

WBE.2021.414 / sr / jb

Art. 198

Urteil vom 28. November 2022

Besetzung Verwaltungsrichterin Cotti, Vorsitz
Verwaltungsrichter Gautschi
Verwaltungsrichter Schmid
Gerichtsschreiberin Ruchti
Rechtspraktikantin Meyer

Beschwerde-
führer **A.**_____
vertreten durch lic. iur. Pius Koller, Rechtsanwalt, Bachstrasse 10,
Postfach, 4313 Möhlin

gegen

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

Gegenstand Beschwerdeverfahren betreffend Kürzung Direktzahlungen 2021

Entscheid des Departements Finanzen und Ressourcen
vom 4. Oktober 2021

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

Am 1. und 2. Oktober 2020 wurde auf dem landwirtschaftlichen Betrieb von A. in Q. von einem Beauftragten des Veterinärdienstes des Kantons Aargau eine Tierschutzkontrolle durchgeführt. Im dazugehörigen Kontrollbericht (Primärproduktion) wurde festgehalten, dass zwölf Kühe starke Verschmutzungen aufgewiesen hätten und vier Tieren länger als 14 Tage kein Auslauf gewährt worden sei.

Im Erläuterungsschreiben des Departements Gesundheit und Soziales (DGS), Amt für Verbraucherschutz, Veterinärdienst, vom 13. Oktober 2020 wurde noch einmal auf diese per sofort zu behebenden Mängel hingewiesen. Für den Kontrollaufwand wurden A. Kosten von Fr. 90.00 in Rechnung gestellt. Ferner wurde er darüber belehrt, dass er eine begründete beschwerdefähige Verfügung verlangen könne, wenn er mit der Kostenaufgabe nicht einverstanden sei.

2.

Mit Schreiben vom 16. Oktober 2020 teilte das Departement Finanzen und Ressourcen (DFR), Abteilung Landwirtschaft Aargau, Sektion Direktzahlungen & Beiträge, A. mit, dass die Direktzahlungsbeiträge für das Beitragsjahr 2020 basierend auf dem Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 13. Oktober 2020 und der darin beschriebenen Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung um den Betrag von Fr. 1'140.00 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.

3.

Von seinem Recht, Einwände vorzubringen oder eine beschwerdefähige Verfügung zu verlangen, machte A. in der Folge keinen Gebrauch.

4.

Am 26. Januar 2021 fand auf dem landwirtschaftlichen Betrieb von A. eine Nachkontrolle statt. Im dazugehörigen Kontrollrapport wird angeführt, dass zwei Rinder an den Schenkeln und am Bauch stark verschmutzt gewesen seien. Ausserdem seien 34 Tiere der Gattung Rind in Anbindehaltung seit mehr als 14 Tagen nicht mehr bewegt worden. Das von A. geführte Auslaufjournal enthalte dazu unglaubwürdige Aufzeichnungen. Danach solle den Tieren letztmals am 22. Januar 2021 Auslauf gewährt worden sein, was angesichts der fehlenden Spuren im Laufhof und auf der Weide nicht zutreffen könne.

Die berichteten Mängel wurden vom Veterinärdienst im Erläuterungsschreiben vom 5. Februar 2021 festgehalten, samt Hinweis darauf, dass die Abteilung Landwirtschaft von diesem Schreiben Kenntnis erhalte. Für den Kontrollaufwand wurden A. Kosten im Umfang von Fr. 263.00 in Rechnung gestellt, wiederum mit dem Hinweis darauf, dass er eine beschwerdefähige Verfügung verlangen könne, wenn er mit der Kostenaufgabe nicht einverstanden sei.

5.

Mit Schreiben vom 21. Juli 2021 kündigte die Abteilung Landwirtschaft A. an, dass ihm basierend auf dem Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 5. Februar 2021 und der darin beschriebenen Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung für das Beitragsjahr 2021 keine Direktzahlungen ausgerichtet würden.

6.

Am 16. August 2021 reichte A. bei der Abteilung Landwirtschaft eine in seinem Auftrag verfasste Stellungnahme des Schweizer Bauernverbands zur aus seiner Sicht ungerechtfertigten Verweigerung von Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2021 ein.

B.

Mit beschwerdefähiger Verfügung vom 4. Oktober 2021 bestätigte die Abteilung Landwirtschaft ihre Haltung, dass A. für das Beitragsjahr 2021 wegen der festgestellten Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung keinen Anspruch auf Direktzahlungen habe.

C.

1.

Dagegen liess A. am 4. November 2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht einreichen, mit den Anträgen:

1.

In Gutheissung der Beschwerde sei die Verfügung der Vorinstanz vom 4. Oktober 2021 aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, dem Beschwerdeführer die Direktzahlungen für das Jahr 2021 ungekürzt per Ende 2021 auszubezahlen.

2.

Eventualiter sei in Gutheissung der Beschwerde die Verfügung vom 4. Oktober 2021 aufzuheben und das Verfahren sei zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

3.

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

2.

Mit Beschwerdeantwort vom 27. Januar 2022 beantragte die Abteilung Landwirtschaft Aargau die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Eventuell sei (vorgängig) eine mündliche Beweisverhandlung durchzuführen, an welcher die beiden Kontrolleure B. und C. als Zeugen zu den bei der Tierschutzkontrolle vom 26. Januar 2021 festgestellten Mängeln zu befragen seien.

3.

Im weiteren Schriftenwechsel (Replik vom 17. März 2022; Duplik vom 8. April 2022; Gegenbemerkungen zur Duplik vom 13. Mai 2022) hielten die Parteien an ihren Anträgen in der Sache fest.

4.

Mit Verfügung vom 30. August 2022 lud der instruierende Verwaltungsrichter die Parteien zu einer mündlichen Verhandlung mit Partei- und Zeugenbefragung auf den 15. November 2022 vor.

D.

1.

An der Verhandlung vom 15. November 2022 hat das Verwaltungsgericht die beiden Tierschutzkontrolleure des Veterinärdienstes B. und C. als Zeugen angehört und den Beschwerdeführer als Partei befragt. Danach erhielten die Parteien Gelegenheit zu Schlussvorträgen mit Stellungnahme zum Beweisergebnis.

2.

Im Anschluss an die mündliche Verhandlung hat das Verwaltungsgericht den Fall beraten und danach auf dem Zirkularweg entschieden (vgl. § 7 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 6. Dezember 2011 [SAR 155.200]).

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^{bis} LwG AG).

II.

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 verletzt werden (Anhang 8, Ziff. 2.3 DZV).

Die Kürzungen erfolgen mit Abzügen von Pauschalbeiträgen 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 (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). 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 Tierschutz gehört auch die Regelung in Art. 2 Abs. 2 der Verordnung des WBF (eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung) über die Hygiene bei der Primärproduktion vom 23. November 2005 (VHyPrP; SR 916.020.1), wonach Nutztiere sauber gehalten werden müssen, auch wenn diese Vorschrift mehr der Lebensmittelsicherheit als dem

Tierwohl dient. Allerdings schreibt auch Art. 3 Abs. 3 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 [TSchV; SR 455.1]) eine angemessene Tierpflege vor. Die Pflege muss insbesondere geeignet sein, Krankheiten und Verletzungen vorzubeugen (Art. 5 Abs. 2 TSchV). Die Tierpflege ist nicht (angemessen) erfüllt, wenn Tiere übermässig verschmutzt sind, wodurch auch Krankheiten entstehen können (vgl. dazu die technischen Weisungen über den Tierschutz bei Rindern des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen [BLV] [= Tierschutz-Kontrollhandbuch Version 4.2] vom 11. Oktober 2021, S. 16, abrufbar auf www.blv.admin.ch > Tiere > Tierschutz > Nutztierhaltung > Rinder, zuletzt besucht am 23. November 2022).

Der unregelmässige Auslauf von Tieren der Rinder- und Ziegengattung mit einem Abstand von mehr als zwei Wochen zwischen zwei Auslauftagen wird (als Verstoss gegen Art. 40 Abs. 1 und Art. 55 Abs. 1 TSchV mit einem Punkt pro angefangene Woche und betroffene GVE sanktioniert (Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. d DZV). Fehlt das Auslaufjournal für angebundene Tiere der Rinder- und Ziegengattung oder wurde der Auslauf gemäss Auslaufjournal zwar eingehalten, aber nicht glaubwürdig gewährt, treten anstelle der Sanktion nach Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. d DZV ohne weiteres vier Punkte pro betroffene GVE (Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. c DZV).

Der GVE-Faktor beträgt für Kühe 1, für andere Tiere der Rindergattung 0,60, wenn sie über 730 Tage alt sind, 0,40, wenn sie 365–730 Tage alt sind, 0,33, wenn sie 160–365 Tage alt sind, und 0,13, wenn sie bis 160 Tage alt sind (Ziff. 1 des Anhangs zur Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998 [Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV; SR 910.91]).

Liegt die Summe der Punkte bei 110 oder mehr, so werden im Beitragsjahr keine Direktzahlungen ausgerichtet (Anhang 8, Ziff. 2.3.1 DZV). Der Kanton kann bei begründeten speziellen betrieblichen Situationen und wenn die Summe aller Kürzungen mehr als 20 Prozent der gesamten Direktzahlungen des betreffenden Jahres ausmacht, die Kürzungen um maximal 25 Prozent erhöhen oder reduzieren. Er eröffnet solche Entscheide dem BLW (Bundesamt für Landwirtschaft) (Anhang 8, Ziff. 1.6 DZV).

1.2.

Von den in der angefochtenen Verfügung vom 4. Oktober 2021 tabellarisch aufgelisteten Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung sollen in Anlehnung an den Kontrollrapport des Veterinärdienstes vom 26. Januar 2021 (Vorakten, act. 18) und das Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 5. Februar 2021 (Vorakten, act. 35 f.) mit Bezug auf die Verschmutzung an Schenkeln und Bauch zwei Rinder (mit den Ohrmarkennummern 6031 und 7947) und bezüglich des unglaublichen Auslaufs der

angebunden gehaltenen Tiere 21 Kühe und 13 Rinder betroffen gewesen sein.

Die Abteilung Landwirtschaft ordnete den von der Verschmutzung betroffenen zwei Rindern sowie den 13 Rindern, die im Januar 2021 höchstens unregelmässig Auslauf erhalten haben sollen, einen GVE-Faktor von 0,33 zu, was seine Richtigkeit hat, falls diese Rinder im fraglichen Zeitpunkt zwischen 160 und 365 Tage alt waren. Dies wird vom Beschwerdeführer nicht bestritten. Anerkannt zu sein scheint ferner, dass für die eine Kuh, die im Januar 2021 ebenfalls höchstens unregelmässig Auslauf erhalten haben soll, ein GVE-Faktor von 0,6 für ein Tier im Alter von mehr als 730 Tagen galt. Schliesslich wird vom Beschwerdeführer auch nicht in Abrede gestellt, dass für die restlichen 20 Kühe mit angeblich höchstens unregelmässigem Auslauf im Januar 2021 ein GVE-Faktor von 1 massgeblich ist.

