

# **BVGer B-1296/2025 vom 17. Februar 2026**

Bundesverwaltungsgericht, 2026-02-17, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-1296\\_2025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-1296_2025)

FR: TAF B-1296/2025 du 17 février 2026

IT: TAF B-1296/2025 del 17 febbraio 2026

## **Regeste**

Direktzahlungen und Ökobeiträge

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 30. Januar 2025 ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid (§ 143 Abs. 1 Bst. c i. V. m. § 148 f. des Gesetzes vom 3. Juli 1972 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern [VRG LU, SRL Nr. 40]), der in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes, namentlich dem Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) und seinen Ausführungsbestimmungen, erging. Er stellt daher eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Es ist gemäss Art. 33 Bst. i VGG i. V. m. Art. 166 Abs. 2 LwG für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig, zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift.

### **E. 1.2**

Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

### **E. 2**

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

### **E. 3.1**

Mit der Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Die Rüge der Unangemessenheit für die Überprüfung von Bundesrecht ist unzulässig, wenn eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 Bst. c VwVG). Da die Vorinstanz über die Einsprache des Beschwerdeführers vom 5. November 2024 als erstinstanzliche interne Verwaltungsbehörde und nicht als Beschwerdeinstanz entschieden hat, ist dies vorliegend nicht der Fall (Urteil des BVGer B-7270/2024 vom 19. Juni 2025 E. 2.1 m.H.).

### **E. 3.2**

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich praxisgemäss eine gewisse Zurückhaltung, wenn die Natur der Streitsache dies sachlich rechtfertigt, beziehungsweise gebietet. Das Gericht soll nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung der Vorinstanz abweichen, die wie das Lawa über besondere Fachkompetenz verfügt. Dies gilt jedenfalls insoweit, als die mit besonderer Fachkompetenz ausgestattete Instanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (BGE 139 II 185 E. 9.3; Urteile des BGer 2C\_698/2021 vom 5. März 2024 E. 11.5; 1C\_583/2021 vom 31. August 2023 E. 2.6; Urteile des BVGer B-7270/2024 E. 2.2; B-3666/2022 vom 22. April 2025 E. 2.1, je m.w.H.).

### **E. 3.3**

Instanzen mit besonderer Fachkompetenz sind ebenfalls Fachbehörden wie das BLW, welches die Direktzahlungsverordnung vollzieht, soweit nicht die Kantone damit beauftragt sind, und den Vollzug in den Kantonen beaufsichtigt (Art. 112 DZV). Das BLW reichte im vorliegenden Verfahren am 5. Juni 2025 einen Fachbericht ein. Amtsberichte und Stellungnahmen von Fachstellen des Bundes überprüft das Bundesverwaltungsgericht praxisgemäss nur dann inhaltlich und weicht nur dann davon ab, wenn stichhaltige Gründe, etwa offensichtliche Mängel oder innere Widersprüche, dafür vorliegen (Urteile B-7270/2024 E. 2.3; B-3666/2022 E. 2.2, je m.w.H.).

### **E. 3.4**

Das Bundesverwaltungsgericht stellt den Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG; zur Mitwirkungspflicht vgl. E. 10.2 ff. unten) und würdigt die vorgelegten Beweise frei. Der Beweis ist erbracht, wenn das Gericht gestützt auf die Beweiswürdigung nach objektiven Gesichtspunkten zur Überzeugung gelangt, dass sich der rechtserhebliche Sachverhalt verwirklicht hat. Dabei genügt es, wenn es an der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen (Urteile des BVGer B-3666/2022 E. 2.3; A-6469/2023 vom 11. Juni 2023 E. 2.2; A-2634/2022 vom 2. August 2023 E. 2.2, je m.w.H.).

### **E. 4.1**

Soweit der Gesetzgeber keine abweichenden Übergangsregelungen getroffen hat, finden diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei Erfüllung eines rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben (BGE 139 II 263 E. 6; Urteil des BGer 2C\_833/2014 vom 29. Mai 2015 E. 2.1; Urteil B-3666/2022 E. 3, je m.w.H.).

