen Schafe) Stellung zu nehmen. Es wäre am Beschwerdeführer gewesen, im Rahmen des ihm gewährten rechtlichen Gehörs Einsicht in die Akten des Veterinärdienstes (samt Fotos und Videos von den Tierschutzkontrollen vom 9. und 11. Dezember 2020) zu verlangen, was im speziellen Masse auf der Hand gelegen hätte, wenn er die Anzahl betroffener Tiere angezweifelt hätte. Das Recht auf Akteneinsicht als Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) beinhaltet die Befugnis, am Sitz der Akten führenden Behörden selbst Einsicht in die Unterlagen zu nehmen, sich Aufzeichnungen davon zu machen, und, wenn dies der Behörde keine übermässigen Umstände verursacht, Fotokopien davon zu erstellen (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1020). Im Allgemeinen

besteht hingegen kein Recht auf Zusendung der Akten (oder auch auf elektronische Aufbereitung einer grossen Aktenmenge (BGE 144 II 427, Erw. 3.2.2 f.). Dementsprechend wird das rechtliche Gehör auch nicht verletzt, wenn eine Behörde dem Betroffenen die Akten nur auf dessen Verlangen hin zugänglich macht, anstatt sie ihm mit der Einladung zu einer Stellungnahme spontan zuzusenden. Und selbst wenn der Veterinärdienst dem Beschwerdeführer zusammen mit der Massnahmenverfügung vom 18. Dezember 2020 die Fotos und Videos der Kontrollen von sich aus hätte eröffnen müssen, würde es sich beim Verzicht darauf jedenfalls nicht um eine dermassen schwerwiegende Verletzung von Verfahrensrechten handeln, dass deswegen auf die Nichtigkeit der Verfügung des Veterinärdienstes vom 21. Januar 2021 und damit auf die Unbeachtlichkeit der darin gemachten Feststellungen zu schliessen wäre (zu den strengen Voraussetzungen für die Annahme der Nichtigkeit vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1098 ff.). Ebenso wenig steht ein Beweisverwertungsverbot bezüglich der Fotos und Videos der Tierschutzkontrollen zur Debatte, aus denen sich eine ungefähre Anzahl von 80 ausgewachsenen Schafen zweifelsfrei ergibt.

Vor diesem Hintergrund ist mit der Vorinstanz und gestützt auf die rechtskräftige Verfügung des Veterinärdienstes vom 21. Januar 2021 sowie die in jenem Verfahren vom Veterinärdienst korrekt erhobenen Beweise darauf abzustellen, dass 80 Tiere mit einem GVE-Faktor von 0,17 von den bei den Kontrollen vom 9. und 11. Dezember 2020 festgestellten Mängeln des fehlenden Witterungsschutzes und des morastigen Bodens betroffen waren. Tatsächlich dürften gemäss den nachvollziehbaren Ausführungen und Berechnungen der Abteilung Landwirtschaft in der Duplik (S. 5 ff.) noch sehr viel mehr als 80 (ausgewachsene) Tiere mit denselben Bedingungen konfrontiert gewesen sein, weil eine Vielzahl Tiere auf anderen Weiden des Beschwerdeführers zur selben Zeit ebenfalls keinen Witterungsschutz hatten (vgl. dazu Vorakten, act. 181 und 186) und von den per 9. und 11. Dezember 2020 bei der Tierverkehrsdatenbank (TVD) gemeldeten 311 bzw. 309 adulten Schafen von insgesamt 573 bzw. 565 registrierten Tieren (vgl. Vorakten, act. 155–179, insb. act. 167 und 179) angesichts der Grössenverhältnisse zwischen den verschiedenen Weide- und Stallgruppen mit Sicherheit mindestens die Hälfte davon nicht eingestallt waren. Daraus, dass bei der Bestimmung der Kürzung der Direktzahlungsbeiträge zugunsten des Beschwerdeführers nur ein Teil der effektiven Anzahl Weidetiere ohne Witterungsschutz berücksichtigt wurde, lässt sich nichts gegen die Zuverlässigkeit der Sachverhaltsfeststellung des Veterinärdienstes oder der Vorinstanz ableiten.

In Bezug auf die Anzahl adulter Schafe (80), die am 9. und 11. Dezember 2020 auf der Winterweide jeweils keinen Witterungsschutz hatten, braucht sich die Vorinstanz demnach keine falsche oder unrichtige Sachverhaltsfeststellung vorwerfen zu lassen. Daran ändert auch der Umstand nichts,

dass die Schafe auf den anderen Weiden als diejenige an der X-Strasse in Q. nicht zum Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens gehören, weil in der Verfügung des Veterinärdienstes vom 21. Januar 2021 sowie in der hier angefochtenen Verfügung der Vorinstanz zumindest mit Blick auf die Nachkontrolle vom 11. Dezember 2020 explizit nur auf diese Weide bzw. die sich darauf befindlichen Tiere Bezug genommen wird.

### **3.**

#### **3.1.**

##### **3.1.1.**

Gegen den bei der Tierschutzkontrolle vom 15. Juli 2021 festgestellten Mangel des ungenügenden Witterungsschutzes für 51 kontrollierte Tiere der Kategorie D3 (Weidelämmer) bringt der Beschwerdeführer zunächst vor, dass ein Witterungsschutz im Sommer nur bei extremer Witterung angeboten werden müsse, welche im kontrollierten Zeitpunkt nicht vorgelegen habe. Trotz vorangegangenen Regen hätten vergleichsweise milde Temperaturen geherrscht. Es entspreche nicht den Tatsachen, dass es schon die ganze Woche vor der Kontrolle starke Regenfälle und Unwetter gegeben habe. Für den Nachmittag des Kontrolltages habe die Wettervorhersage sonniges Wetter angekündigt. Er (der Beschwerdeführer) habe die Tierschutzkontrolleurinnen sodann darauf hingewiesen, dass die Wiese zufolge Hanglage nicht unter Wasser gestanden haben könne. Er halte seine Schafe möglichst oft im Freien, um eine Durchseuchung seines Schafbestandes mit der Lungenkrankheit Lungenadenomatose zu verhindern, deren Verbreitung durch einen zu engen Kontakt zwischen den Tieren begünstigt werde. Diese Problematik sei dem Veterinärdienst hinlänglich bekannt gewesen. Dazu könne auf die zahlreiche Korrespondenz mit dem Veterinärdienst verwiesen werden, die vom Verwaltungsgericht einzuholen sei. Nach längeren Diskussionen habe er sich mit den Kontrolleurinnen auf eine Verschiebung des Anhängers aus dem scheinbar morastigen Boden und auf die Bedeckung des Bodens unter dem Anhänger mit Plastikplanen geeinigt. Er habe den Kontrolleurinnen deutlich zu verstehen gegeben, dass er den beanstandeten Mangel nicht akzeptiere und dies auf dem Kontrollrapport (Beschwerdebeilage 6) mit entsprechender Begründung vermerken lassen (kein über mindestens drei Tage anhaltender Dauerregen und kein grossflächiges stehendes Wasser auf der Weide). Auf eine mögliche Kürzung von Direktzahlungen wegen dieses angeblichen Mangels sei er von den Kontrolleurinnen nicht hingewiesen worden. Dem dazugehörigen Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 28. Juli 2021 (Vorakten, act. 24–26) komme kein Verfügungscharakter und keine Verbindlichkeit hinsichtlich der darin festgestellten Mängel zu. Die entsprechenden Feststellungen könnten nicht als unbestritten gelten. Die gegenteilige Auffassung der Vorinstanz widerspreche dem Grundsatz von Treu und Glauben. Vielmehr sei aus dem Umstand, dass der Veterinärdienst trotz Bestreitung des Mangels seitens des Beschwerdeführers keine anfechtbare Verfügung zu den bei der Kontrolle vom 15. Juli 2021 festgestellten Mängeln

erlassen habe, zu schliessen, der Veterinärdienst habe sich der Sichtweise des Beschwerdeführers angeschlossen, wonach bei dieser Kontrolle kein Mangel vorgelegen habe. Damit entbehrten die von der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung in Ziff. 5 und im Zusammenhang mit den Tierwohl- bzw. RAUS-Beiträgen vorgenommenen Kürzungen der Direktzahlungsbeiträge im Umfang von Fr. 3'060.00 und Fr. 0.00 einer rechtlichen Grundlage. Es fehle an einem rechtskräftig festgestellten Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung. Infolgedessen verletze die Kürzung das Legalitätsprinzip und sei willkürlich.