Für den Tatbestand der Verschmutzung von zwei Rindern rechnete die Abteilung Landwirtschaft dem Beschwerdeführer 1,32 Strafpunkte an. Die Verdoppelung von 0,66 (2 Tiere x GVE-Faktor 0,33 x 1 Punkt) auf 1,32 Punkte erklärt sich daraus, dass dem Beschwerdeführer ein Wiederholungsfall nach dem bei der Tierschutzkontrolle vom 1./2. Oktober 2020 erstmalig festgestellten Mangel einer starken Verschmutzung von damals zwölf betroffenen Rindern (vgl. dazu Vorakten, act. 1, 6, 9–12 und 14 f.) vorgeworfen wurde. Wegen des Vorliegens eines Wiederholungsfalls würde sich auch die für diesen Mangel vorgesehene Beitragskürzung isoliert betrachtet auf den Mindestbetrag von Fr. 400.00 belaufen. Für den Tatbestand des höchstens unregelmässig gewährten Auslaufs im Januar 2021 und der diesbezüglich nicht glaubhaften Einträge im Auslaufjournal wurden dem Beschwerdeführer für die davon betroffenen 24,89 GVE (20 Tiere x GVE-Faktor 1 plus ein Tier x GVE-Faktor 0,6 plus 13 Tiere x GVE-Faktor 0,33) vier Strafpunkte je GVE angerechnet. Die daraus resultierende Summe von 99,56 Punkten (24,89 GVE x 4 Punkte) wurde anschliessend wiederum wegen eines Wiederholungsfalls nach dem gleichermassen bei der Tierschutzkontrolle vom 1./2. Oktober 2020 erstmalig festgestellten Mangel eines seit längerer Zeit nicht mehr gewährten Auslaufs für damals vier betroffene Tiere (vgl. dazu Vorakten, act. 1, 6 und 13 ff.) auf 199,12 Punkte verdoppelt. Aus dem Zusammenschluss der beiden Positionen von 1,32 Punkten für eine übermässige Verschmutzung und 199,12 Punkten für den nicht glaubhaft gewährten regelmässigen Auslauf im Januar 2021 ergibt sich das von der Abteilung Landwirtschaft berechnete Total von 200,44 Strafpunkten. Damit würde die Summe von 110 Punkten, die gemäss Anhang 8, Ziff. 2.3.1 DZV zu einer vollständigen Verweigerung der Ausrichtung von Direktzahlungen für das betreffende Beitragsjahr berechtigt, sehr deutlich überschritten. Entsprechend verfügte die Vorinstanz, dass der Beschwerdeführer für das Beitragsjahr 2021 keinen Anspruch auf Direktzahlungen

habe. Gemäss Schlussabrechnung vom 26. November 2021 (Beschwerdebeilage 26) betrifft dies Beiträge im Umfang von Fr. 61'291.80, die wegfielen.

2.

2.1.

Nicht stichhaltig ist vorab der vom Beschwerdeführer gegen die erwähnte Beitragsverweigerung erhobene Einwand, gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung vermöge die Missachtung von Tierschutzbestimmungen nicht die Kürzung oder Verweigerung von Direktzahlungen jeder Art zu begründen. Es müsse zwischen der Sanktion und der verletzten Bestimmung ein sachlicher Zusammenhang bestehen. Ein derartiger sachlicher Zusammenhang sei bei der Verletzung von tierbezogenen Vorschriften nur anzunehmen, wenn Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere (Art. 73 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 [Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1; in der bis 1. Januar 2014 in Kraft stehenden Fassung]; Art. 28 ff. [a]DZV) und Ethobeiträgen (Art. 70 Abs. 3 lit. b und Art. 76a aLwG; Art. 1 Abs. 4 und Art. 59 ff. aDZV) gekürzt oder verweigert würden, nicht jedoch bei Flächenbeiträgen (Art. 72 aLwG; Art. 1 Abs. 2 lit. a und Art. 27 aDZV), Beiträgen für den ökologischen Ausgleich (Art. 70 Abs. 3 lit. a und Art. 76 Abs. 3 aLwG, Art. 1 Abs. 3 lit. a und Art. 40 ff. aDZV) und Öko-Qualitätsbeiträgen (Art. 1 ff. der Verordnung vom 4. April 2001 über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft [Öko-Qualitätsverordnung, ÖQV; aufgehoben per 1. Januar 2014]).

Die vom Beschwerdeführer zitierte bundesgerichtliche Rechtsprechung (Urteil 2C_451/2011 vom 24. Januar 2012, Erw. 3.2; BGE 137 II 366, Erw. 3.2) entspricht nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Die im amtlich nicht publizierten Urteil erwähnte ständerätliche Motion 11.3924 vom Dezember 2011, mit welcher als Reaktion auf BGE 137 II 366 verlangt wurde, dass die Nichteinhaltung von (unter anderem) Tierschutzvorschriften zur Kürzung oder Verweigerung sämtlicher Beiträge führt, ist zwischenzeitlich Bundesgesetz geworden, an welches die Gerichte und andere rechtsanwendende Behörden gemäss Art. 190 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) gebunden sind. Mit der Revision des LWG vom 22. März 2013, in Kraft seit 1. Januar 2014, wurde Art. 170 Abs. 2^{bis} LwG ins Gesetz eingefügt, wonach bei Nichteinhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung die Kürzung und Verweigerung bei *allen* Direktzahlungen erfolgen kann (AS 2013 3463). Damit sollte die bisherige Regelung abgelöst werden, wonach umstritten und offenbar nicht klar war, welche Arten von Direktzahlungen bei Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung gekürzt oder verweigert werden können (Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017, in: BBl 2012 2075 ff., S. 2269).

Anhang 8, Ziff. 1.1 DZV übernimmt die neue Regelung in Art. 170 Abs. 2^{bis} LwG und hält verdeutlichend fest, dass die Kürzung eines Beitrags höher sein kann als der Beitragsanspruch und in diesem Fall bei *anderen* Beiträgen abgezogen wird. Maximal können (jedoch) die gesamten Direktzahlungen eines Beitragsjahres gekürzt werden.

Daraus erhellt, dass sich der Beschwerdeführer entgegen seiner Auffassung (Beschwerde, S. 15) und in Abkehr der von ihm zitierten Bundesgerichtspraxis auch bei nicht tierhaltungsbezogenen Direktzahlungsbeiträgen (für Biodiversitätsflächen, beitragsberechtigte Steiflächen, Kulturlandschaftsbeiträge, Versorgungssicherheitsbeiträge, Biodiversitätsbeiträge, Landschaftsqualitätsbeiträge, nicht tierhaltungsbezogene Produktionssystembeiträge sowie Einzelkulturbeiträge) Kürzungen respektive eine Verweigerung derselben gefallen lassen muss, falls ihm die von der Vorinstanz festgestellten Verletzungen der Tierschutzgesetzgebung anzulasten sind.

2.2.

Nicht geteilt werden kann ferner die Auffassung des Beschwerdeführers, in seinem Fall dürfe die (teilweise bestrittene) Verletzung der Tierschutzgesetzgebung nicht mit der Kürzung respektive Verweigerung von Direktzahlungen (für das Beitragsjahr 2021) sanktioniert werden, weil das dafür zuständige DGS, Amt für Verbraucherschutz, Veterinärdienst, eine Verletzung der Tierschutzgesetzgebung nicht mittels rechtskräftiger Verfügung festgestellt habe. Dem Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 5. Februar 2021 (Vorakten, act. 35 f.) komme keine Verfügungsqualität zu. Es enthalte keine Rechtsmittelbelehrung im Sinne von § 26 Abs. 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200), mit welcher ihm die Anfechtbarkeit der darin festgestellten Mängel aufgezeigt worden sei, sondern lediglich einen Hinweis darauf, dass gegen die Kostenaufgabe für den Kontrollaufwand eine beschwerdefähige Verfügung hätte verlangt werden können (Beschwerde, S. 13 f.).

Dem Beschwerdeführer ist zwar einzuräumen, dass keine (rechtskräftige) Verfügung des Veterinärdienstes vorliegt, worin – basierend auf der Tierchutzkontrolle vom 26. Januar 2021 – festgestellt wurde, dass zwei Rinder des Beschwerdeführers im fraglichen Zeitpunkt übermässig verschmutzt waren und 34 Tieren der Rindergattung im Januar 2021 kein regelmässiger Auslauf gewährt wurde bzw. das Auslaufjournal dazu keine glaubhaften Angaben machte. Das ändert aber nichts daran, dass die Abteilung Landwirtschaft grundsätzlich zu Beitragskürzungen berechtigt ist, wenn sie vom Veterinärdienst Meldung von einem Verstoss gegen Tierschutzvorschriften erhält. Allerdings darf die Abteilung Landwirtschaft dabei – wie bereits im Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2016.518 vom 25. April 2017, Erw. II/2.4.1 erläutert – nicht unbesehen und ohne Prüfung der Einwände des Betroffenen auf einem vom Veterinärdienst nicht mittels rechtskräftiger

Verfügung festgestellten Sachverhalt abstellen. In einer solchen Konstellation ist die Abteilung Landwirtschaft an den Untersuchungsgrundsatz gemäss § 17 Abs. 1 VRPG gebunden und selbst berufen, den Sachverhalt unter Beachtung der Vorbringen der Parteien von Amtes wegen zu ermitteln und die dazu notwendigen Untersuchungen anzustellen. Das Ergebnis dieser Untersuchungen unterliegt der freien Beweiswürdigung (§ 17 Abs. 2 VRPG) durch die Abteilung Landwirtschaft. Wie der Beschwerdeführer zu Recht festhält (Beschwerde, S. 14), hat das Verwaltungsgericht die vorinstanzliche Beweiswürdigung mit voller Kognition zu überprüfen und darf in tatsächlicher Hinsicht zu anderen Schlüssen gelangen als vor ihm die Abteilung Landwirtschaft oder der Veterinärdienst.

Hingegen lässt sich über Art. 170 Abs. 2^{bis} und 3 LWG nicht – wie der Beschwerdeführer meint (Replik, S. 13 f.) – herleiten, dass neben den in Anhang 8, Ziff. 2.11.1 DZV genannten, nicht genauer spezifizierten Verstössen gegen die Vorschriften der Gewässer-, Umwelt-, Natur- und Heimatschutzgesetzgebung im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung des Betriebs, die zu einer Beitragskürzung führen, auch die in Anhang 8, Ziff. 2.3 DZV separat geregelten Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung mit einem rechtskräftigen Entscheid (mindestens einer Verfügung) der zuständigen Vollzugsbehörde festgestellt worden sein müssen. Dem Wortlaut der fraglichen Bestimmungen zufolge beabsichtigte der Ordnungsgeber nicht, die Erhaltung der beiden Tatbestände den gleichen verfahrensrechtlichen Anforderungen zu unterstellen. Andernfalls würde Anhang 8, Ziff. 2.3.1 DZV bezüglich des Vorliegens eines rechtskräftigen Entscheids der zuständigen Vollzugsbehörde eine analoge Regelung wie in Anhang 8, Ziff. 2.11.1 DZV enthalten. Für eine vom klaren Wortlaut abweichende Auslegung der Ordnungsbestimmungen besteht hier kein Raum. Der Sinn und Zweck der Regelung lässt eine Differenzierung nach Rechtsgebieten durchaus zu, etwa aufgrund unterschiedlicher Sachkundeerfordernissen bei der Feststellung von Verstössen. Art. 170 Abs. 2^{bis} LWG bezweckt einzig die Klarstellung, dass Verstösse gegen die Gewässerschutz-, Umweltschutz- und Tierschutzgesetzgebung zu Kürzungen bei allen Direktzahlungsarten berechtigen, nicht mehr und nicht weniger (vgl. dazu schon die Ausführungen in Erw. 2.1 vorne). Das heisst nicht, dass Verstösse gegen die Gewässerschutz- und Umweltschutzgesetzgebung einerseits und die Tierschutzgesetzgebung andererseits eine generelle (verfahrensmässige) Gleichbehandlung erfahren müssten. Die fraglichen DZV-Bestimmungen lassen somit keine Gesetzeswidrigkeit erkennen; mit anderen Worten ausgedrückt, kann nicht gesagt werden, es fehle ihnen an einer gesetzlichen Grundlage. Vielmehr besteht keine gesetzliche Grundlage dafür, Kürzungen von Direktzahlungen ohne entsprechenden Hinweis im Wortlaut von Anhang 8, Ziff. 2.3.1 DZV nur bei vom Veterinärdienst mittels rechtskräftiger Verfügung festgestellten Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung zuzulassen.