### **E. 4.2**

Eine vom erwähnten Grundsatz abweichende übergangsrechtliche Regelung liegt - soweit vorliegend interessierend - nicht vor. Zur Beurteilung der streitgegenständlichen Frage, ob die Kürzung der Direktzahlungen 2024 im Betrag von Fr. [...] zu Recht erfolgte, sind somit die im Jahr 2024 geltenden Rechtssätze anwendbar. Dies sind namentlich die Bestimmungen des LwG, der DZV und der Verordnung vom 31. Oktober 2018 über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL, SR 910.15), jeweils mit Stand vom 1. Januar 2024, sowie der Verordnung vom 27. Mai 2020 über den mehrjährigen nationalen Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände (MNKPV; SR 817.032) mit Stand vom 1. Februar 2024.

## **E. 5.1**

Grundlage für die Ausrichtung von Direktzahlungen bilden Art. 104 Abs. 3 Bst. a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101), die Art. 70 ff. LwG sowie die gestützt darauf erlassene DZV. Gemäss Art. 70 Abs. 1 LwG richtet der Bund Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen Direktzahlungen aus. Als Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen müssen die Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen unter anderem die für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung einhalten und den ÖLN erbringen (Art. 70a Abs. 1 Bst. b und c LwG).

## **E. 5.2**

Der ÖLN ist eine entscheidende Grundvoraussetzung dafür, dass überhaupt Direktzahlungen vergeben werden können (Urteile des BVGer B-1767/2024 vom 7. Juli 2025 E. 6.3; B-3666/2022 E. 10.5.3). Die Anforderungen des ÖLN nach den Art. 12-25 DZV müssen auf dem gesamten Betrieb erfüllt sein (Art. 11 DZV). Der ÖLN umfasst insbesondere eine artgerechte Haltung der Nutztiere (Art. 70a Abs. 2 Bst. a LwG). Diesbezüglich konkretisiert Art. 12 DZV, dass die für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Vorschriften der Tierschutzgesetzgebung eingehalten werden müssen.

## **E. 5.3**

Direktzahlungen werden nur auf Gesuch hin ausgerichtet (Art. 98 Abs. 1 DZV). Die Gesuchsteller haben gegenüber den Vollzugsbehörden nachzuweisen, dass sie die Anforderungen der betreffenden Direktzahlungsarten, einschliesslich jene des ÖLN, auf dem gesamten Betrieb erfüllen beziehungsweise erfüllt haben (Art. 101 DZV).

## **E. 6.1**

Soweit es der Vollzug des LwG, dessen Ausführungsbestimmungen oder der gestützt darauf erlassenen Verfügungen erfordert, ordnen die Vollzugsorgane die erforderlichen Kontrollmassnahmen und Erhebungen an (Art. 181 Abs. 1 LwG). Die landwirtschaftlichen Kontrollen richten sich nach der VKKL sowie der MNKPV.

## **E. 6.2**

Die VKKL regelt die allgemeinen Anforderungen an die Kontrollen auf Betrieben, die nach Art. 3 der Verordnung vom 23. November 2005 über die Primärproduktion (SR 916.020) zu registrieren sind (Art. 1 Abs. 1 VKKL). Sie gilt u.a. für Kontrollen nach der DZV (Art. 1 Abs. 2 VKKL; Art. 102 Abs. 1 DZV). Die MNKPV gilt u.a. für amtliche Kontrollen entlang der Lebensmittelkette (Art. 2 Abs. 1 Bst. a MNKPV) in den Bereichen Tiergesundheit, Tierschutz, Futtermittel sowie Tierarzneimittel (Art. 2 Abs. 2 MNKPV; vgl. Art. 10 sowie Anhang 2 MNKPV).

## **E. 6.3**

Gemäss diesen Verordnungen haben die zuständigen Behörden - je nach Kontrollbereich und Art des Betriebes - in der Regel innerhalb von 4 oder 8 Jahren mindestens eine Grundkontrolle durchzuführen (Art. 3 VKKL; Art. 7 Abs. 1 i. V. m. Anhang 1 MNKPV). Mit den Grundkontrollen wird überprüft, ob die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen im gesamten Betrieb eingehalten werden (Art. 2 Abs. 1 VKKL, Art. 3 Bst. c MNKPV).