### **3.1.2.**

Das Verwaltungsgericht hat bereits wiederholt erkannt, dass die Abteilung Landwirtschaft bei Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung auch ohne eine zugrundeliegende Verfügung des Veterinärdienstes Kürzungen von Direktzahlungsbeiträgen vornehmen darf (Entscheide des Verwaltungsgerichts WBE.2016.518 vom 25. April 2018, Erw. II/2.4.1, und WBE.2021.414 vom 28. November 2022, Erw. II/2.2). Die rechtliche Grundlage für eine entsprechende Kürzung bieten Art. 170 Abs. 2<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) und Anhang 8, Ziff. 2.3 DZV in Verbindung mit den einschlägigen Tierschutzbestimmungen. Anhang 8, Ziff. 2.3 DZV verlangt im Gegensatz zum Kürzungstatbestand gemäss Anhang 8, Ziff. 2.11 DZV (u.a. Verstoss gegen die Gewässerschutzgesetzgebung) keinen rechtskräftigen Entscheid respektive eine Verfügung der zuständigen Vollzugsbehörde (vgl. dazu den Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2021.414 vom 28. November 2022, Erw. II/2.2). Von einer Verletzung des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV) oder des Willkürverbots (Art. 9 BV) kann somit keine Rede sein, wenn die Abteilung Landwirtschaft auf Meldung des Veterinärdienstes hin den gemeldeten Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung gehörig abklärt und gestützt darauf eine Kürzung der Direktzahlungsbeiträge verfügt. Unzutreffend ist sodann die Darstellung des Beschwerdeführers, er sei vom Veterinärdienst nicht auf die Meldung des Mangels an die Abteilung Landwirtschaft hingewiesen worden. Im Kontrollrapport (Beschwerdebeilage 6) wurde zwar das Kästchen nicht angekreuzt, wonach der Tierhalter darauf aufmerksam gemacht worden sei, dass Mängel zu einer Kürzung der Direktzahlungen führen können. Ein entsprechender Hinweis erfolgte jedoch spätestens im Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 28. Juli 2021 (Vorakten, act. 24–26). Im letzten Satz dieses Schreibens heisst es, Landwirtschaft Aargau erhalte Kenntnis über dieses Schreiben und könne bei Nichteinhalten der Vorschriften der Tierschutzgesetzgebung Kürzungen der Direktzahlungen vornehmen.

Dieses Erläuterungsschreiben zeugt zudem davon, dass sich der Veterinärdienst keinesfalls die Haltung des Beschwerdeführers zu eigen gemacht hat, dass bei der Tierschutzkontrolle vom 15. Juli 2021 kein Mangel (des ungenügenden Witterungsschutzes) vorgelegen habe. Ansonsten wäre auf

dieses Schreiben und die darin angekündigte Meldung an die Abteilung Landwirtschaft zu verzichten gewesen. Dass der Veterinärdienst den bei dieser Kontrolle festgestellten Mangel nicht zum Gegenstand einer anfechtbaren Verfügung gemacht hat, dürfte daran liegen, dass der Mangel noch an Ort und Stelle (behelfsmässig) behoben wurde und folglich von Seiten des Veterinärdienstes kein weiterer Handlungsbedarf durch die Anordnung von (Mängelbehebungs-)Massnahmen bestand. In einer solchen Situation ist die Abteilung Landwirtschaft – wie bereits in den oben zitierten früheren Entscheiden des Verwaltungsgerichts erläutert – gehalten, nicht unbesehen und ohne Prüfung der Einwände des Betroffenen auf einen vom Veterinärdienst nicht mittels rechtskräftiger Verfügung festgestellten Sachverhalt abzustellen. Die Abteilung Landwirtschaft hat in Nachachtung des Untersuchungsgrundsatzes (§ 17 Abs. 1 VRPG) den Sachverhalt unter Beachtung der beidseitigen Vorbringen des Veterinärdienstes und des Betroffenen zu ermitteln und nötigenfalls eigene Untersuchungen anzustellen. Das Ergebnis dieser Untersuchungen unterliegt der freien Beweiswürdigung (§ 17 Abs. 2 VRPG) durch die Abteilung Landwirtschaft.

### **3.1.3.**

#### **3.1.3.1.**

Im Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 28. Juli 2021 wurde ausgeführt, dass zum Kontrollzeitpunkt am 15. Juli 2021 93 auf der Weide gehaltene Schafe (42 Adulte, 51 Jungtiere) mit einem Fahrzeuganhänger als Witterungsschutz und morastigem Boden unter diesem Anhänger hätten auskommen müssen und vereinzelt Lämmer Schutz vor dem Regen gesucht hätten, indem sie sich unter den Anhänger auf den morastigen Boden gelegt hätten. Belegt werden diese Feststellungen durch die zahlreichen bei den Akten liegenden, anlässlich der Kontrolle vom Veterinärdienst aufgenommenen Fotos (Vorakten, act. 27–87) und Videos (CD-ROM 1, V3–5; CD-ROM 2, V6–11). Die Anzahl betroffener Tiere scheint in diesem Fall nicht umstritten zu sein. Der Anhänger mit dem morastigen Boden darunter, unter welchem einzelne Lämmer Schutz vor dem Regen gesucht haben, ist bildlich einwandfrei dokumentiert (Vorakten, act. 28, 31–34, 36–49, 52–57 und 69; CD-ROM 1, V3; CD-ROM 2, V7, V9 und V10). Aus einer weiteren Fotoreihe ist sodann ersichtlich, dass der Anhänger (auf Veranlassung der Tierschutzkontrolleurinnen) aus dem grössten Morast entfernt, an eine andere Stelle verschoben und der Untergrund am neuen Ort mit Plastikplanen belegt wurde, um den Schafen, allen voran den Jungtieren einen gewissen Witterungsschutz zu bieten (Vorakten, act. 70–78). Natürlichen Witterungsschutz (in Form von Bäumen) gab es im eingezäunten Bereich der Weidefläche nicht (Vorakten, act. 79–83; CD-ROM 1, V3). In tatsächlicher Hinsicht umstritten ist im Wesentlichen nur noch, wie lange und intensiv es vor der Kontrolle vom 15. Juli 2021 geregnet hatte und wie durchnässt der Boden der Weide infolgedessen im Allgemeinen war. Diesbezüglich gilt es anzumerken, dass der Boden auch noch an anderen Stellen als (direkt) unter dem Anhänger deutlich sichtbar morastig

war und stark aufgeweicht wirkt (Vorakten, act. 46, 49–51, 58 und 84; CD-ROM 2, V7). Das bis zu einem gewissen Grad wasserabweisende Fell der Tiere war mit Wasser vollgesogen, so dass sich beim häufig feststellbaren, für Schafe nicht typischen Ausschütteln Wasserfontänen bildeten (CD-ROM 2, V6 und V10). Aus alledem ist zu schliessen, dass zwar die Weide noch nicht gerade überschwemmt war, aber sumpfähnliche Verhältnisse herrschten (vgl. dazu auch CD-ROM 2, V8).

Bei der Frage, ob es unter den gegebenen Umständen Witterungsschutz für die 93 Schafe bzw. die 51 Lämmer brauchte und ob der angetroffene Anhänger in dieser Hinsicht genügte, handelt es sich dagegen um eine rechtliche Würdigung des vom Veterinärdienst und der Vorinstanz – soweit ersichtlich – fehlerfrei festgestellten Sachverhalts, für die es einer Auslegung der vom Veterinärdienst und der Abteilung Landwirtschaft für die Annahme eines Verstosses gegen die Tierschutzgesetzgebung angeführten Tierschutzbestimmungen bedarf.