2.3.

Des Weiteren rügt der Beschwerdeführer hauptsächlich eine falsche Sachverhaltsfeststellung durch die Vorinstanz, indem diese zu Unrecht davon ausgegangen sei, dass er seinen Tieren der Rindergattung im Januar 2021 höchstens unregelmässigen Auslauf gewährt und dazu unglaubliche Angaben im Auslaufjournal gemacht habe. Dass zwei seiner Rinder im Kontrollzeitpunkt am 26. Januar 2021 übermässig verschmutzt waren, scheint er dagegen zu akzeptieren (vgl. dazu auch das Protokoll der Verhandlung vor Verwaltungsgericht vom 15. November 2022 [nachfolgend: Protokoll], S. 15). Subsidiär macht der Beschwerdeführer geltend, die vollständige Verweigerung von Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2021 sei unverhältnismässig, und mit Bezug auf die angeblich fehlende Glaubwürdigkeit des Auslaufjournals liege kein Wiederholungsfall vor, dessentwegen die Strafpunkte zu verdoppeln wären.

3.

3.1.

Gemäss Art. 3 Abs. 4 TSchV dürfen Tiere nicht dauernd angebunden gehalten werden. Rinder, die angebunden gehalten werden, müssen regelmässig, mindestens jedoch an 60 Tagen während der Vegetationsperiode und an 30 Tagen während der Winterfütterungsperiode, Auslauf erhalten. Sie dürfen höchstens zwei Wochen ohne Auslauf bleiben. Der Auslauf ist in einem Auslaufjournal einzutragen (Art. 40 Abs. 1 TSchV). Der Eintrag im Auslaufjournal darf nicht später als drei Tage nach gewährtem Auslauf erfolgen (Art. 8 Abs. 1 der Verordnung des BLV über die Haltung von Nutztieren und Haustieren vom 27. August 2008 [SR 455.110.1]). Als Winterfütterungsperiode gilt der Zeitraum vom 1. November bis zum 30. April (Art. 7a der Verordnung des BLV über die Haltung von Nutztieren und Haustieren). Art. 2 Abs. 3 lit. c TSchV definiert den Auslauf als freie Bewegung im Freien, bei der das Tier ungehindert durch Fesseln, Zügel, Leinen, Geschirr, Stricke, Ketten oder dergleichen über die Schrittart, die Richtung und die Geschwindigkeit seiner Fortbewegung selber bestimmen kann. Die Mindestdauer des Auslaufs wird in der TSchV nicht allgemein festgelegt; für Equiden, die nicht genutzt werden, beträgt sie mindestens zwei Stunden (täglich) (Art. 61 Abs. 4 TSchV). Im Tierschutz-Kontrollhandbuch Rinder (Technische Weisungen des BLV über den baulichen und qualitativen Tierschutz Rinder vom 11. Oktober 2021, Version 4.2), wird der Tatbestand, dass angebundene Rinder zu wenig Winterauslauf erhalten, als wesentlicher Mangel qualifiziert (a.a.O., S. 5).

Dem regelmässigen Auslauf wird aus verschiedenen Gründen eine besondere Bedeutung beigemessen. Bewegung, Licht und Luft regen den Stoffwechsel an und fördern damit Gesundheit, Kondition und Fruchtbarkeit der Tiere. Auslauf im Laufhof oder auf der Weide ermöglicht es den Tieren, wichtige soziale Verhaltensweisen auszuleben und so die Rangordnung aufrecht zu erhalten. Was den angebundenen Tieren am Standplatz nur

minimal möglich ist, können sie im Auslauf uneingeschränkt: sich pflegen. Regelmässiger Auslauf auf eine Weide hat zudem eine positive Wirkung auf die Gesundheit der Sprunggelenke. Ein weiterer Vorteil: im Auslauf kann der Zustand der Tiere besonders gut beurteilt werden. So ist zum Beispiel die Brunst leichter zu erkennen, aber auch Klauen- oder Gliedmassenprobleme sind während der Bewegung meist gut sichtbar. Damit diese Vorteile zum Tragen kommen, muss der Auslauf reibungslos und ohne Verletzungen für die Tiere ablaufen. Praxiserfahrungen zeigen, dass durch die Gewöhnung der Tiere das Freilassen und Anbinden wesentlich erleichtert wird. Dies bedeutet weniger Stress und minimiert die Unfallgefahr für Mensch und Tier. Um eine Gewöhnung zu erreichen und aufrecht zu erhalten, ist es vorteilhaft, wenn die Tiere mindestens zweimal pro Woche raus können. Für den Winterauslauf ist auf die Qualität des Bodens zu achten. Häufige Niederschläge verwandeln unbefestigte Böden in für die Tiere ungeeigneten Morast. Deshalb sind befestigte Flächen wie der Hofplatz, die Fläche auf der Güllegrube oder ein eigens erstellter Laufhof besser geeignet. Der Trittsicherheit des Bodens ist besonders Augenmerk zu schenken. Nur dann können die Tiere ihr natürliches Verhalten ohne Verletzungsrisiko ausleben (vgl. zum Ganzen die Fachinformation Tierschutz des Bundesamtes für Veterinärwesen [BVET], Nr. 6.9 (4) d, August 2022, Auslauf für angebunden gehaltene Rinder, abrufbar auf www.blv.admin.ch > Tiere > Nutztierhaltung > Rinder > Fachinformationen, zuletzt besucht am 23. November 2022).

3.2.

Die Vorinstanz wirft dem Beschwerdeführer unter Bezugnahme auf den Kontrollrapport zur Tierschutzkontrolle vom 26. Januar 2021 (Vorakten, act. 18), das dabei angefertigte Fotomaterial (Vorakten, act. 19–34) und das Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 5. Februar 2021 (Vorakten, act. 35 f.) – wie erwähnt – vor, seinen 34 Tieren der Rindergattung im Januar 2021 abweichend von den nicht glaubwürdigen Einträgen im Auslaufjournal während eines ununterbrochenen Zeitraums vom 14 Tagen keinen Auslauf gewährt zu haben.

Gemäss den Journaleinträgen des Beschwerdeführers (Vorakten, act. 21) sollen die betroffenen Tiere am 4., 5., 6., 7., 8., 11., 14., 15., 16., 19., 20. und 22. Januar 2021 Auslauf erhalten haben. Bis und mit 16. Januar wurden die Ausläufe mit dem Buchstaben W (wohl für Weide) gekennzeichnet, danach mit einem Kreuz, wobei der Beschwerdeführer in der Beschwerde (S. 12, Ziff. 35) vortragen liess, es habe sich dabei ebenfalls um Ausläufe auf der Weide gehandelt. Der neu errichtete Laufhof sei damals noch nicht in Betrieb gewesen. Das bestätigte der Beschwerdeführer an der Verhandlung vor Verwaltungsgericht (Protokoll, S. 15). Die involvierten und vom Verwaltungsgericht als Zeugen befragten Tierschutzkontrolleure zweifelten die Richtigkeit der Einträge im Auslaufjournal an, weil sie weder im Laufhof

noch auf der Weide Spuren für die Gewährung von regelmässigem Auslauf im Januar 2021 entdeckten (vgl. Protokoll, S. 3–5, 7 f., 11–14).

In der vorliegend angefochtenen Verfügung schloss sich die Abteilung Landwirtschaft der Auffassung der Tierschutzkontrolleure an, dass die Einträge im Auslaufjournal des Beschwerdeführers unmöglich mit dem seinen Tieren tatsächlich gewährten Auslauf übereinstimmen könnten. Dem Kontrollrapport sei zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer aus fadenscheinigen Gründen und, ohne den darin aufgeführten Mängeln zu widersprechen, den Auslasstest verweigert habe, der anhand des Verhaltens der Tiere gezeigt hätte, ob sie sich regelmässigen Auslauf gewöhnt waren. Auch auf das Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 5. Februar 2021 hin habe der Beschwerdeführer nicht reagiert und die beanstandeten Punkte unwidersprochen stehen lassen. Damit habe er die ihm vorgeworfenen Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung akzeptiert. In Würdigung der von den Tierschutzkontrolleuren am 26. Januar 2021 angetroffenen Situation ergebe sich ausserdem Folgendes:

Im Auslaufjournal seien innerhalb von 26 Tagen respektive 20 Werktagen in schöner Regelmässigkeit zwölf Auslauftage verzeichnet worden, bis zum 23. Januar, an dem diese Regelmässigkeit geendet habe. Wäre den Tieren am 22. Januar tatsächlich letztmals Auslauf gewährt worden, hätte im Kontrollzeitpunkt am 26. Januar kein Anlass dazu bestanden, den Auslasstest zu verweigern und die Tiere nicht auf die Weide zu lassen. Die Weidevorrichtungen hätten nach nur drei Tagen ohne Auslauf noch für einen solchen bereit sein müssen. Die Luftbildaufnahme 2021 (ab dem Geoportal des Aargauischen Geographischen Informationssystems [AGIS]) zeigten, dass die Weide südöstlich des Stalles (in den Vorakten, act. 54, mit dem Buchstaben C gekennzeichnet) (seit Jahren) nur sehr schwach bewachsen sei. Bei einem Bestand von 34 Tieren, davon 20 Kühe, reichten ein paar nasse Tage, um solchen Untergrund mit zweistündigen Ausläufen pro Tag in Morast zu verwandeln. Die von den Tieren hinterlassenen Spuren seien diesfalls selbst im Schnee sichtbar. Gemäss den Daten der Wetterstation Y. seien die Monate Oktober bis Dezember 2020 ausserordentlich nass gewesen. Entsprechend hätten Weidegänge im Januar 2021 mit 34 Tieren auf dem schon durchnässten Boden deutliche Spuren hinterlassen müssen, zumal der Boden in zehn cm Tiefe den ganzen Januar 2021 über nie gefroren gewesen sei. An den angeblichen fünf Auslauftagen in der Zeit vom 4. bis 8. Januar wäre der drei bis vier Meter schmale Durchgang zur Weide von den Tieren des Beschwerdeführers im Minimum 340 Mal (34 Tiere x 5 Tage x 2 Passagen) durchquert worden. In diesen Tagen habe es bei Temperaturen um die null Grad geregnet und geschneit. Unter solchen Bedingungen hätte sich zumindest an dieser Stelle unweigerlich Morast gebildet. Während der drei angeblichen Auslauftage vom 14. bis 16. Januar habe es 54 mm geregnet und 33 cm Neuschnee gegeben. Es habe also alles andere als Weidewetter geherrscht. Es sei schwer nachvollziehbar,

weshalb der Beschwerdeführer seinen Tieren ohne jede Notwendigkeit ausgerechnet an diesen drei Schlechtwettertagen Auslauf gewährt haben sollte, der für den Boden absolut zerstörerisch gewesen wäre. Vor den angeblichen Ausläufen vom 19., 20. und 22. Januar habe es nochmals geregnet und es sei wärmer geworden, so dass der Schnee ziemlich zusammengeschmolzen sei. Bis zum 22. Januar sei der Durchgang zur Weide von den Tieren des Beschwerdeführers mittlerweile 816 Mal (34 Tiere x 12 Tage x 2 Passagen) durchquert worden. Die dadurch verursachten Spuren hätten nicht durch ein bisschen Neuschnee von maximal 4 cm pro Tag und etwas Wind mit einer Geschwindigkeit von maximal 36 km/h verwischt und unkenntlich gemacht werden können. Auch zeige der Durchgang gemäss den nachfolgenden Abbildungen (Vorakten, act. 22 und 26) trotz Schnee noch Gras, das nach einer solchen Tortur definitiv nicht mehr vorhanden wäre. Im kleinen, direkt an die Südostfassade des Stalls angrenzenden Laufhof (in den Vorakten, act. 54, mit dem Buchstaben B gekennzeichnet), seien ebenfalls keine Gebrauchsspuren festzustellen gewesen, was sich mit den eigenen Angaben des Beschwerdeführers gegenüber den Tierschutzkontrolleuren decke, wonach der Laufhof gerade erst fertiggestellt und noch nie benützt worden sei. Selbst bei einer Reinigung mit einem Hochdruckreiniger hätten sich nicht alle Gebrauchsspuren entfernen lassen, weshalb dem Beschwerdeführer die Ausflüchte betreffend seine Verpflichtungen aus der Gewässerschutzgesetzgebung zur Sauberhaltung nicht weiterhelfen würden. Bei den vom Beschwerdeführer vorgelegten Fotos mit Klauenabdrücken und einem Kuhfladen (Vorakten, act. 47) handle es sich um ältere Spuren. Solche seien auch bei der Kontrolle vom 26. Januar festgestellt worden und hätten durch die angeblichen Ausläufe im Januar 2021 eigentlich längst verwischt sein müssen. Die Verwendung unterschiedlicher Kennzeichen (W und ein Kreuz) zur Registrierung von Weidegängen in seinem Auslaufjournal habe der Beschwerdeführer nicht schlüssig erklären können.