## **E. 6.4**

Zusätzlich zu den Grundkontrollen können die Behörden risikobasierte bzw. zusätzliche Kontrollen durchführen (Art. 4 VKKL bzw. Art. 8 MNKPV). Diese werden aufgrund der folgenden Kriterien festgelegt: Mängel bei früheren Kontrollen, begründeter Verdacht auf Nichteinhaltung von Vorschriften, wesentliche Änderungen auf dem Betrieb, in jährlich festgelegten Bereichen mit höheren Risiken für Mängel (Art. 4 Abs. 1 VKKL; Art. 8 Abs. 1 Bst. a-d und Abs. 3 i. V. m. Art. 3 Bst. f MNKPV), bei Betrieben mit einem erhöhten individuellen Risiko oder wenn im Rahmen einer Grundkontrolle wichtige Elemente nicht überprüft werden konnten (Art. 8 Abs. 1 Bst. d und e und 3 i. V. m. Art. 3 Bst. f MNKPV). Im Anwendungsbereich der VKKL müssen Ganzjahresbetriebe, bei denen Mängel in einer Grundkontrolle oder einer risikobasierten Kontrolle festgestellt wurden, im laufenden Kalenderjahr oder im Kalenderjahr nach der Kontrolle erneut risikobasiert kontrolliert werden (Art. 5 Abs. 1 VKKL). Im Anwendungsbereich der MNKPV wird die Häufigkeit von der zuständigen Behörde risikobasiert festgelegt (Art. 8 Abs. 2 MNKPV).

### **E. 7.1**

Bei Verstössen gegen das LwG, die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen oder gestützt darauf erlassene Verfügungen können Verwaltungsmassnahmen ergriffen werden (Art. 169 LwG) oder die Direktzahlungsbeiträge gekürzt oder sogar verweigert werden (Art. 170 LwG). Die Kürzung oder Verweigerung gilt mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchsteller die Bestimmungen verletzt hat (Art. 170 Abs. 2 LwG).

### **E. 7.2**

Die Kantone kürzen oder verweigern die Beiträge gemäss den Vorschriften von Anhang 8 DZV (Art. 170 Abs. 3 LwG i. V. m. Art. 105 Abs. 1 DZV). Bei Nichteinhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung kann die Kürzung und Verweigerung bei allen Direktzahlungsarten erfolgen (Art. 170 Abs. 2bis LwG).

### **E. 7.3**

Eine Kürzung bzw. Verweigerung der Direktzahlungen ist namentlich für den Fall vorgesehen, dass eine Kontrolle verweigert wird. Eine Verweigerung im Bereich ÖLN oder Tierschutz führt zu einer Kürzung von 100 % aller Direktzahlungen; eine Verweigerung in den anderen Bereichen zu einer Kürzung von 120 % der betreffenden Beiträge (Art. 105 Abs. 1 DZV i. V. m. Anhang 8 Ziff. 2.14 Bst. b DZV).

### **E. 8.1**

Die Vorinstanzen begründen die Kürzung sämtlicher Direktzahlungsbeiträge des Beschwerdeführers für das Jahr 2024 in Höhe von Fr. [...] damit, dass der Beschwerdeführer die Tierkontrolle vom 13. März 2024 verweigert habe. Es habe sich um eine zusätzliche bzw. risikobasierte Kontrolle gemäss Art. 8 MNKPV sowie Art. 4 VKKL gehandelt. Der Auslauf sei Teil der Kontrolle gewesen. Aufgrund der in der Kontrolle vom 20. Juni 2023 festgestellten Mängel sei aber vorgesehen gewesen, dass der Veterinärdienst eine weitergehende Tierkontrolle mit weiteren Rubriken durchführen würde. Der Beschwerdeführer habe den Kontrollpersonen die Durchführung der Kontrolle eindeutig verweigert. Gemäss Art. 170 Abs. 2bis LwG könne bei Nichteinhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Bestimmungen der Gewässerschutz-, Umweltschutz- und Tierschutzgesetzgebung die Kürzung oder Verweigerung aller Direktzahlungsarten erfolgen. Art. 105 DZV halte fest, dass die Kantone Beiträge gemäss den Vorgaben von Anhang 8 DZV kürzen oder verweigern könnten. Die Vorinstanz habe