### **3.1.3.2.**

Im Zentrum stehen dabei die spezifischen Witterungsschutzvorschriften in Art. 36 TSchV und Art. 6 der Verordnung des BLV über die Haltung von Nutztieren und Haustieren. Gemäss Art. 36 TSchV dürfen Haustiere nicht über längere Zeit extremer Witterung schutzlos ausgesetzt sein. Werden die Tiere unter solchen Bedingungen nicht eingestallt, so muss ein geeigneter natürlicher oder künstlicher Schutz zur Verfügung stehen, der allen Tieren gleichzeitig Platz und Schutz vor Nässe und Wind sowie starker Sonneneinstrahlung bietet. Es muss ein ausreichend trockener Liegeplatz vorhanden sein (Abs. 1). Ist im Sömmerungsgebiet bei extremer Witterung kein geeigneter Schutz vorhanden, so ist durch geeignete Massnahmen sicherzustellen, dass dem Ruhe- und Schutzbedarf der Tiere entsprochen wird (Abs. 2). Nach Art. 6 der Verordnung des BLV über die Haltung von Nutztieren und Haustieren müssen in einem Witterungsschutz alle Tiere gleichzeitig Platz finden. Dient ein Unterstand nur zum Schutz gegen Nässe und Kälte und wird in ihm nicht gefüttert, so muss er für Rinder, Schafe und Ziegen mindestens die in Anhang 2 Tabellen 1–3 festgelegten Flächen aufweisen (Abs. 1). Böden in Bereichen, in denen sich Tiere vorwiegend aufhalten, dürfen nicht morastig und nicht erheblich mit Kot oder Harn verunreinigt sein (Abs. 3).

Zwischen der Vorinstanz und dem Beschwerdeführer ist kontrovers, was unter einer über längere Zeit herrschenden "extremer Witterung" im Sinne von Art. 36 Abs. 1 TSchV zu verstehen ist und ob dieses Tatbestandsmerkmal anlässlich der Tierschutzkontrolle vom 15. Juli 2021 erfüllt war. Art. 36 Abs. 1 und 2 TSchV und Art. 6 Abs. 3 der Verordnung des BLV über die Haltung von Nutztieren und Haustieren wie auch der Vollzugshilfe "Kurzinformation Haltung von Schafen" (Beschwerdebeilage 10) ist zu entnehmen, dass es beim Witterungsschutz vor allem auch darum geht, den Tieren bei

kalter und/oder nasser Witterung einen trockenen und windgeschützten Liegeplatz mit den in der Verordnung des BLV über die Haltung von Nutztieren und Haustieren definierten Mindestabmessungen zur Verfügung zu stellen. Ein solchermassen trockener und windgeschützter Liegeplatz kommt den natürlichen Bedürfnissen von Schafen, namentlich deren Ruhebedürfnis entgegen. In der Fachinformation Tierschutz Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien des BLV (Beschwerdebeilage 11) heisst es dazu, dass Schafe bei langandauerndem oder kaltem Regen Schutz aufsuchten, um zu verhindern, dass sie bis auf die Haut durchnässt werden und auskühlen. Ohne diesen Schutz könnten die Tiere in ihrer Anpassungsfähigkeit überfordert werden (was seinerseits einen Verstoß gegen Art. 6 TSchV darstellen würde). Es sei aber nicht möglich, exakte Grenzwerte von klimatischen Bedingungen anzugeben, ab denen ein Schutz vor extremer Witterung gewährt werden müsse. Unter welchen Bedingungen Schafe vor Witterung Schutz suchten, hänge zudem nicht nur von den regionalen und klimatischen Bedingungen, sondern ebenfalls von tierspezifischen Kriterien, wie Rasse, Alter, Nährzustand, Zustand der Bewollung oder anderen besonderen Umständen ab. Frischgeborene Lämmer hätten kaum Energiereserven und seien infolge fehlender Fettpolster und des dünnen Wollvlieses sehr empfindlich gegenüber tiefen Temperaturen und Nässe. Um die Tiere vor einem Durchnässen und Auskühlen zu bewahren, sei der Boden so zu gestalten, dass den Tieren beim Liegen nicht übermässig Wärme entzogen werde. Auf nassem oder stark wärmeableitendem Boden würden die Tiere unter Umständen nicht mehr abliegen, wodurch Erschöpfungszustände auftreten könnten (a.a.O., S. 2). Dazu komme, dass durch morastigen Boden insbesondere in Bereichen, in denen sich die Tiere häufig aufhielten, deren Klauen- und Hautgesundheit beeinträchtigt werden könne (a.a.O., S. 3).

Daraus erhellt, dass es – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – nicht nur und nicht einmal in erster Linie darauf ankommt, wie lange eine Schlechtwetterperiode mit Regen anhält, sondern auch auf die Intensität der Regenfälle, die schon innerhalb relativ kurzer Zeit zu unhaltbaren Zuständen auf einer Weide führen können, so dass den Tieren ohne natürlichen oder künstlichen Witterungsschutz (in Form eines Unterstandes mit mindestens zwei Wänden) kein ausreichend trockener (und windgeschützter) Liegeplatz mehr zur Verfügung steht. Aufgrund der in Erw. 3.1.3.1 vorne dargestellten Witterungs- und Bodenverhältnisse bei der Kontrolle vom 15. Juli 2021 muss davon ausgegangen werden, dass die Tiere des Beschwerdeführers auf der fraglichen Weide keinen Zugang zu einem einigermassen trockenen Liegeplatz hatten, wo sie sich, ohne sich dabei der Gefahr von übermässigem Durchnässen und Auskühlen auszusetzen, hätten hinlegen können, was primär mit Bezug auf die noch nicht sehr dicht bewollten Jungtiere problematisch erscheint. Der Umstand, dass sich einzelne Tiere unter dem Fahrzeuganhänger auf morastigen Untergrund hinlegten, der nur zu einem kleinen Teil durch eine Plastikplane abgedeckt



war, zeugt einmal mehr davon, dass dem Ruhebedürfnis der Tiere (auch ausserhalb dieses Bereichs) nicht mit einem genügend trockenen Liegeplatz entsprochen wurde. Das Hinlegen auf den morastigen Boden wiederum war der Haut- und Klauengesundheit der Tiere abträglich. Insofern muss zumindest mit Bezug auf die 51 betroffenen Jungtiere ein ungenügender Schutz vor "extremer Witterung" im Sinne von Art. 36 Abs. 1 TSchV (konkret einer extrem nassen Winterung) angenommen werden, auch wenn es im fraglichen Zeitpunkt nicht besonders kalt gewesen sein, mithin relativ milde Temperaturen geherrscht und die Regenperiode nicht länger als drei Tage hintereinander angehalten haben sollte. Schon die anhand des Bildmaterials dokumentiert hohe Bodennässe zufolge sehr ergiebigen Niederschlags für sich genommen sorgte dafür, dass das ausgewiesene Ruhebedürfnis der Jungtiere in Ermangelung eines natürlichen Witterungsschutzes oder eines Unterstandes nicht gestillt werden konnte und die Tiere durch morastigen Boden waten und sich dort bei Bedarf auch hinlegen mussten. Die Ansicht des Beschwerdeführers, dass es eine Kombination der drei Elemente Kälte, Nässe und Wind brauche, um von einer "extremen Witterung" sprechen zu können, ist mit Blick auf den eigentlichen Zweck des Witterungsschutzes (Befriedigung des Ruhebedürfnisses der Tiere durch das Anbieten eines trockenen und windgeschützten Liegebereichs) abzulehnen und beruht auf einer einseitigen Interpretation der Fachinformation Tierschutz Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien, die von ihm fragmentarisch zitiert, anstatt ganzheitlich verstanden wird. Hätte die Weide bei warmen Temperaturen und Windstille grossflächig unter Wasser gestanden, würde er wohl kaum argumentieren, seine Tiere hätten ohne jeden Witterungsschutz auskommen können. Starkregen mit stark durchweichenden und morastigen Böden bis hin zu Überschwemmungen ist auch ohne gleichzeitige Kälte und starken Wind als extremes Witterungsereignis zu betrachten. Zu Recht gelangten daher der Veterinärdienst und die Vorinstanz zum Schluss, dass der den Jungtieren des Beschwerdeführers gebotene Witterungsschutz ungenügend und nicht tierschutzgerecht war und darüber hinaus eine Voraussetzung für die Ausrichtung von Tierwohl- bzw. RAUS-Beiträgen gemäss Anhang 8, Ziff. 2.9.4 lit. b DZV nicht erfüllt war, indem morastige Stellen auf der Weide nicht ausgezäunt, sondern für die Tiere frei zugänglich waren.