3.3.

Dem hält der Beschwerdeführer entgegen, es dürfe ihm nicht unterstellt werden, die im Kontrollrapport vom 26. Januar 2021 (Vorakten, act. 18) und im Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 5. Februar 2021 (Vorakten, act. 35 f.) aufgeführten Mängel akzeptiert zu haben, bloss, weil er sich nicht gegen die Kostenaufgabe für den Kontrollaufwand zur Wehr gesetzt habe. Er habe sich lediglich mit der Übernahme der Kosten abgefunden. Mit der Verweigerung seiner Unterschrift unter den Kontrollrapport habe er genügend zum Ausdruck gebracht, die darin festgestellten Mängel nicht anzuerkennen. Den Auslauftest am 26. Januar habe er verweigert, weil der Weidezaun zu diesem Zeitpunkt weitgehend zugeschnitten gewesen sei, tief durchgegangen habe und die Leitungsfähigkeit zweifelhaft gewesen sei. Es wäre daher mit einem Ausbruch der Tiere zu rechnen gewesen. Ausserdem sei er (der Beschwerdeführer) der Meinung gewesen, es sei nicht am Tierschutzkontrolleur, der ihm unangemessen und unfreundlich

begegnet sei, einen Auslauf anzuordnen. Diese Machtdemonstration habe ihn misstrauisch gemacht. Aus der Verweigerung des Auslauftests dürfe daher nicht geschlossen werden, dass er den Nachweis eines nicht regelmässigen gewährten Auslaufs habe vereiteln wollen.

Im Januar 2021 seien die Nachttemperaturen sehr tief gewesen, weshalb er seinen Tieren den Auslauf jeweils in den frühen Morgenstunden gewährt habe, als der Boden noch gefroren gewesen sei. Aus den von der Vorinstanz für den Januar 2021 präsentierten Wetterdaten ergebe sich, dass im Januar morgendlicher Bodenfrost vorgeherrscht und die nächtlichen Temperaturen fast konstant unter dem Gefrierpunkt gelegen hätten. Es dürfte allgemein bekannt sein, dass Bodenfrost auch bei Temperaturen von zwei bis vier Grad Celsius wegen des Gewichts kalter Luft nicht auftaue. Die Temperaturen bis fünf cm über dem Boden seien gemäss Informationen des Bundesamts für Meteorologie und Klimatologie bis zu fünf Grad Celsius tiefer als zwei Meter über dem Boden. Aufgrund des Bodenfrosts habe die Morastbildung über die Wintermonate verhindert werden können. Dass der aus der Luftbildaufnahme 2021 ersichtliche Pflanzenbewuchs spärlich gewesen sei, sei gerade dem Umstand geschuldet, dass er seinen Tieren im Winter 2020/21 regelmässig Auslauf gewährt habe. Komme hinzu, dass der Untergrund auf dem Z. Feld sandig sei und insofern die Morastbildung weniger ausgeprägt sei als bei lehmhaltigen Untergrund. Abgesehen davon würden seine Wagyu-Rinder ein deutlich geringeres Körpergewicht aufweisen als die in der Schweiz gezüchteten üblichen Rinderrassen, womit auch die Bodenbelastung durch den Auslauf geringer ausfalle. Zum Nachweis, dass der Untergrund auf der fraglichen Weide einer hohen Belastung standhalte, habe er mit einer Fotodokumentation (Beschwerdebeilage 14) belegte Testfahrten mit einem Teleskopgreifer, einem 11,5 Tonnen schweren Fahrzeug, durchgeführt. Trotz der doppelten Belastung im Vergleich zu einem Wagyu-Rind und obwohl der Boden nicht mehr gefroren gewesen sei, hätten die Fahrten kaum zu Morast geführt. Mit Bezug auf die im Januar 2021 herrschenden Witterungsverhältnisse liessen sich die Daten der Messstation Y. nicht ohne weiteres auf diejenigen am Standort seines Betriebs übertragen. Die geringeren Niederschlagsmengen bei den Messstationen W. und X. würden denjenigen bei seinem Hof näherkommen. Deshalb fehle es auch an einem Nachweis, dass es in der Zeit vom 19. bis 22. Januar auch im Z. Feld nochmals geregnet habe. Anhand eines Fotos vom 11. Januar (Beschwerdebeilage 11) könne er nachweisen, dass seine Tiere am Nachmittag jenes Tages Auslauf erhalten hätten. Obwohl der morgendliche Bodenfrost um diese Tageszeit mit grosser Wahrscheinlichkeit bereits aufgetaut gewesen sei, sei auf dem Foto keine Morastbildung erkennbar. Der Laufhof sei im Januar 2021 bereits fertiggestellt gewesen und hätte bei morastigen Verhältnissen benützt werden können. Dass die Klauenspuren und der Kuhfladen bereits älteren Datums gewesen seien, sei eine unbelegte Behauptung der Vorinstanz. Auf den Vorschlag des Beschwerdeführers, vom Kuhfladen eine Probe zu

nehmen, um das Alter bestimmen zu können, sei der Tierschutzkontrolleur nicht eingegangen. Einer Photographie vom 26. Januar 2021 (Beschwerdebeilage 12) könne aufgrund dessen Färbung unschwer entnommen werden, dass der Fladen höchstens drei bis vier Tage alt gewesen sei. Der Fotonachweis der Klauenabdrücke (Beschwerdebeilage 13) zeige, dass die Abdrücke von Ausläufen an verschiedenen Tagen stammten. Dass er (der Beschwerdeführer) die Ausläufe mit verschiedenen Kennzeichen im Auslaufjournal registriert habe, sei nicht weiter von Belang, da die Vorinstanz selber ausführe, der Laufhof sei nicht benützt worden. Er habe im Auslaufjournal die Weidegänge registriert.

3.4.

3.4.1.

Dem Beschwerdeführer ist darin zuzustimmen, dass weder aus seiner Verweigerung des Auslauftests bei der Tierschutzkontrolle vom 26. Januar 2021 noch aus seiner fehlenden Reaktion auf die im dazugehörigen Kontrollrapport und im Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 5. Februar 2021 aufgelisteten Mängel per se nachteilige Schlüsse im Hinblick auf das Vorliegen der ihm vorgeworfenen Verstöße gegen die Tierschutzgesetzgebung gezogen werden dürfen. In seinem Fall gibt es jedoch – wie nachfolgend zu zeigen sein wird – neben der für das Verwaltungsgericht nicht vollständig nachvollziehbaren Verweigerung des Auslauftests noch andere gewichtige Indizien, die dafürsprechen, dass er seinen Tieren im Minimum 14 Tage vor der Kontrolle vom 26. Januar 2021, mithin seit mindestens 12. Januar 2021 keinen Auslauf mehr gewährt hat und die anderslautenden Einträge in seinem Auslaufjournal nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Unmassgeblich ist dabei, dass der Beschwerdeführer seinen Tieren am 11. Januar 2021 noch Auslauf gewährt hatte, was er anhand von Fotos belegen kann (Vorakten, act. 126; Beschwerdebeilagen 11 und 24).

3.4.2.

Aus allen im vorliegenden Verfahren präsentierten Wetterdaten, also nicht nur aus denjenigen der Messstation Y. (Vorakten, act. 55 und 72), sondern auch aus denjenigen weiterer Messstationen in der Umgebung des Betriebsstandorts des Beschwerdeführers (R.: Vorakten, act. 143; S./PSI: Vorakten, act. 144; T. und U.: Vorakten, act. 145–147; V. und W.: Vorakten, act. 148 und 149) ergibt sich, dass vom 14. bis 16. Januar 2021 denkbar schlechte Witterungsverhältnisse für einen Weidegang herrschten. Mit einem Tagesmittel der Lufttemperatur (gemessen 2 m über dem Boden) von –2,7 und –5,9 Grad Celsius in Y., –4,2 und –4,1 Grad Celsius in R. sowie – 4,5 und –4,1 Grad Celsius in S., war es am 15. und 16. Januar vergleichsweise kalt. Zudem war der Zeitraum vom 14. bis 16. Januar sehr niederschlagsreich, mit einer Niederschlagsmenge von insgesamt 89,9 mm in Y., 82,6 mm in R., 85,2 mm in S., 39,3 mm in V. und 37,4 mm in W. Schnee fiel insgesamt 33 cm in Y., 37 cm in T. und 39 cm in U. In

Anbetracht der vor allem am 14. Januar sehr hohen Niederschlagsmengen mit viel Neuschnee und den tiefen Temperaturen an den Folgetagen hegt die Vorinstanz zu Recht Zweifel daran, dass der Beschwerdeführer seine Tiere ausgerechnet an diesen Tagen auf die Weide gelassen haben sollte, selbst wenn seine Weide aufgrund der Bodenbeschaffenheit vergleichsweise belastbar sein sollte und sich durch die Huftritte seiner Tiere (mit unterdurchschnittlichem Körpergewicht) tendenziell weniger Morast bilden sollte als bei lehmhaltigem Untergrund. Es hätte insofern auf der Hand gelegen, den Tieren den Auslauf in diesen Tagen im teilweise überdeckten Laufhof zu gewähren, was er gemäss eigener Darstellung in der Beschwerdeschrift (S. 12, Ziff. 35) und vor Verwaltungsgericht (Protokoll, S. 15) und offenbar auch gemäss entsprechenden Bekundungen gegenüber den Tierschutzkontrolleuren nicht tat und was sich mit der dortigen Spurenlage (sauberer, ungebrauchter Eindruck) gedeckt haben soll (Protokoll, S. 3 und 11).

Der vor allem am 14. Januar reichlich gefallene Neuschnee blieb an den Folgetagen liegen, was sich daran zeigt, dass die Schneedecke beim Hof des Beschwerdeführers am 26. Januar 2021 immer noch mehrere cm mächtig war (vgl. dazu die Fotos der Tierschutzkontrolle [Vorakten, act. 22–30]), obwohl es vom 17. bis 22. Januar gemäss den vorerwähnten Wetterdaten aus verschiedenen Messstationen überhaupt nicht schneite und vom 23. bis 25. Januar nur sehr geringe Mengen an Neuschnee fielen (Vorakten, act. 55, 72, 145–147). Im in der Zeit vom 14. bis 16. Januar gefallenem und an den Folgetagen liegen gebliebenem Schnee müssten somit Spuren der journalgemäss am 19., 20. und 22. Januar gewährten Ausläufe zu verzeichnen sein, welche durch die geringen Neuschneemengen von wenigen cm, die vom 23. bis 25. Januar fielen, nicht vollständig überdeckt und unkenntlich geworden sein können. Unwahrscheinlich erscheint des Weiteren, dass sämtliche (mehrere cm tiefen) Spuren, die Huftritte von Rindern im Schnee gewöhnlich hinterlassen, durch den Wind, der vom 23. bis 25. Januar blies, vollständig verwischt worden sein könnten. Zum einen wehte der Wind in diesen Tagen mit Geschwindigkeiten von maximal 48 km/h (in R.) zwar stark, aber nicht ausserordentlich stark (Windstärke 6 auf der Beaufort-Skala von 0 bis 12). Zum anderen müssten in diesem Fall auf den Fotos und Videoaufnahmen der Tierschutzkontrolle (Vorakten, act. 22–30; CD-ROM) Schneeverwehungen sichtbar sein, was nicht der Fall ist. Vielmehr ist der Schnee auf diesen Fotos über die gesamten abgebildeten Flächen gleichmässig verteilt und die Schneedecke einigermaßen glatt, mit leichten Dellen, die durch den nicht vollständig ebenen Untergrund zu erklären sind. Vor allem im Durchgang zur Weide, der als Engpass, der von allen Tieren auf dem Gang zur Weide zu durchqueren ist, im besonderen Masse Spuren im Schnee von Huftritten aufweisen müsste, sind keinerlei Schneeverwehungen oder Tritts Spuren erkennbar (vgl. Vorakten, act. 22 und 23; letzteres nachfolgend wiedergegeben). Angesichts dieser konkre-

ten Verhältnisse vor Ort lässt sich auch aus der allgemeinen, auf das gesamte Mittelland bezogenen Aussage des WSL-Instituts für Schnee- und Lawinenforschung SLF in der Mail vom 16. März 2022 (Beschwerdebeilage 15), wonach es aufgrund der Schnee- und Windverhältnisse in der Zeit vom 24. bis 26. Januar unwahrscheinlich sei, dass Spuren eines Weidegangs vom 22. Januar vier Tage später noch sichtbar gewesen wären, nichts zu Gunsten des Beschwerdeführers ableiten. Und mit Sicherheit lässt sich ausschliessen, dass der Schnee beim Weidegang am (frühen Morgen des) 22. Januar 2021 dermassen stark gefroren war, dass sich deswegen keine Tritts Spuren auf der Schneedecke gebildet hätten. Im Gegenteil lag die Bodentemperatur an diesem Tag bei verschiedenen Messstationen im Plusbereich und die Lufttemperatur in Bodennähe bei oder um die null Grad Celsius (Vorakten, act. 55, 72 und 143). Weil demnach zumindest Tritts Spuren vor allem im Bereich des Weide-Durchgangs sichtbar sein müssten, kann offenbleiben, wie oft die Tiere auf der Weide Kot absetzen und wie schnell Kuhfladen unter der Schneedecke verschwinden. Auch braucht nicht geklärt werden, ob und unter welchen Bedingungen sich auf der Weide im Z. Feld Morast bildet.



Die vom Verwaltungsgericht als Zeugen befragten Tierschutzkontrolleure bestätigten gleichermassen, dass sie auf der Hausweide eine ebene, gleichmässige Schneedecke vorgefunden hätten, die einen (von Tieren) unberührten Eindruck hinterlassen, mithin keinerlei Tritt- bzw. Hufspuren von Rindern aufgewiesen habe. Die fehlenden Auslaufspuren liessen sich weder durch die geringen Neuschneemengen vom 22. bis 26. Januar 2021 noch durch ohnehin nicht sichtbare windbedingte Schneeüberwehungen erklären, die solche Spuren nicht vollständig hätten beseitigen können (Protokoll, S. 4 f., 7 f., 9 f., 11 f. und 14). In diesem Zusammenhang wies

einer der Tierschutzkontrolleure zudem darauf hin, dass die wenigen Neuschneemengen vom 22. bis 26. Januar 2021 nicht zu einer Situation mit einem eingeschneiten Elektrozaun hätten führen können, wie sie auf einem bei der Kontrolle aufgenommenen Foto (Vorakten, act. 28 f.) abgebildet werde. Dieser Umstand stellt auch für das Verwaltungsgericht ein gewichtiges Indiz dagegen dar, dass den Tieren des Beschwerdeführers nach den grossen Neuschneemengen in der Zeit vom 14. bis 16. Januar 2021, als der Elektrozaun eingeschneit worden sein dürfte, noch einmal Auslauf auf der Winterweide gewährt wurde. Auch wenn die Tierschutzkontrolleure nicht als unabhängige Zeugen gelten können, weil sie systemimmanent die Instruktion der Abteilung Landwirtschaft übernehmen mussten, gilt es zu bedenken, dass sich ihre vorhin zitierten Aussagen mit dem Eindruck aus dem bei den Akten liegenden Bildmaterial decken. Deshalb schadet der Glaubwürdigkeit der Zeugen auch nicht allzu sehr, dass sie im Vorfeld der verwaltungsgerichtlichen Verhandlung miteinander in Kontakt standen, dabei den Sachverhalt auch anhand der Prozessakten rekapitulierten und gegenseitig ihre Erinnerungen an die Tierschutzkontrolle vom 26. Januar 2021 auffrischten (vgl. Protokoll, S. 5 f. und 8 f.).

Die fehlende Unabhängigkeit und die parteiähnliche Stellung der Zeugen ist im Rahmen der freien Beweiswürdigung (§ 17 Abs. 2 VRPG) zu berücksichtigen. Ein Beweisverwertungsverbot kennt das VRPG nicht und auch in anderen Verfahrensarten (Zivil- und Strafverfahren) kommt ein solches nur bei einer widerrechtlichen Beschaffung von Beweismitteln in Betracht (vgl. dazu Art. 152 Abs. 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272] und Art. 140 f. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [Strafprozessordnung; StPO; SR 312.0]). Die vom Beschwerdeführer zitierte Rechtsprechung zu den anwaltlichen Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit der Kontaktaufnahme zu Zeugen (BGE 136 II 551, Erw. 3.2) ist insofern nicht 1:1 auf die vorliegenden Verhältnisse übertragbar, als die Vorinstanz im vorinstanzlichen Verfahren aufgrund ihrer Untersuchungspflicht dazu berufen war, den Sachverhalt abzuklären. Aufgrund dessen ist sie nicht mit einer Partei vergleichbar, die reine Parteiinteressen wahrt. Im Übrigen führt eine Verletzung der erwähnten Sorgfaltspflichten nicht zu einem Beweisverwertungsverbot, sondern lediglich dazu, dass eine mögliche Beeinflussung des Zeugen veranschlagt werden muss und dieser nicht mehr als vollkommen unparteiisch angesehen werden kann. Das schliesst selbstverständlich nicht aus, dass relevante Aussagen, die sich auch mit den aus objektiven Beweismitteln gewonnenen Erkenntnissen oder allgemeinen Erfahrungswerten decken, als glaubhaft eingestuft werden dürfen.

3.4.3.

In einer Mail an die Abteilung Landwirtschaft vom 8. Dezember 2021 (Vorakten, act. 136 f.) schilderte einer der Tierschutzkontrolleure den Ablauf der

Kontrolle vom 26. Januar 2021 und hielt dazu fest, dass der Beschwerdeführer sie beim Eintreffen auf seinem Hof um 14.00 Uhr auf später vertröstet habe, mit der Begründung, er habe jetzt keine Zeit, sie sollten sich gegen Abend wieder bei ihm melden. Bevor sie den Hof um 14.30 Uhr verlassen hätten, hätten sie diverse Fotos vom Auslauf gemacht. Als sie um 15.15 Uhr zurückgekehrt seien, seien beim Zugang zur Winterweide diverse Veränderungen vollzogen worden. So sei der Isolator, der beim ersten Teil der Kontrolle von 14.00 bis 14.30 Uhr noch auf dem Boden gelegen habe, zwischenzeitlich wieder an der Seitenwand der Mistgrube montiert worden. Das Weideband, das zuvor noch unter der Schneedecke eingefroren gewesen sei, sei unterdessen von Schnee und Eis befreit worden. Trotzdem habe der Beschwerdeführer aus unerfindlichen Gründen den Auslauftest verweigert. An der Zeugenbefragung vor Verwaltungsgericht bestätigten die Tierschutzkontrolleure diesen Ablauf im Wesentlichen (Protokoll, S. 2–4, 9 f. und 11), während der Beschwerdeführer nichts vorbrachte, was am Wahrheitsgehalt dieser Angaben zweifeln liesse. Im Gegenteil machte er grösstenteils gleichlautende Aussagen (vgl. Protokoll, S. 15). Namentlich räumte er ein, dass er den Auslauftest verweigert habe und dass er zwischen dem ersten und dem zweiten Teil der Tierschutzkontrolle vom 26. Januar 2021 Veränderungen am Weidezaun vorgenommen habe (Protokoll, S. 16 und 17).

Die vom Beschwerdeführer genannten Gründe für die Verweigerung des Auslauftests (vgl. Protokoll, S. 16 f.) sind für das Verwaltungsgericht zu wenig fassbar. Deswegen sind auch Zweifel an der Aufrichtigkeit der Aussage des Beschwerdeführers angebracht, wonach er davon überzeugt gewesen sei, dass er den Auslauftest bestanden hätte (Protokoll, S. 16). Es ist nicht anzunehmen, dass die Tierschutzkontrolleure dem Beschwerdeführer keine Gelegenheit gegeben hätten, vor dem Auslauftest den Elektrozaun zu kontrollieren und – soweit erforderlich – instand zu stellen. Jedenfalls beteuerten beide Kontrolleure das Gegenteil (Protokoll, S. 4 und 11) und immerhin waren sie es, die dem Beschwerdeführer den Auslauftest vorschlugen. Entsprechend wäre es nur konsequent gewesen, den Beschwerdeführer die dafür notwendigen Vorbereitungen treffen zu lassen, die auch gemäss den Aussagen des Beschwerdeführers höchstens eine halbe Stunde in Anspruch genommen hätten (Protokoll, S. 17).

Dass der Isolator als Haltevorrichtung für das Weideband, welches dem Beschwerdeführer als Absperrung für den Durchgang seiner Tiere vom Stall auf die Winterweide dient, zunächst am Boden lag und erst später behelfsmässig wieder an der Seitenwand der Mistgrube montiert wurde, ist darüber hinaus photographisch dokumentiert (Vorakten, act. 31 und 32). Dasselbe gilt für die Befreiung des zuvor eingeschneiten Weidebands von Schnee und Eis (Vorakten, act. 28 und 29). Es liegt nahe, dass der Beschwerdeführer diese Veränderungen zwischen dem ersten und dem zweiten Teil der Tierschutzkontrolle vorgenommen hat, um damit den Anschein

zu erwecken, dass die Absperrung des Weide-Durchgangs betriebsbereit war (anstatt schon längere Zeit nicht mehr benutzt worden zu sein). Eine plausible alternative Erklärung für die beschriebenen Veränderungen vermochte der Beschwerdeführer an der Verhandlung vor Verwaltungsgericht nicht anzubieten (Protokoll, S. 17). Er wusste um die Anwesenheit der Kontrolleure früher an diesem Nachmittag, weshalb ihn die Stiefelspuren im Schnee nicht überrascht haben können. Vielmehr dürften ihn diese dazu veranlasst haben, nachzuschauen, ob dort, wo sich die Kontrolleure aufgehalten hatten, alles in Ordnung war. Entsprechend ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer mit seinen Bemühungen, den Weidezaun instand zu stellen, zu verbergen versuchte, dass er seinen Tieren im Kontrollzeitpunkt schon seit längerer Zeit keinen Auslauf mehr gewährt hatte. Die Behauptung des Beschwerdeführers, er habe den Weidezaun am 26. Januar aufgrund der Spuren im Schnee nur gewohnheitsmässig überprüft (Replik, S. 9 Ziff. 20), vermag nicht zu überzeugen, wenn er an diesem Nachmittag ohnehin nicht vorhatte, die Tiere auf die Weide zu lassen.