Was der Beschwerdeführer sonst noch dagegen vorbringt, vermag nicht zu überzeugen. Erneut will er sich das Bildmaterial des Veterinärdienstes (Vorakten, act. 27–87; CD-ROM 1, V3–5; CD-ROM 2, V6–11) mit der Begründung nicht entgegenhalten lassen, dass ihm diese Bilder vorenthalten worden seien und dadurch sein Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden sei. Dabei übersieht er, dass der Veterinärdienst seinen Gehörsanspruch insoweit schon deshalb nicht verletzt haben kann, weil das Verfahren des Veterinärdienstes bezüglich der Tierschutzkontrolle vom 15. Juli 2021 nicht in einer Verfügung (mit Anordnung von Tierschutzmassnahmen) mündete (nachdem der Mangel noch vor Ort behoben wurde). Es bestand

deswegen für den Veterinärdienst kein Anlass, dem Beschwerdeführer irgendwelche Akten auszuhändigen, zumal dieser kein Akteneinsichtsbegehren beim Veterinärdienst gestellt hat. Ein solches Begehren stellte der Beschwerdeführer auch nicht bei der Abteilung Landwirtschaft auf deren Ankündigung im Schreiben vom 19. Oktober 2021 (Vorakten, act. 88–91) hin, dass sie eine Kürzung der Direktzahlungsbeiträge unter anderem wegen Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung im Zusammenhang mit der bei der Tierschutzkontrolle des Veterinärdienstes vom 15. Juli 2021 festgestellten Mängel beabsichtigte, mit Einräumung der Gelegenheit zur Erhebung von Einwänden und zur Stellung eines Gesuchs um Ausfertigung einer beschwerdefähigen Verfügung. Vor Einreichung seiner Stellungnahme vom 17. Januar 2021 (Vorakten, act. 98 f.) ersuchte der Beschwerdeführer die Vorinstanz lediglich zweimalig um Fristerstreckung, die ihm auch gewährt wurde (Vorakten, act. 92–97), aber nicht um Zusendung der von der Abteilung Landwirtschaft beigezogenen Akten des Veterinärdienstes. Aus den bereits in Erw. 2.2 vorne dargelegten Gründen war die Abteilung Landwirtschaft unter dem Gesichtspunkt des Anspruchs des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) ebenfalls nicht gehalten, dem Beschwerdeführer die Akten des Veterinärdienstes, einschliesslich der bei der Kontrolle vom 15. Juli 2021 angefertigten Fotos und Videos, von sich aus zuzusenden. Der Beschwerdeführer hat es daher ganz alleine zu verantworten, dass er erstmals vor Verwaltungsgericht Einblick in das betreffende Bildmaterial erhielt. Wäre dem Beschwerdeführer das Bildmaterial tatsächlich in Verletzung seines Gehörsanspruchs vorenthalten worden, so müsste er sich dieses im Übrigen trotzdem entgegenhalten lassen, allenfalls vorab im Rahmen eines zweiten Umgangs bei der Abteilung Landwirtschaft, falls der vorinstanzliche Entscheid wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs des Beschwerdeführers aufzuheben und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen wäre. Allerdings würde eine solche Rückweisung angesichts der Tatsache, dass sich der Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht trotz sehr einlässlichen Rechtsschriften nicht zum Inhalt der Fotos und Videos äussert, einen durch nichts zu rechtfertigenden prozessualen Leerlauf darstellen, was für eine Heilung einer allfälligen Gehörsverletzung im Verfahren vor Verwaltungsgericht sprechen würde.

Die Argumentation des Beschwerdeführers, gemäss der Vollzugshilfe "Kurzinformation Haltung von Schafen" müsse Schafen nur in der Winterperiode vom 1. Dezember bis 28. Februar dauerhaft Witterungsschutz angeboten werden, greift zu kurz. Zwar ist aus dem Umstand, dass der Witterungsschutz ausserhalb dieser Periode nur bei extremer Witterung angeboten werden muss, abzuleiten, dass im Sommer kein permanenter Witterungsschutz zur Verfügung stehen muss. Zu beachten gilt es gleichwohl, dass vom Tierhalter die notwendigen Vorkehren getroffen werden müssen, damit seine Tiere jederzeit vor extremer Witterung Schutz suchen können,

wenn sie diesen aufgrund der klimatischen Bedingungen und ihres physiologischen Zustandes benötigen (Fachinformation Tierschutz Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen, S. 2). Das bedeutet, Tierhalter dürfen auch ausserhalb der Winterperiode ihre Tiere nicht sich selbst überlassen und erst bei einer akuten, nicht mehr abwendbaren Gefahr für deren Wohlergehen einschreiten. Die Duldung eines schutzlosen Zustands während einer gewissen Zeit extremer Witterung, die nach Art. 36 Abs. 1 TSchV zulässig ist (Haustiere dürfen nicht "über längere Zeit" extremer Witterung ausgesetzt sein), kann somit nur dahingehend verstanden werden, dass auf präventive Massnahmen dann verzichtet werden darf, wenn der Tierhalter bei einem Wetterwechsel unverzüglich einschreitet, um das Wohlergehen seiner Tiere zu wahren (vgl. dazu die Studie "Schweizer Tierschutzstrafpraxis 2019, Jahresanalyse des landesweiten Tierschutzstrafvollzugs der Stiftung für das Tier im Recht [Vorakten, act. 259–402], S. 96 [Vorakten, act. 354]). Hingegen ist der Beschwerdeführer gegen den unhaltbaren schutzlosen Nässezustand auf seiner Weide zu spät und erst auf Intervention des Veterinärdienstes eingeschritten. Er hätte schon früher dafür sorgen müssen, dass zumindest seinen Lämmern ein einigermaßen trockener und windgeschützter Liegebereich zur Verfügung steht, so dass sie nicht gezwungen gewesen wären, sich auf den sehr morastigen Boden unter dem Fahrzeuganhänger hinzulegen. Fehl geht sodann der Hinweis des Beschwerdeführers, die zitierte Studie der Stiftung für das Tier im Recht sei für die Auslegung von Art. 36 Abs. 1 TSchV ausserhalb der Tierstrafrechtspraxis unbeachtlich. Vielmehr ist eine einheitliche Auslegung in der gesamten Rechtsordnung anzustreben.

Dass das Schutzbedürfnis auch vom Alter der Tiere und der damit zusammenhängenden physischen Konstitution abhängig ist, wurde bereits anhand der Fachinformation Tierschutz Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien des BLV aufgezeigt. Ferner leuchtet nicht ein, weshalb den Lämmern zwecks Seuchenbekämpfung der benötigte Witterungsschutz vorenthalten und dadurch das Tierwohl und die Tiergesundheit auf andere Weise beeinträchtigt werden sollten. Zur Verhinderung der Verbreitung der Krankheit Lungenadenomatose stehen mit Sicherheit wirksamere und vor allem für das Wohlbefinden der Tiere weniger schädliche Massnahmen als eine auch unter widrigen Witterungsbedingungen schutzlose Weidehaltung zur Verfügung. Schliesslich ist der Abteilung Landwirtschaft keine Verletzung der ebenfalls aus dem Gehörsanspruch des Beschwerdeführers fliessenden Begründungspflicht vorzuwerfen, auch wenn sie in der angefochtenen Verfügung nicht erwähnt, gegen welche Tierschutzbestimmungen der Beschwerdeführer im Einzelnen verstossen hat. Durch den Verweis auf das Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 28. Juli 2021 (Vorakten, act. 24–26), worin die verletzten Tierschutzbestimmungen aufgeführt werden, war für den Beschwerdeführer ohne weiteres erkennbar, inwiefern er gegen das TSchG, die TSchV und die Verordnung des BLV über die Haltung von Nutztieren und Haustieren

verstossen haben soll und von welchen Überlegungen sich die Abteilung Landwirtschaft bei ihrem Entscheid über die Kürzung von Direktzahlungsbeiträgen wegen Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung hat leiten lassen. Dadurch wurde er in die Lage versetzt, sich von der Tragweite der angefochtenen Verfügung ein Bild machen und diese beim Verwaltungsgericht sachgerecht und in voller Kenntnis der Umstände anfechten zu können (vgl. zu den Anforderungen an die behördliche Begründungspflicht statt vieler BGE 143 III 65, Erw. 5.2; 142 II 49, Erw. 9.2, je mit weiteren Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1C\_475/2021 vom 3. November 2022, Erw. 3). In Bezug auf die Nichterfüllung einer Voraussetzung für die RAUS-Beiträge ist zwar zu bemängeln, dass die Vorinstanz in diesem Kontext nicht auf die spezifischen gesetzlichen Grundlagen für die Kürzung der Direktzahlungsbeiträge (Anhang 8, Ziff. 2.9.4 lit. b i.V.m. Anhang 6 lit. b Ziff. 1.2 DZV) hingewiesen hat. Dieser Begründungsmangel wiegt allerdings leicht und rechtfertigt keine Aufhebung der angefochtenen Verfügung aus formellen Gründen, zumal ein Blick des anwaltlich vertretenen Beschwerdeführers in die DZV genügt hätte, um sich Rechenschaft darüber geben zu können, worauf die pro Tierkategorie angerechneten 10 Punkte gründeten, die sich wegen des Toleranzabzuges in gleicher Höhe nicht in einer betragsmässigen Kürzung der Direktzahlungsbeiträge niederschlugen. Er bringt jedoch vor Verwaltungsgericht (auch auf Nennung von Anhang 6 lit. b Ziff. 1.2 DZV in der Duplik, S. 15 f. hin) keinerlei inhaltliche Kritik vor, die an der Anwendbarkeit der erwähnten Bestimmungen auf morastige, nicht ausgezäunte Stellen auf einer Weidefläche und an der richtigen Anwendung durch die Vorinstanz zweifeln liesse. Vor diesem Hintergrund würde eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu neuem Entscheid auch in diesem Punkt abermals einen durch nichts zu rechtfertigenden prozessualen Leerlauf darstellen.

### **3.2.**

Gegen die Kürzung der Direktzahlungsbeiträge wegen des bei der Tierschutzkontrolle vom 15. Juli 2021 festgestellten Mangels des ungenügenden Witterungsschutzes für 51 davon betroffene Jungtiere wehrt sich der Beschwerdeführer ferner mit der Begründung, dass der GVE-Faktor für diese Jungtiere gemäss Ziff. 3.3 des Anhangs zur LBV 0,00 betrage, nicht wie von der Vorinstanz fälschlicherweise angenommen 0,03.

Dem ist mit der Vorinstanz (Beschwerdeantwort, S. 4; Duplik, S. 16) entgegenzuhalten, dass den mit ihren Muttertieren zusammen gehaltenen Lämmern der gleiche Tierschutz anzugedeihen ist wie den separat von den Muttertieren gehaltenen Lämmern (sog. "Weidelämmer"), deren GVE-Faktor gemäss Ziff. 3.4 des Anhangs zur LBV 0,03 beträgt. Alles andere würde zum höchst unbefriedigenden Ergebnis führen, dass Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung an mit den Muttertieren zusammengehaltenen Lämmern, von denen nur oder in viel stärkerem Masse die Jungtiere be-

troffen sind, nicht mit Kürzungen der Direktzahlungsbeiträge geahndet werden könnten, und zwar ausschliesslich deshalb, weil deren GVE-Faktor zufolge Einrechnung in denjenigen der Muttertiere null beträgt. Dieser Inkludierung liegt die Überlegung zugrunde, dass mit den Muttertieren zusammen gehaltene Lämmer keinen nennenswerten zusätzlichen Bewirtschaftungs- und Betreuungsaufwand erfordern. Dabei muss man sich vor Augen halten, dass die GVE-Faktoren (Faktoren für die Umrechnung des Tierbestandes in Grossvieheinheiten) gemäss Anhang zur LBV in erster Linie dazu dienen, die sog. Standardarbeitskraft (SAK) von landwirtschaftlichen Betrieben im Bereich der Tierhaltung zu bestimmen (vgl. dazu Art. 3 Abs. 2 LBV), welche namentlich darüber entscheidet, ob einem landwirtschaftlichen Betrieb Gewerbecharakter im Sinne von Art. 7 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB; SR 211.412.11) zukommt, welche Qualifikation sich wiederum auf die Behandlung von landwirtschaftlichen Betrieben in anderen Rechtsgebieten (beispielsweise im Steuerrecht oder im Raumplanungs- und Baurecht) auf fundamentale Art und Weise auswirken kann. Der Umstand, dass mit den Muttertieren zusammen gehaltene Lämmer keinen nennenswerten zusätzlichen Bewirtschaftungs- und Betreuungsaufwand erfordern, bedeutet aber nicht gleichzeitig, dass ihre körperliche Integrität deswegen weniger schutzwürdig wäre als diejenige anderer Tiere der Schafgattung. Die Tierschutzgesetzgebung gilt grundsätzlich auch für sie und es ist auf eine insofern etwas verunglückte Konzeption der DZV zurückzuführen, dass eine tierschutzwidrige Haltung von solchen Lämmern (bis hin zur qualvollen Tötung im Extremfall) ohne Folgen bei den Direktzahlungsbeiträgen bleiben soll. Das ist mit Sicherheit nicht im Sinne des Gesetzgebers von Art. 170 Abs. 2<sup>bis</sup> LwG und dürfte rein dem Umstand geschuldet sein, dass der Verordnungsgeber nicht oder zu wenig bedachte, dass bei mit den Muttertieren zusammen gehaltenen Lämmern zufolge eines erhöhten Schutzbedürfnisses nur oder vor allem die Jungtiere von tierschutzwidrigen Zuständen betroffen sein könnten. Die dadurch entstehende (unechte) Gesetzeslücke, die zu einem sachlich höchst unbefriedigenden Resultat führt, darf von den rechtsanwendenden Behörden dadurch gefüllt werden, dass für Lämmer generell der GVE-Faktor von 0,03 heranzuziehen ist, sobald von einer Tierschutzwidrigkeit nur oder in viel höherem Masse die Jungtiere, nicht hingegen ihre Muttertiere betroffen sind (vgl. zur Zulässigkeit einer solchen Lückenfüllung HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 201 ff.). Diese richterliche Lückenfüllung drängt sich umso mehr auf, als Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. a DZV für Verstösse gegen die baulichen und die Qualitätsvorgaben beim Tierschutz keine abschliessende Regelung mit Bezug auf alle Tierkategorien enthält und für solche ohne GVE-Faktor vorsieht, dass die Kantone die Punkte pro Tier festlegen können, mit Begrenzung auf maximal ein Punkt pro Tier.

### **3.3.**

#### **3.3.1.**

Ein weiterer Streitpunkt zwischen der Vorinstanz und dem Beschwerdeführer bildet die Gewichtung des bei der Tierschutzkontrolle vom 15. Juli 2021 festgestellten Mangels des ungenügenden Witterungsschutzes für 51 davon betroffene Jungtiere durch die Anrechnung von 5 Punkten pro betroffene GVE. Der Beschwerdeführer stellt sich diesbezüglich auf den Standpunkt, dass diese Gewichtung falsch bzw. völlig unverhältnismässig sei. Bei den Kürzungen der Direktzahlungsbeiträge für die anlässlich der Tierschutzkontrollen vom 9. und 11. Dezember 2020 festgestellten Mängel des fehlenden Witterungsschutzes sei dem Beschwerdeführer jeweils nur ein Punkt pro betroffene GVE angerechnet worden. Es sei daher nicht erklärlich, weshalb für den analogen Tatbestand des ungenügenden Witterungsschutzes gemäss Kontrolle vom 15. Juli 2021 die angerechneten Punkte plötzlich von 1 auf 5 pro betroffene GVE erhöht worden seien. Über den Grund für diese Erhöhung schweige sich die angefochtene Verfügung aus. Für das Vorliegen eines zweiten Wiederholungsfalls werde der Beschwerdeführer schon durch die anschliessende Vervierfachung der aus 5 Punkten pro betroffene GVE berechneten Punktezahl ausreichend sanktioniert. Durch den daraus resultierenden Multiplikationsfaktor von 20 (5 x 4) werde er völlig unangemessen und willkürlich sanktioniert. Ausserdem operiere die Vorinstanz mit falschen Berechnungsgrundlagen.