In der Mail des Tierschutzkontrolleurs (Vorakten, act. 136 f.) wird im Übrigen nicht behauptet, der Beschwerdeführer sei beim ersten Teil der Kontrolle vor Ort gewesen. Rückschlüsse auf den generellen Wahrheitsgehalt der Angaben in der betreffenden Mail lassen sich aus diesem Umstand keine ziehen. Sollte der Tierschutzkontrolleur mit Bezug auf zu erwartende Schäden an der Dachrinne im Laufhof einer Fehleinschätzung unterlegen sein (vgl. dazu Replik, S. 12 Ziff. 26 mit Hinweis auf die stabile Konstruktion aus 3 mm dickem Stahlblech), lässt sich daraus ebenso wenig auf einen wahrheitswidrigen Inhalt der Mail schliessen.

3.4.4.

Der Beschwerdeführer meint, mit dem am 26. Januar 2021 aufgenommenen Foto von einem Kuhfladen (Beschwerdebeilage 12; Vorakten, act. 127) belegen zu können, dass seine Tiere drei bis maximal vier Tage vor dem 26. Januar auf der Weide waren. Beide vom Verwaltungsgericht befragten Tierschutzkontrolleure waren hingegen der Überzeugung, dass der Kuhfladen schon älteren Datums ist, was zumindest einer der Kontrolleure auch schlüssig (mit Spuren, die von einem Pilzbefall herrühren könnten und die auf dem Foto gemäss Vorakten, act. 47 deutlicher hervortreten) darzulegen vermochte (Protokoll, S. 5 und 12). Effektiv lässt sich das genaue Alter des Kuhfladens nicht mehr zweifelfrei eruieren und liefert das Foto somit keinen Beweis dafür, dass die Tiere des Beschwerdeführers am 14., 15., 16., 19., 20. und 22. Januar 2021 tatsächlich auf der Weide waren. Inwiefern sich mit dem Foto mit den Klauenabdrücken unterschiedlichen Entstehungsdatums (Beschwerdebeilage 13 und Vorakten, act. 128) nachweisen liesse, dass die Tiere des Beschwerdeführers am 14., 15., 16., 19., 20. und 22. Januar 2021 Auslauf erhielten, erschliesst sich dem Verwaltungsgericht, dessen Spruchkörper zwei landwirtschaftliche Fachrichter angehören, nicht. Es besteht sodann keine Gewähr dafür, dass die Einträge im Auslaufjournal

immer richtig sind. Eine erhöhte Beweiskraft im Sinne von Art. 9 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) kommt einem Auslaufjournal nicht zu. Das Vertrauen in die Richtigkeit der Einträge ist in einem konkreten Fall dann nicht mehr gerechtfertigt, wenn – wie hier – genügend starke Indizien vorliegen, dass sie nicht der Wahrheit entsprechen.

3.4.5.

Aufgrund der Formulierung in Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. c DZV muss für eine entsprechende Sanktionierung die Richtigkeit der Einträge im Auslaufjournal nicht (mittels Vollbeweis) widerlegt werden. Ein Vollbeweis dürfte in der Praxis auch kaum je zu erbringen sein, weil er eine längere ununterbrochene Überwachung des Betriebs voraussetzen würde. Es genügt für die Anwendung dieser Bestimmung, wenn der im Journal eingetragene Auslauf nicht *glaubwürdig* gewährt wurde. Darin ist eine Beweiserleichterung respektive Reduktion des erforderlichen Beweismasses auf die Glaubhaftmachung des streitigen Sachverhalts zu erblicken. Erscheint aufgrund der gesamten Umstände überwiegend wahrscheinlich, dass ein Journaleintrag falsch ist und die Tiere länger als 14 Tage keinen Auslauf erhielten, ist die in Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. c DZV vorgesehene Sanktion fällig (Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2016.518 vom 25. April 2017, Erw. II/2.4.3). Nicht geteilt werden kann die Auffassung des Beschwerdeführers, mit der Beweiserleichterung in Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. c DZV habe der Bundesrat die an ihn delegierten Kompetenzen als Verordnungsgeber überschritten und mit ungläubwürdigen Journaleinträgen sei noch kein Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung nachgewiesen.

Wenn Journaleinträge bezüglich der Gewährung des Auslaufs – wie hier für den 14., 15., 16., 19., 20. und 22. Januar 2021 – nicht glaubwürdig sind, lässt sich daraus einzig und allein der Schluss ziehen, dass an den betreffenden Tagen kein Auslauf gewährt wurde, worin ein Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung (Art. 3 Abs. 4 und Art. 40 Abs. 1 TSchV) zu erblicken ist, falls zwischen dem letzten gewährten Auslauf und der Tierschutzkontrolle 14 Tage oder mehr liegen. Zwischen dem letzten vom Beschwerdeführer nachgewiesenen Auslauf vom 11. Januar 2021 und der Tierschutzkontrolle vom 26. Januar 2021 sind 15 Tage verstrichen, an denen die Tiere des Beschwerdeführers aufgrund starker Indizien mutmasslich keinen Auslauf erhielten. Die Tatbestände des nicht glaubwürdig gewährten Auslaufs gemäss Anhang 8, Ziff. 3.2.1 lit. c DZV und des ungenügend gewährten Auslaufs nach Art. 40 Abs. 1 TSchV gehen Hand in Hand. Wenn ersterer und zugleich die zeitlichen Voraussetzungen des letzteren erfüllt sind, liegt ein Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung vor. Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. c DZV sieht keine Beweislastumkehr, sondern – wie erwähnt – eine Beweiserleichterung für die Vollzugsbehörden vor, welche die Nichtgewährung des Auslaufs nicht strikt nachweisen müssen (wozu sie mangels entsprechender permanenter Kontrollmöglichkeiten auch kaum je in

der Lage wären); der Beweis der überwiegenden Wahrscheinlichkeit genügt. Ob Art. 101 DZV eine Beweislastumkehr bewirkt (vgl. dazu das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-1014/2019 vom 24. Juli 2020, Erw. 6.4 mit Hinweisen), braucht hier nicht geklärt zu werden, weil der Vorinstanz der Nachweis der überwiegenden Wahrscheinlichkeit, dass der Beschwerdeführer seinen Tieren in der Zeit vom 12. bis 26. Januar 2021 keinen Auslauf gewährt hat, ohnehin gelungen ist. Art. 170 LwG schliesst die in Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. c DZV vorgesehene Beweiserleichterung zumindest nicht aus. Effektiv wäre ein wirksamer Vollzug ohne diese Beweiserleichterung im Bereich der Tierschutzgesetzgebung illusorisch, womit die Beweiserleichterung zweifellos im Sinne des Gesetzgebers ist. Einer expliziten Grundlage im LwG oder in der TSchV (die ihrerseits kein Gesetz im formellen Sinne ist) bedarf es hierfür nicht. Dass die Beweiserleichterung dem Sinn und Zweck der Führung eines Auslaufjournals widersprechen würde, ist nicht nachvollziehbar. Das Auflaufjournal bietet den Vollzugsbehörden die Möglichkeit, die darin enthaltenen Angaben zu überprüfen und entweder zu verifizieren oder zu widerlegen. Im vorliegenden Fall wurde das Auslaufjournal gerade nicht ohne weitere Anhaltspunkte für unglaubwürdig erklärt. Im Gegenteil gibt es gemäss den vorstehenden Ausführungen in Erw. 3.4.1 ff. sehr konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die Journaleinträge mit Bezug auf die Gewährung von Auslauf am 14., 15., 16., 19., 20. und 22. Januar 2022 nicht stimmen. Ein Verstoss gegen Verfahrensgrundsätze ist nicht ersichtlich.

Die Beweiserleichterung in Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. c DZV hat klaren Vollzugscharakter. Sie dient dem konsequenten Vollzug der Direktzahlungs Vorschriften, namentlich der Kürzung von Direktzahlungen bei Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung. Sie begründet hingegen keinen neuen Tatbestand eines tierschutzwidrigen Verhaltens und macht keine über die Tierschutzgesetzgebung hinausgehenden Vorschriften für die Haltung von Nutztieren. Es handelt sich daher nicht um eine gesetzesvertretende Bestimmung. Die gegenteilige Argumentation des Beschwerdeführers ist nicht stichhaltig, ebenso wenig der daraus gezogene Schluss, es liege insoweit eine Überschreitung an den Bundesrat delegierten Kompetenzen als Verordnungsgeber vor. Der geltend gemachte Widerspruch zu Art. 12 DZV ist insofern nicht erkennbar, als der Beschwerdeführer mit Art. 40 Abs. 1 TSchV eine Tierhaltungsvorschrift verletzt hat, die für die landwirtschaftliche Produktion massgebend ist. Die Verletzung dieser Vorschrift konnte ihm mit der zulässigen Beweiserleichterung gemäss Anhang 8, Ziff. 2.3.1 DZV genügend (mit dem Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit) nachgewiesen werden. Im Unterschied zu einem Strafverfahren, in welchem Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung wegen der Unschuldsvermutung strikte nachzuweisen sind, geht es bei den Direktzahlungen sodann um staatliche Leistungen, die der Beschwerdeführer für eine gesetzeskonforme Bewirtschaftung seines Betriebs in Anspruch nehmen

möchte. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Beweiserleichterung gemäss Anhang 8, Ziff. 2.3.1 DZV keineswegs unangemessen.

3.5.

Als Zwischenergebnis steht aufgrund des bei den Akten liegenden Fotomaterials samt Wetterdaten sowie den Angaben und Zeugenaussagen der Tierschutzkontrolleure mit hinreichender Wahrscheinlichkeit fest, dass der Beschwerdeführer im Januar 2021 seinen 34 angebunden gehaltenen Tieren der Rindergattung während mehr als 14 Tagen keinen Auslauf gewährt hat und die Auslaufjournaleinträge betreffend die Ausläufe vom Januar 2021 insoweit nicht (vollständig) korrekt sind.

Eine Verletzung der Untersuchungspflicht (§ 17 Abs. 1 VRPG) kann der Vorinstanz nicht vorgeworfen werden. Sie hat die zur Klärung des rechtserheblichen Sachverhalts notwendigen Untersuchungen angestellt. Ein Augenschein vor Ort hätte in der vorliegenden Konstellation zu keinen neuen massgeblichen Erkenntnissen geführt und vermag weiterhin keine solche zu erbringen, weil sich die im fraglichen Zeitraum herrschenden Verhältnisse (Schnee, Temperaturen, Windstärken, Bodenfeuchtigkeit etc.) nicht 1:1 simulieren lassen (vgl. dazu auch die Ausführungen des Beschwerdeführers in der Triplik, S. 5, Ziff. 15). Ein (umfangreiches) Gutachten zur Klärung der Witterungsverhältnisse in der Zeit vom 22. bis 26. Januar 2021 und deren Auswirkungen auf die Spurenlage auf der Weide des Beschwerdeführers (vgl. dazu Triplik, S. 3 Ziff. 7) ist aus Sicht des Verwaltungsgerichts ebenfalls entbehrlich. Auch ohne solches Gutachten ist anhand der Fotos und Videoaufnahmen zur Tierschutzkontrolle vom 26. Januar 2021 (Vorakten, act. 22–30; CD-ROM) ohne weiteres erkennbar, dass auf der Weide und insbesondere im Bereich des Durchgangs vom Stall zur Weide keinerlei Trittspuren von Rindern vorhanden waren, was sich weder durch frischen Schneefall von wenigen cm (gemäss den vorliegenden Wetterdaten) noch durch einen starken Wind, der keine von blossem Auge sichtbaren Schneeverwehungen erzeugt hat, befriedigend erklären lässt. Auf eine beantragte Beweismassnahme darf verzichtet werden, wenn sich ein Gericht aufgrund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in antizipierter Beweiswürdigung annehmen kann, dass seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (statt vieler: BGE 145 I 167, Erw. 4.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_285/2021 vom 17. Dezember 2021, Erw. 2.2). Die von der Vorinstanz in der Duplik präsentierten Bilder zu Trittspuren, die Kühe im Schnee üblicherweise hinterlassen, sind insofern illustrativ und aufschlussreich, als sie das grosse horizontale und vertikale Ausmass von solchen Trittspuren verdeutlichen. Es erscheint undenkbar, dass Spuren dieser Art durch ein wenig Neuschnee und Wind, der für keine sichtbaren Schneeverwehungen sorgt, vollständig überdeckt respektive verwischt werden könnten. Dass hier signifikant weniger Trittspuren als auf den Vergleichsbeispielen der Vorinstanz entstanden sein könnten, ist aufgrund der relativ hohen Boden-

und Lufttemperaturen beim angeblich letzten vor der Kontrolle vom 26. Januar gewährten Weidegang vom 22. Januar ebenso wenig anzunehmen. Der Argumentation des Beschwerdeführers, die von der Vorinstanz beigebrachten Bilder zeigten eine komplett andere Situation, aus der sich keinerlei Schlüsse für die Beurteilung des vorliegenden Falls ziehen liessen, kann somit trotz Unterschieden bei den Witterungsverhältnissen nicht gefolgt werden.