#### **3.3.2.**

Weil es in Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. a DZV heisst, dass für Verstösse gegen die baulichen und die Qualitätsvorgaben beim Tierschutz *mindestens* ein Punkt pro betroffene GVE angerechnet wird, diese Zahl mithin einen Mindestansatz zur Berechnung der Kürzung der Direktzahlungsbeiträge darstellt, können die Behörden für solche Verstösse je nach Gewichtung der Schwere des Verstosses durchaus auch mehr als einen Punkt pro betroffene GVE anrechnen. Die einzige Obergrenze bilden dabei die 50 Punkte pro Verstoß (nicht pro betroffene GVE) gemäss Satz 4 von Anhang 8, Ziff. 2.3.1 DZV, jedoch nur bei einem erstmaligen Verstoß. Im Wiederholungsfall gelten keine maximalen Punktezahlen pro Verstoß (Anhang 8, Ziff. 2.3.1 Satz 6 DZV). Die von der Vorinstanz dem Beschwerdeführer belasteten 30,6 Punkte erreichen die genannte Obergrenze pro Verstoß nicht und wären somit grundsätzlich selbst dann noch von den Berechnungsgrundlagen DZV gedeckt, wenn es sich beim bei der Kontrolle vom 15. Juli 2021 festgestellten Mangel des ungenügenden Witterungsschutzes nicht um einen Wiederholungsfall gehandelt hätte, was jedoch klarerweise der Fall war. Es handelte sich sogar um einen zweiten Wiederholungsfall innerhalb des in Anhang 8, Ziff. 1.2 vorgesehenen Zeitraums (von drei Beitragsjahren), weshalb die Vervierfachung der Punktezahl gestützt auf Anhang 8, Ziff. 2.3.1 Satz 7 DZV in Ordnung geht.

Beizupflichten ist jedoch dem Beschwerdeführer darin, dass die Vorinstanz nicht nachvollziehbar darlegt, weshalb sie den bei der Kontrolle vom 15. Juli 2021 festgestellten Mangel des ungenügenden Witterungsschutzes fünffach stärker (pro betroffene GVE) gewichtet als die bei den vorangehenden Kontrollen vom 9. und 11. Dezember 2020 festgestellten, gleichartigen Mängel des fehlenden Witterungsschutzes. Für diese stark unterschiedliche Gewichtung von Mängeln, deren Unrechtsgehalt in etwa vergleichbar erscheint, liefern weder die angefochtene Verfügung noch die Rechtsschriften der Abteilung Landwirtschaft vor Verwaltungsgericht eine befriedigende Erklärung. Es mag sein, dass das Bedauern für die von den Starkniederschlägen im Juli 2021 betroffenen Lämmer nicht zuletzt wegen ihrer erhöhten Schutzbedürftigkeit etwas grösser ist als für die ausgewachsenen Tiere, denen im Dezember 2020 bei allenfalls etwas weniger garstigen Witterungsverhältnissen, wenn auch deutlich kälteren Temperaturen kein Witterungsschutz angeboten wurde. Auch die möglichen Konsequenzen der Tierschutzverstösse für das Wohlbefinden und die Gesundheit der Tiere könnten im Fall der betroffenen Jungtiere etwas schwerwiegender sein. Das allein erklärt aber noch nicht eine Ungleichgewichtung im Verhältnis von 1:5. Dem zweiten Wiederholungsfall wird – wie vom Beschwerdeführer zutreffend bemerkt – bereits mit der Vervierfachung der Punktezahln Rechnung getragen. Darüber hinaus besteht kein Anlass, die Erhöhung der Punkte pro betroffene GVE mit dem Vorliegen eines Wiederholungsfalls zu begründen. Nicht erschwerend zu berücksichtigen ist sodann der Umstand, dass für Lämmer (mit 0,03) ein mehr als fünffach geringerer GVE-Faktor zum Zuge kommt als für ausgewachsene Tiere (mit 0,17), ansonsten das gesamte Bemessungssystem mit GVE-Faktoren hinterfragt respektive über Bord geworfen und durch eine Regelung pro Tier ersetzt werden müsste. Mit anderen Worten dürfen die Punkte pro betroffene GVE nicht mit dem alleinigen Zweck erhöht werden, damit einen vergleichsweise tiefen GVE-Faktor zu kompensieren. Weitere mögliche Gründe für eine Erhöhung der Punkte pro betroffene GVE sind für das Verwaltungsgericht nicht ersichtlich.

Entsprechend sind die Punkte pro betroffene GVE von 5 auf 1 (analog der Sanktion für die Mängel bei den Tierschutzkontrollen vom 9. und 11. Dezember 2020) zu korrigieren, wodurch sich die Punktezahln von 7,65 (1,53 betroffene GVE x 5 Punkte) auf 1,53 (1,53 betroffene GVE x 1 Punkt) vor Vervierfachung wegen eines zweiten Wiederholungsfalls bzw. von insgesamt 30,6 (7,65 Punkte x 4) auf 6,12 (1,53 Punkte x 4) nach Vervierfachung wegen eines zweiten Wiederholungsfalls reduziert. Daraus ergibt sich neu eine betragsmässige Kürzung der Direktzahlungsbeiträge von Fr. 612.00 anstelle der von der Vorinstanz verfüzten Fr. 3'060.00.

**4.**

Als Zwischenergebnis lässt sich betreffend die von der Vorinstanz mit der angefochtenen Verfügung angeordneten Kürzungen der Direktzahlungsbeiträge des Beschwerdeführers für das Beitragsjahr 2021 aufgrund der bei den Tierschutzkontrollen vom 9. und 11. Dezember 2020 sowie vom 15. Juli 2021 vom Veterinärdienst festgestellten Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung festhalten, dass die Kürzungen mit Ausnahme der Anrechnung von 5 Punkten anstatt einem Punkt pro betroffene GVE für den Mangel des ungenügenden Witterungsschutzes für 51 Lämmer gemäss Kontrolle vom 15. Juli 2021 berechtigt sind und auf ausreichenden gesetzlichen Grundlagen beruhen. Deshalb sind die unter diesem Titel erfolgten Kürzungen im Umfang von Fr. 6'252.00 (Fr. 2'920.00 gemäss Ziff. 1–3 plus Fr. 2'720.00 gemäss Ziff. 4 plus Fr. 612.00 gemäss Ziff. 5) zu schützen. Mit der starken Kotverschmutzung bei zwei Tieren anlässlich der Kontrolle vom 9. Dezember 2020 setzt sich der Beschwerdeführer nicht auseinander, weshalb es diesbezüglich bei einem Verweis auf die rechtskräftige Verfügung des Veterinärdienstes vom 21. Januar 2021 (Vorakten, act. 14–19) sein Bewenden haben kann. Die vom Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der Ahndung der Tierschutzverstösse erhobenen Gehörsrügen erweisen sich als unbegründet und geben keinen Anlass, die vorinstanzliche Verfügung aus formellen Gründen aufzuheben oder die vorinstanzlichen Akten (inklusive jene des Veterinärdienstes, samt Verfügung vom 21. Januar 2021) nicht zu verwerten. Auch die ohne finanzielle Konsequenzen gebliebene Erkenntnis der Vorinstanz, der Beschwerdeführer habe in Bezug auf die RAUS-Beiträge die Anforderung nicht erfüllt, wonach morastige Stellen auf der Weidefläche ausgezäunt werden müssten, ist nicht zu beanstanden.

**5.**

**5.1.**

Der ihm vorgeworfene, in der rechtskräftigen Verfügung der Abteilung Landwirtschaft vom 21. Januar 2021 (Vorakten, act. 20–23) festgehaltene Verstoss gegen das Gewässerschutzgesetz wird vom Beschwerdeführer nicht substantiiert bestritten. Stattdessen argumentiert er, wegen dieses angeblichen Verstosses dürften ihm die Direktzahlungsbeiträge des Beitragsjahrs 2021 schon aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht gekürzt werden. Bei einer Besprechung vor Ort (auf den Parzellen Nrn. aaa, bbb und ccc R.) mit Exponenten der Abteilung Landwirtschaft (B.) und dem Gemeinderat R. (C.) vom 21. September 2020 zur Problematik des Abflusses von Siloabwasser und durch Silage verunreinigtes Regen- und/oder Hangwasser über die Strasse in Entwässerungsschächte habe ihm B., Leiter Ressourcenschutz und stellvertretender Leiter der Sektion Direktzahlungen & Beiträge, auf entsprechende Nachfrage seinerseits versichert, dass er deswegen nicht mit einer Kürzung der Direktzahlungsbeiträge rechnen müsse. Aufgrund dieses Zugeständnisses habe er (der Beschwerdeführer) davon abgesehen, zu den Vorwürfen



Stellung zu nehmen. Nach zwei weiteren unangekündigten Kontrollbesuchen von B. (auf die Meldung von Dritten hin), an welchen er die getroffenen Massnahmen als ungenügend bemängelt habe, sei die Verfügung der Abteilung Landwirtschaft vom 21. Januar 2021 (Vorakten, act. 20–23) ergangen, mit welcher der Beschwerdeführer zu diversen Massnahmen verpflichtet worden sei. Obwohl er (der Beschwerdeführer) mit den Feststellungen in dieser Verfügung nicht einverstanden gewesen sei, habe er im Vertrauen auf die Richtigkeit der mündlichen Auskunft von B. – seines Zeichens Mitarbeiter der Abteilung Landwirtschaft in leitender Position –, keine Kürzungen der Direktzahlungsbeiträge befürchten zu müssen, auf einen Weiterzug der betreffenden Verfügung verzichtet. Ansonsten hätte er sich gegen den Vorwurf des Verstosses gegen das Gewässerschutzgesetz rechtzeitig zur Wehr gesetzt.

## **5.2.**

In der Beschwerdeantwort präzisierte die Abteilung Landwirtschaft diese Darstellung des Beschwerdeführers dahingehend, dass dem Beschwerdeführer am 21. September 2020 mündlich mitgeteilt worden sei, angesichts dessen, dass erst eine Gewässergefährdung, aber noch keine Gewässerverschmutzung eingetreten sei, seien keine Auswirkungen des festgestellten Verstosses gegen das Gewässerschutzgesetz auf die Direktzahlungen zu erwarten, sofern der Beschwerdeführer die vereinbarten Sofortmassnahmen umsetze. Dieses Zugeständnis habe auf der Hoffnung und dem Vertrauen in den Beschwerdeführer basiert, dass er die Angelegenheit schnell und unkompliziert in Ordnung bringen würde. Nachdem am 30. Oktober 2020 in der gleichen Angelegenheit erneut eine Gewässergefährdungsmeldung eingegangen sei (Vorakten, act. 201–204), habe B. dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 2. November 2020 (Vorakten, act. 205 f.) angezeigt, dass die vereinbarten Sofortmassnahmen ungenügend umgesetzt worden seien, mit nochmaliger Aufforderung zum Handeln ohne Aufschub. Dieses Schreiben enthalte den Hinweis darauf, dass die Nichteinhaltung von landwirtschaftsrelevanten Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes zur Kürzung oder Verweigerung von Direktzahlungsbeiträgen führen könnten. Dadurch sei das unter der Bedingung der korrekten und nachhaltigen Umsetzung der Sofortmassnahmen abgegebene Zugeständnis vom 21. September 2020 hinfällig geworden. Am 19. November 2020 habe die Abteilung Landwirtschaft die Meldung erreicht, dass nun Silosaft sichtbar in einen Entwässerungsschacht gelangt sei und damit nicht mehr bloss eine Gewässergefährdung, sondern bereits eine Gewässerverschmutzung vorgelegen habe, was auch fotografisch (Vorakten, act. 210 f.) dokumentiert sei. Zwei weitere Augenscheine vor Ort vom 16. Dezember 2020 (Vorakten, act. 212) und vom 12. Januar 2021 (Vorakten, act. 213) hätten gezeigt, dass die vereinbarten Massnahmen immer noch nicht genügend umgesetzt worden seien. Daraufhin sei die Verfügung der Abteilung Landwirtschaft vom 21. Januar 2021 (Vorakten,

act. 20–23) mit den darin angeordneten Massnahmen zur Behebung des gewässerschutzwidrigen Zustands ergangen.

### 5.3.

In der Replik hielt zwar der Beschwerdeführer unter pauschaler Bestreitung der Darstellung der Abteilung Landwirtschaft an seinen bisherigen Ausführungen fest. Er macht jedoch nicht geltend, dass ihm nach der Besprechung vom 21. September 2020 mit B. von diesem noch einmal (in irgendeiner Form) zugesagt worden wäre, dass der in Frage stehende Verstoss gegen das Gewässerschutzgesetz keine Auswirkungen auf die Direktzahlungen haben werde. Wurde aber ein solches Zugeständnis ausschliesslich im Kontext dessen gemacht, dass der Beschwerdeführer die beim Gespräch vom 21. September 2020 vereinbarten und mit Schreiben der Abteilung Landwirtschaft vom 22. September 2020 (Vorakten, act. 200) bestätigten Sofortmassnahmen (Ziehung eines Grabens entlang der Parzelle Nr. 778) unverzüglich umsetzen würde, durfte der Beschwerdeführer auch ohne entsprechenden expliziten Vorbehalt von B. nicht darauf vertrauen, dass dessen Zugeständnis betreffend Nichtberücksichtigung bei den Direktzahlungen auch ohne Umsetzung der vereinbarten Sofortmassnahmen weiterhin greifen würde. Ändert sich nämlich die tatsächliche Situation massgeblich, haben die Behörden den geänderten Sachverhalt neu zu beurteilen und sind an ihre früheren Aussagen nicht mehr gebunden. In diesem Sinne stehen behördliche Auskünfte immer unter dem stillschweigenden Vorbehalt der Veränderung der tatsächlichen (und rechtlichen) Verhältnisse (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 695). Eine massgebliche Veränderung der tatsächlichen Ausgangslage ist im vorliegenden Fall dadurch eingetreten, dass der Beschwerdeführer die mit der Abteilung Landwirtschaft beim Gespräch vom 21. September 2020 vereinbarten Sofortmassnahmen nicht oder zumindest nicht so umgesetzt hat, wie es die Abteilung Landwirtschaft von ihm erwartete, was B. in seinem Schreiben vom 2. November 2020 (Vorakten, act. 205 f.) deutlich zum Ausdruck brachte, indem er den Beschwerdeführer zur Nachbesserung aufforderte. Weil dieses Schreiben zudem den Hinweis enthält, dass die Verletzung von landwirtschaftsrelevanten Vorschriften des Gewässerschutzes zu Kürzungen der Direktzahlungsbeiträge führen kann, muss dem Beschwerdeführer auch deswegen (nicht nur wegen der zwischenzeitlich veränderten Ausgangslage) klar gewesen sein, dass sich die Abteilung Landwirtschaft nicht länger an das Zugeständnis am Gespräch vom 21. September 2020 gebunden fühlte. Sollte der Beschwerdeführer trotzdem und ungeachtet dessen, dass er die vereinbarten Sofortmassnahmen nicht zur Zufriedenheit der Abteilung Landwirtschaft umgesetzt hat, darauf vertraut haben, dass keine Kürzung der Direktzahlungsbeiträge wegen Verstosses gegen das Gewässerschutzgesetz erfolgen würde, verdient dieses Vertrauen unter den geschilderten Umständen auf jeden Fall keinen Rechtsschutz. Als sorgfältig und umsichtig handelnder Bürger hätte der Beschwerdeführer erkennen können und müssen, dass der Verzicht auf die

Kürzung der Direktzahlungsbeiträge an die Voraussetzung der anstandslosen Umsetzung der von ihm verlangten Gewässerschutzmassnahmen geknüpft war.