4.

4.1.

Eine Kürzung von Direktzahlungen im Umfang von über Fr. 60'000.00 für das Beitragsjahr 2021 würde den Beschwerdeführer (wirtschaftlich) zweifelsohne hart treffen (Beschwerde, S. 16 Ziff. 48; Protokoll, S. 21). Er moniert, paradoxerweise würden ihm dadurch nun jene Mittel entzogen, die er für eine natur- und umweltfreundliche Bewirtschaftung im Bereich Acker- und Rebbau benötige, ohne dass er das Wohl seiner Tiere, denen er keinen genügenden Auslauf gewährt haben soll, was ausdrücklich bestritten werde, gefährdet habe. In der vorerwähnten Höhe stehe die Kürzung von Direktzahlungen in keinem angemessenen Verhältnis zum angeblichen Verstoß gegen tierschutzrechtliche Vorgaben. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit sei die Kürzung unhaltbar und auch insofern aufzuheben.

4.2.

Das Verwaltungsgericht ist nicht befugt, der Vorschrift in Anhang 8, Ziff. 2.3.1, Satz 3 DZV, wonach im Beitragsjahr keine Direktzahlungen ausgerichtet werden, wenn die Summe der Punkte aus Wiederholungsfällen bei 110 oder mehr liegen, im Rahmen einer akzessorischen, inzidenten oder konkreten Normenkontrolle wegen Unverhältnismässigkeit im konkreten Einzelfall die Anwendung zu versagen. Das gilt schon deshalb, weil Verordnungen des Bundesrats, zu deren Erlass der Bundesrat – wie hier – durch eine Delegationsnorm in einem Bundesgesetz ermächtigt worden ist, in beschränktem Ausmass dem Anwendungsgebot von Art. 190 BV unterstehen. Solange sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse hält und den Rahmen der delegierten Kompetenzen nicht sprengt, ist seine Verordnung für Gerichte verbindlich, auch wenn der Ermessensspielraum bei der Regelung auf Verordnungsstufe gross ist. In einem solchen Fall dürfen die Gerichte ihr Ermessen nicht an die Stelle des Bundesrates setzen. Art. 70a Abs. 1 lit. b/c und Abs. 2 LwG ermächtigt den Bundesrat, den Anspruch auf Direktzahlungen von der Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung abhängig zu machen. Art. 170 LwG sieht Kürzungen bis hin zur *Verweigerung* von Direktzahlungen mindestens in den Beitragsjahren vor, in welchen solche Bestimmungen verletzt wurden, unter anderem für den Fall der Nichteinhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung. Als Reaktion auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach zwischen den

verletzten Bestimmungen und den verweigerten Direktzahlungen ein sachlicher Zusammenhang bestehen müsse, hat der Bundesgesetzgeber Art. 170 Abs. 2^{bis} LwG ins Gesetz eingefügt und damit klargestellt, dass bei einer Verletzung der Tierschutzgesetzgebung alle Arten von Direktzahlungen gekürzt oder verweigert werden können (vgl. dazu bereits die Ausführungen in Erw. 2.1 vorne). Aufgrund dessen bewegt sich die Regelung in Anhang 8, Ziff. 2.3.1, Satz 3 DZV absolut innerhalb der dem Bundesrat durch die genannten Delegationsnormen eingeräumten Kompetenzen. Die den Beschwerdeführer hart treffende Sanktion ist demnach systemimmanent und vom Gesetzgeber gewollt. Es liegt keine Einzelfallhärte aufgrund besonderer Umstände vor, in welche das Verwaltungsgericht korrigierend eingreifen darf (vgl. zum Ganzen schon den Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2016.518 vom 25. April 2017, Erw. 3.2).

4.3.

Hinzu kommt, dass dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) bei sogenannten geschlossenen Normen mit wenig bis gar keinem Spielraum für Angemessenheitsprüfungen im Einzelfall nur zurückhaltend eine Korrekturfunktion zugestanden werden kann. Neben dem Willkürverbot und der Garantie minimaler Gerechtigkeit dürfte ihm kaum je eigenständige Bedeutung zukommen (vgl. MARKUS MÜLLER, Verhältnismässigkeit, Ein Verfassungsprinzip zwischen Rechtsregel und Metaregel, in: Verhältnismässigkeit als Grundsatz in der Rechtssetzung und Rechtsanwendung, ZfR Band 9, Zürich/St. Gallen 2019, S. 22 ff.; DAVID HOFSTETTER, Das Verhältnismässigkeitsprinzip als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns [Art. 5 Abs. 2 BV], Diss. Zürich/Basel/Genf 2014, S. 251 und 267). Willkür oder eine stossende Ungerechtigkeit kann das Verwaltungsgericht in der Verweigerung von Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2021 an den Beschwerdeführer nicht erkennen, falls die Berechnungen der Vorinstanz mit insgesamt 200,44 Strafpunkten wegen eines wiederholten Verstosses gegen die Auslaufvorschriften stimmen würde, worauf in Erw. 5 nachfolgend zurückzukommen sein wird.

Wenn er seinen Tieren im Januar 2021 regelmässig Auslauf gewährt hätte, was aufgrund der Indizienlage unwahrscheinlich ist, hätte sich bei der Tierschutzkontrolle vom 26. Januar 2021 ein anderes Bild präsentiert und er wäre nicht in die Lage gekommen, das Gegenteil beweisen zu müssen. Damit stösst seine Kritik, es werde von ihm der nicht zumutbare Nachweis eines regelmässigen Auslaufs (anhand von Fotos oder Satellitenbildern) verlangt (Triplik, S. 9, Ziff. 28; Protokoll, S. 25), ins Leere. Falsche Journalinträge über nicht gewährte Ausläufe, und von solchen ist bei unglaubwürdigen Journalinträgen allemal auszugehen, erhöhen den Unrechtsgehalt der nicht gewährten Ausläufe. Insofern erscheint es nur richtig und angemessen, den nicht gewährten, aber im Journal eingetragenen Auslauf härter zu bestrafen als den nicht gewährten Auslauf als solchen. Es genügt

sodann nicht, dass ein Tierschutzkontrolleur einen Journaleintrag für unglaubwürdig "erklärt" (Triplik, S. 10, Ziff. 31). Die Einträge müssen aufgrund der Indizienlage tatsächlich unglaubwürdig sein, was im Rechtsmittelverfahren überprüft werden kann. Die relativ harte Bestrafung von falschen Journaleinträgen ist durchaus geeignet, Landwirte von einer entsprechenden Falschbeurkundung abzuhalten, was im öffentlichen Interesse liegt und generell der Zuverlässigkeit des Auslaufjournals dient. Landwirte, die sich der schwerwiegenden Konsequenzen eines solchen Verhaltens bewusst sind, erhalten dadurch einen starken Anreiz, den Tieren regelmässig Auslauf zu gewähren und – vor allem – bei den Einträgen im Auslaufjournal nicht zu schummeln. Die Botschaft muss lauten, dass sich Schummeln keinesfalls lohnt und zu einem zusätzlichen Nachteil führt. Ohne zusätzlichen Nachteil für falsche Journaleinträge wäre der Anreiz gross, das Auslaufjournal zu fälschen, um nicht gewährten Auslauf vorzutäuschen, weil man mit der ehrlichen Einräumung des Versäumnisses auch nicht besser fahren würde. Das Punktesystem trägt diesem Umstand angemessen Rechnung und ist demnach mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz vereinbar.

Mit dem reduzierten Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit ist dem Beschwerdeführer entgegen seiner diesbezüglichen Annahme (Triplik, S. 12, Ziff. 35) sehr wohl ein Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung nachgewiesen. Allerdings ist fraglich, ob es sich bezüglich der im Auslaufjournal eingetragenen, aber nicht glaubwürdig gewährten Ausläufe im Zeitraum vom 14. bis 22. Januar 2021 um den von der Vorinstanz angenommenen wiederholten oder vielmehr um einen erstmaligen Verstoss handelt.

5.

5.1.

Für die Annahme eines Wiederholungsfalls im Sinne von Anhang 8, Ziff. 1.2 DZV müssen 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 worden sein.

Ein Kontrollpunkt bildet ein unvollständiges, fehlendes, falsches oder unbrauchbares Auslaufjournal für angebundene Tiere der Rinder- und Ziegengattung (Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. c DZV). Ein anderer, davon zu unterscheidender Kontrollpunkt bildet ein Abstand von mehr als zwei Wochen zwischen zwei Auslaftagen für angebundene Tiere der Rinder- und Ziegengattung (Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. d DZV). Dass diese beiden Kontrollpunkte nicht miteinander vermischt werden dürfen, widerspiegelt sich auch im Kontrollrapport des Veterinärdienstes vom 26. Januar 2021 (Vorakten, act. 18), worin unter Nr. 2 der Mangel der seit mehr als 14 Tagen nicht mehr bewegten Tiere in Anbindehaltung und unter Nr. 3 die falschen

Aufzeichnungen im Auslaufjournal über gewährte Ausläufe erwähnt wurden.

5.2.

Bei der ersten Tierschutzkontrolle vom 1./2. Oktober 2020 wurde dem Beschwerdeführer seitens des Veterinärdienstes neben der Verschmutzung von damals zwölf betroffenen Tieren lediglich vorgeworfen, dass er seinen vier Maststieren während mehr als 14 Tagen keinen Auslauf gewährt habe (was nach dem oben Gesagten den Kontrollpunkt Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. d DZV betrifft). So steht es jedenfalls im Kontrollbericht Primärproduktion (Vorakten, act. 1 und 6) wie auch im Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 13. Oktober 2020 (Vorakten, act. 14 f.). Dort weist im Gegensatz zum Kontrollrapport vom 26. Januar 2021 (Vorakten, act. 18) wie auch zum Erläuterungsschreiben des Veterinärdienstes vom 5. Februar 2021 (Vorakten, act. 35 f.) nichts darauf hin, dass im Auslaufjournal (für September und Anfang Oktober 2020) nicht oder nicht glaubwürdig gewährte Ausläufe eingetragen wurden. Der Kontrollpunkt Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. c DZV war demnach damals nicht betroffen. Erst im Rahmen des Schreibens der Abteilung Landwirtschaft vom 16. Oktober 2020 betreffend Beurteilung der Direktzahlungen für das Jahr 2020 (Vorakten, act. 16 f.) wurde neben den Umstand, dass den vier angebunden gehaltenen Maststieren mehr als 14 Tage kein Auslauf gewährt worden sei, bemängelt, dass die Tiere im Auslaufjournal nicht separat (wohl unter der Bezeichnung Maststiere) aufgeführt worden seien. Dieser Mangel ist allerdings nicht gleichbedeutend mit der Nichtgewährung oder nicht glaubwürdigen Gewährung eines im Journal eingetragenen Auslaufs.