Im Übrigen lässt aufhorchen, dass der Beschwerdeführer auf die Ergreifung einer Beschwerde gegen die Verfügung der Abteilung Landwirtschaft vom 21. Januar 2021 (Vorakten, act. 21–23) in der Annahme verzichtet haben will, dass der darin festgestellte Verstoss gegen das Gewässerschutzgesetz ohne Auswirkung auf die Direktzahlungen bleiben würde, steht doch in dieser Verfügung genau das Gegenteil, indem der Beschwerdeführer einmal mehr darauf hingewiesen wurde, dass die Nichteinhaltung von landwirtschaftsrelevanten Vorschriften des Gewässerschutzes zur Kürzung der Direktzahlungsbeiträge führen kann. Dieser Hinweis ist auch ohne juristische Ausbildung verständlich. Schliesslich ist der Beschwerdeführer in solchen Dingen nicht völlig unbeholfen, was sich auch daran zeigt, dass er sich bei der Besprechung mit B. vom 21. September 2020 offenbar von sich aus danach erkundigt hat, ob der festgestellte Verstoss gegen das Gewässerschutzgesetz Folgen bei den Direktzahlungen zeitigen würde. Er wusste somit um diese Zusammenhänge. Nicht nachvollziehbar ist schliesslich, weshalb eine allfällige Verletzung eines schutzwürdigen Vertrauens des Beschwerdeführers darauf, dass auch ein über längere Zeit anhaltender, nicht unverzüglich behobener Verstoss gegen das Gewässerschutzgesetz ohne Konsequenzen auf die Direktzahlungen bleiben würde, dazu führen sollte, dass die Verfügung der Abteilung Landwirtschaft vom 21. Januar 2021 nicht in Rechtskraft erwachsen ist und vom Beschwerdeführer weiterhin angefochten werden können sollte. Wenn er sich erklärermassen nur gegen die Kürzung der Direktzahlungsbeiträge (nicht aber die darin angeordneten Massnahmen zur Herstellung des rechtmässigen Zustands) zur Wehr setzen will, hätte er dazu im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ausreichend Gelegenheit gehabt. Hier brachte er jedoch nichts vor, das am Vorliegen des in der Verfügung der Abteilung Landwirtschaft vom 21. Januar 2021 festgestellten Verstosses gegen die Gewässerschutzgesetzgebung auch nur die geringsten Zweifel aufkommen liesse. Infolgedessen ist der Tatbestand gemäss Anhang 8, Ziff. 2.11.1 DZV ohne weiteres als erfüllt zu betrachten, was die Rechtsfolge nach Anhang 8, Ziff. 2.11.3 DZV der Kürzung der Direktzahlungsbeiträge im Umfang von Fr. 1'000.00 für einen erstmaligen Verstoss gegen das Gewässerschutzgesetz nach sich zieht. Dem Zugeständnis von B. an der Besprechung vom 21. September 2020 kann dabei über die nachträglich veränderte damalige Situation hinaus keine Bindungswirkung in dem Sinne beigemessen werden, dass dieses einer Kürzung der Direktzahlungsbeiträge wegen des Verstosses gegen das Gewässerschutzgesetz entgegenstehe. Die in der angefochtenen Verfügung für den Verstoss gegen das Gewässerschutzgesetz vorgesehene Beitragskürzung hält somit vor dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) stand.

## 6.

Zusammenfassend sind die von der Vorinstanz mit der angefochtenen Verfügung vorgenommenen Kürzungen der Direktzahlungsbeiträge des Beschwerdeführers für das Beitragsjahr 2021 grösstenteils rechtmässig. Korrekturbedarf besteht einzig hinsichtlich der Kürzung wegen des bei der Tierschutzkontrolle vom 15. Juli 2021 festgestellten Mangels des ungenügenden Witterungsschutzes für 51 davon betroffene Lämmer, die in Anbetracht der von der Vorinstanz nicht gehörig begründeten Erhöhung des minimalen Punkteansatzes pro betroffene GVE gemäss den Berechnungen in Erw. 4 vorne herabzusetzen ist.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde ist die Kürzung der Direktzahlungsbeiträge des Beschwerdeführers für das Beitragsjahr 2021 im Bereich der Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung von Fr. 8'700.00 auf Fr. 6'252.00 zu senken, womit zusammen mit der Kürzung wegen des Verstosses gegen das Gewässerschutzgesetz im Umfang von Fr. 1'000.00 Kürzungen von insgesamt Fr. 7'252.00 (anstelle von Fr. 9'700.00) resultieren. Der Differenzbetrag, auf den der Beschwerdeführer für das Beitragsjahr 2021 demzufolge noch Anspruch hat, beläuft sich somit auf Fr. 2'448.00 (Fr. 9'700.00 minus Fr. 7'252.00). Dieser ist gestützt auf Art. 109 Abs. 2 und 3 DZV (wonach Direktzahlungsbeiträge bis spätestens am 20. Dezember des betreffenden Beitragsjahres [hier: 2021] ausbezahlt werden sind [= gesetzliches Fälligkeitsdatum]) sowie in analoger Anwendung von Art. 102 Abs. 1 und Art. 104 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR; SR 220) seit 19. Januar 2022 (Folgetag des mutmasslichen Zugangsdatums des Schreibens des Beschwerdeführers vom 17. Januar 2022 [Vorakten, act. 98 f.], das als Mahnschreiben für ausstehende Direktzahlungsbeiträge aufgefasst werden kann) mit 5% p.a. zu verzinsen. Im Übrigen ist die Beschwerde als unbegründet abzuweisen.

## III.

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrens- und Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt, wobei den Behörden Verfahrenskosten nur auferlegt werden, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§§ 31 Abs. 2 und 32 Abs. 2 VRPG).

Der Beschwerdeführer dringt mit seinem Hauptantrag auf vollständige Aufhebung der Kürzungen der Direktzahlungsbeiträge für das Beitragsjahr 2021 durch die Senkung der Kürzungen von Fr. 9'700.00 auf Fr. 7'252.00 lediglich im Umfang von rund 1/4 durch. Entsprechend sind nach Massgabe des Unterliegerprinzips 3/4 der verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten von ihm zu tragen, während die restlichen Kosten auf die Staatskasse zu

nehmen sind, nachdem die Vorinstanz weder schwerwiegende Verfahrensfehler begangen noch in der Sache willkürlich entschieden hat. Anspruch auf den Ersatz von Parteikosten hat der mehrheitlich unterliegende Beschwerdeführer nicht. Der Vorinstanz steht demgegenüber mangels anwaltlicher Vertretung vor Verwaltungsgericht keine Parteientschädigung zu (§ 29 VRPG).

---

### **Das Verwaltungsgericht erkennt:**

#### **1.**

##### **1.1.**

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird der Entscheid des Departements Finanzen und Ressourcen, Abteilung Landwirtschaft Aargau, vom 16. März 2022 dahingehend abgeändert, dass die darin vorgesehenen Kürzungen der Direktzahlungsbeiträge des Beschwerdeführers für das Beitragsjahr 2021 von insgesamt Fr. 9'700.00 auf insgesamt Fr. 7'252.00 gesenkt werden. Der dem Beschwerdeführer nachzuzahlende Differenzbetrag von Fr. 2'448.00 ist seit 19. Januar 2022 mit 5% p.a. zu verzinsen.

##### **1.2.**

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

#### **2.**

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 1'000.00 sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 436.00, gesamthaft Fr. 1'436.00, sind vom Beschwerdeführer zu 3/4 mit Fr. 1'077.00 zu bezahlen. Die restlichen Verfahrenskosten trägt der Kanton.

#### **3.**

Parteikosten werden keine ersetzt.

---

Zustellung an:

den Beschwerdeführer (Vertreter)

das Departement Finanzen und Ressourcen, Landwirtschaft Aargau

das Bundesamt für Landwirtschaft, Schwarzenburgstrasse 165, 3003 Bern

Mitteilung an:

den Regierungsrat

---

**Rechtsmittelbelehrung Bundesverwaltungsgericht**

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit der Zustellung mit **Beschwerde** beim **Bundesverwaltungsgericht**, Postfach, 9023 St. Gallen, angefochten werden. Die Frist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar. Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 50 und 52 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021]).

---

Aarau, 23. Februar 2023

**Verwaltungsgericht des Kantons Aargau**

1. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiberin:

Cotti

Ruchti