Man könnte sich zwar auf den Standpunkt stellen, auch diesbezüglich habe man es mit einem unvollständigen oder falschen Auslaufjournal zu tun und deshalb sei der Kontrollpunkt gemäss Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. c DZV schon bei der Kontrolle im Oktober 2020 bemängelt worden. Tatsächlich werden aber gemäss Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. c DZV vier Strafpunkte (anstelle der Kürzungen nach Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. d–f DZV) einzig für den Fall an gerechnet, dass das Auslaufjournal ganz fehlt oder "der Auslauf gemäss Auslaufjournal eingehalten, aber nicht glaubwürdig gewährt wurde". Im umgekehrten Fall, wenn der Auslauf gemäss Auslaufjournal nicht eingehalten, aber glaubhaft gewährt wurde, erfolgen für das falsche Auslaufjournal keine zusätzlichen Kürzungen (zu den Tatbeständen der ungenügenden Auslaufgewährung nach Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. d–f DZV). Ist das Auslaufjournal in anderer Weise falsch oder unvollständig, beträgt die Strafe bzw. Kürzung nur Fr. 200.00 pro betroffene Tierart.

Unter diesen Voraussetzungen rechtfertigt es sich nicht, beim bei der Kontrolle vom 26. Januar 2021 festgestellten Mangel der Nichtgewährung oder nicht glaubwürdigen Gewährung von im Auslaufjournal eingetragenen Ausläufen von einem Wiederholungsfall mit Verdoppelung der Punktezahl von

vier auf acht Punkte pro betroffene GVE auszugehen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Abteilung Landwirtschaft bezüglich der Kontrolle vom Oktober 2020 den vom Veterinärdienst festgestellten Mangel des seit längerer Zeit (mehr als 14 Tage) nicht gewährten Auslaufs und einen (vom Veterinärdienst nicht oder zumindest nicht ausdrücklich festgestellten) Fehler im Auslaufjournal, weil die Masttiere darin nicht separat aufgeführt wurden, fälschlicherweise mit vier Strafpunkten pro betroffene GVE (wie in Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. c DZV für im Journal eingetragene, nicht glaubwürdig gewährte Ausläufe vorgesehen) anstelle von einem Strafpunkt pro betroffene GVE (wie in Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. d DZV für nicht gewährte Ausläufe vorgesehen) ahndete. Zusätzlich zu den 1,6 Strafpunkten (für 1,6 GVE; der GVE-Faktor für einen Maststier beläuft sich auf 0,4) für die ungenügende Gewährung des Auslaufs gemäss Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. d DZV hätte beim Beschwerdeführer in Anwendung von Anhang 8, Ziff. 2.3.1 lit. c DZV damals höchstens eine Kürzung von Fr. 200.00 für die nicht korrekte Deklaration der Masttiere im Auslaufjournal vorgenommen werden dürfen. An diese falsche Einschätzung der Abteilung Landwirtschaft im Schreiben vom 16. Oktober 2020 ist das Verwaltungsgericht (mangels materieller Rechtskraft mit entsprechender Bindungswirkung) nicht gebunden, zumal es sich dabei nicht einmal um eine Verfügung handelte (der Beschwerdeführer hat damals keine anfechtbare Verfügung verlangt, sondern die Kürzungen hingenommen).

Lag aber bezüglich des bei der Kontrolle vom 26. Januar 2021 festgestellten Mangels der Nichtgewährung oder nicht glaubwürdigen Gewährung von im Auslaufjournal eingetragenen Ausläufen kein Wiederholungsfall, sondern ein erstmaliger entsprechender Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung vor, darf dieser Mangel nur mit vier anstelle von acht Punkten pro betroffene GVE sanktioniert werden. Damit gelangt man unter diesem Titel lediglich zu einer Kürzung im Umfang von 99,56 Punkten (24,89 betroffene GVE x 4 Punkte). Unter Hinzurechnung der 1,32 Strafpunkte für die stark verschmutzten Rinder resultiert ein Total von 100,88 Punkten. Die Bestimmung, wonach im Beitragsjahr keine Direktzahlungen ausgerichtet werden, wenn die Summe der Punkte aus Wiederholungsfällen bei 110 oder mehr liegt (Anhang 8, Ziff. 2.3.1 Satz 3 DZV), kommt somit nicht zum Tragen. Hingegen ist jene Bestimmung von Anhang 8, Ziff. 2.3.1 DZV anwendbar, wonach bei einem erstmaligen Verstoss die Kürzung maximal 50 Punkte in jedem einzelnen der Buchstaben a–f beträgt (Satz 4), solange – wie hier – nicht von einem besonders schwerwiegenden Fall, einer groben Vernachlässigung der Tiere oder sehr vielen betroffenen Tiere ausgegangen werden muss, in welchen Fällen diese maximale Punktezahl (von 50) angemessen erhöht werden darf (Satz 5). Das bedeutet, dass der Mangel der Nichtgewährung oder nicht glaubwürdigen Gewährung des Auslaufs mit lediglich 50 anstelle der von der Vorinstanz angenommenen 199,12 Strafpunkten zu ahnden ist. Das führt unter diesem Titel in Anwen-

derung von Anhang 8, Ziff. 2.3.1 Satz 2 DZV zu einer Kürzung der Direktzahlungen im Umfang von Fr. 5'000.00 (50 Punkte x Fr. 100.00). In diesem Punkt ist der vorinstanzliche Entscheid zu korrigieren.

5.3.

Zur Kürzung der Direktzahlungen im Umfang von Fr. 5'000.00 wegen des unglaubwürdigen Auslaufjournals (für den Zeitraum vom 14. Januar bis 22. Januar 2021) gesellt sich noch diejenige im Betrag von Fr. 400.00 wegen der zwei bei der Tierschutzkontrolle vom 26. Januar 2021 ebenfalls festgestellten verschmutzten Rinder (Vorakten, act. 18 und 20), sodass sich die Kürzungen auf einen Gesamtbetrag von Fr. 5'400.00 belaufen.

6.

Zusammenfassend erweist sich die vorliegende Beschwerde insoweit als begründet, als dem Beschwerdeführer von der Vorinstanz mit Bezug auf den bei der Tierschutzkontrolle vom 26. Januar 2021 festgestellten Mangel von im Auslaufjournal eingetragenen Ausläufen (im Zeitraum vom 14. Januar bis 22. Januar 2021), die 34 Tieren der Rindergattung aufgrund der gesamten Umstände nicht glaubwürdig gewährt wurden, zu Unrecht ein Wiederholungsfall im Sinne von Anhang 8, Ziff. 1.2 DZV vorgeworfen wurde. Wird der vorinstanzliche Entscheid unter Berücksichtigung dessen, dass es sich dabei um einen erstmaligen Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung handelte, korrigiert, dürfen die Direktzahlungen des Beschwerdeführers für das Betriebsjahr 2021 nur noch um den Betrag von Fr. 5'400.00 anstelle von Fr. 61'291.80 gemäss Schlussabrechnung vom 26. November 2021 (Beschwerdebeilage 26) gekürzt werden.

Somit ist der angefochtene Entscheid in teilweiser Gutheissung der Beschwerde dahingehend abzuändern, dass sich die Kürzungen der Direktzahlungen des Beschwerdeführers für das Beitragsjahr 2021 auf den Betrag von Fr. 5'400.00 reduzieren, und die Vorinstanz ist anzuweisen, gegenüber dem Beschwerdeführer eine entsprechend abgeänderte Schlussabrechnung über die Direktzahlungen für das Jahr 2021 zu erstellen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

III.

1.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens – der Beschwerdeführer obsiegt grossmehrheitlich, indem die Kürzungen der Direktzahlungen für das Jahr 2021 um mehr als 90% reduziert werden – sind die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens vollumfänglich auf die Staatskasse zu nehmen, nachdem der Vorinstanz weder schwerwiegende Verfahrensfehler noch Willkür in der Sache vorzuwerfen sind (§ 31 Abs. 2 VRPG).

2.

2.1.

Des Weiteren hat der grossmehrheitlich obsiegende Beschwerdeführer nach Massgabe von § 32 Abs. 2 VRPG Anspruch auf vollständigen Ersatz seiner Parteikosten für die anwaltliche Vertretung vor Verwaltungsgericht, der ihm von der Vorinstanz zu leisten ist. Das Behördenprivileg nach § 31 Abs. 2 Satz 2 VRPG greift beim Parteikostenersatz nicht.

2.2.

Die Höhe der Parteientschädigung ist nach dem Dekret über die Entschädigung der Anwälte vom 10. November 1987 (Anwaltstarif; SAR 291.150) zu bestimmen. Die Entschädigung in vermögensrechtlichen Streitsachen bemisst sich nach dem gemäss § 4 berechneten Streitwert (§ 8a Abs. 1 Anwaltstarif), der im vorliegenden Fall Fr. 61'291.80 beträgt. Bei einem Streitwert zwischen Fr. 50'000.00 und Fr. 100'000.00 beläuft sich der Rahmen für die Parteientschädigung auf Fr. 3'000.00 bis Fr. 10'000.00 (§ 8a Abs. 1 lit. a Ziff. 3 Anwaltstarif). Innerhalb dieser Rahmenbeträge richtet sich die Entschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwaltes und der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falles (§ 8a Abs. 2 Anwaltstarif) und wird als Gesamtbetrag (einschliesslich Mehrwertsteuer und Auslagen) festgesetzt (§ 8c Anwaltstarif).

Sowohl der mutmassliche anwaltliche Aufwand als auch die Bedeutung des Falles für den Beschwerdeführer sind als überdurchschnittlich einzustufen, während die Komplexität der Materie im mittleren Bereich anzusiedeln ist. Unter Berücksichtigung dessen ist die Parteientschädigung auf das Maximum des Rahmens nach § 8a Abs. 1 lit. a Ziff. 3 Anwaltstarif, mithin auf Fr. 10'000.00 zu bemessen, obschon der Streitwert deutlich weniger als Fr. 100'000.00 beträgt. Von einem ausserordentlichen anwaltlichen Aufwand im Sinne von § 8b Abs. 1 Anwaltstarif kann indessen nicht ausgegangen werden, weshalb sich eine Überschreitung des Entschädigungsrahmens bzw. des Maximalbetrages von Fr. 10'000.00 nicht rechtfertigt. Eine Hinzurechnung der Auslagen und der Mehrwertsteuern ist gemäss § 8c Anwaltstarif ausgeschlossen.

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.

1.1.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird die Verfügung der Abteilung Landwirtschaft Aargau vom 4. Oktober 2021 dahingehend abgeändert, dass sich die Kürzungen der Direktzahlungen des Beschwerdeführers für das Beitragsjahr 2021 auf den Betrag von Fr. 5'400.00 reduzieren.

1.2.

Die Abteilung Landwirtschaft Aargau wird angewiesen, gegenüber dem Beschwerdeführer eine entsprechend abgeänderte Schlussabrechnung über die Direktzahlungen für das Jahr 2021 zu erstellen.

1.3.

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten gehen zu Lasten des Kantons.

3.

Die Abteilung Landwirtschaft Aargau wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer die vor Verwaltungsgericht entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 10'000.00 zu ersetzen.

Zustellung an:

den Beschwerdeführer (Vertreter)

das Departement Finanzen und Ressourcen, Landwirtschaft Aargau

das Bundesamt für Landwirtschaft, Mattenhofstrasse 5, 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, 28. November 2022

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

1. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiberin:

Cotti

Ruchti