aufgrund der Verweigerung der Kontrolle die Direktzahlungen des Beschwerdeführers auf Grundlage von Anhang 8 Ziff. 2.1.4 Bst. b DZV vollständig gekürzt. Die Kürzung entspreche den Vorgaben des Bundesrechts.

### **E. 8.2**

Der Beschwerdeführer rügt eine falsche und unvollständige Sachverhaltsfeststellung durch die Vorinstanz (E. 9). Er habe die Vornahme der geplanten Zusatzkontrolle lediglich verzögert, nicht aber verhindert oder verweigert (E. 10). Die Kontrollpersonen hätten keine angemessene Schutzkleidung getragen und keine Desinfektionsvorkehrungen getroffen (E. 11). Selbst wenn eine Missachtung von Tierschutzvorschriften vorliegen würde, könnte damit nicht die Verweigerung aller Direktzahlungen begründet werden (E. 12). Schliesslich habe die Vorinstanz es unterlassen, eine Reduktion der verfügbaren Kürzung im Rahmen von Anhang 8 Ziff. 1.6 DZV zu prüfen und damit ihr Ermessen verletzt (E. 13) und halte die Verweigerung dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht stand (E. 14).

### **E. 9.1**

Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unrichtig und unvollständig festgestellt. Gemäss dem angefochtenen Entscheid habe er es dem Veterinärdienst durch sein Verhalten unmöglich gemacht, die Kontrolle durchzuführen und der Veterinärdienst habe damit nicht überprüfen können, ob die festgestellten Mängel in der Tierhaltung behoben worden seien. Diese Sachverhaltsfeststellungen seien falsch. Sie basierten einzig auf den bestrittenen Ausführungen der Kontrolleure in der Inspektionsbescheinigung und vermöchten daher die Kürzung der Direktzahlungen nicht zu begründen. Die Kontrolle vom 13. März 2024 sei keine unangemeldete und umfassende Tierschutzkontrolle gewesen, sondern lediglich eine Nachkontrolle betreffend Winterauslauf gemäss Art. 8 Abs. 1 Bst. a i. V. m. Art. 3 Bst. d MNKPV. Diese sei angeordnet worden, weil bei der Kontrolle vom 20. Juni 2023 ein geringfügiger Mangel in Bezug auf den Auslauf festgestellt worden sei. Der Beschwerdeführer habe die Kontrolle nicht verweigert. Es sei den Kontrollpersonen freigestanden, den Auslauf zu kontrollieren.

### **E. 9.2**

Aus den Akten ergibt sich Folgendes: Gemäss Inspektionsbescheinigung vom 29. Juni 2023 kontrollierte der Veterinärdienst am 20. Juni 2023 auf dem Betrieb des Beschwerdeführers bei einer Tierkontrolle die Bereiche «Primärproduktion», «Tierschutz» und «Tierwohl.» Der Veterinärdienst hielt unter dem Kontrollpunkt «Regelmässiger Auslauf ins Freie (RAUS)» als Mangel fest, dass im Auslaufprotokoll bei den Milchkühen im Winter zu wenig Tage dokumentiert worden waren. Anders als der Beschwerdeführer behauptet, war dies aber nicht der einzige Mangel, der an der Kontrolle vom 20. Juni 2023 festgestellt wurde. Vielmehr hielt der Veterinärdienst auch mehrere wesentliche Mängel in den Bereichen «Hygiene in der Milchproduktion», «Tierarzneimittel» sowie «Tierverkehr» fest.

### **E. 9.3**

Gemäss der Inspektionsbescheinigung vom 18. März 2024 hat es sich bei der nicht durchgeführten Kontrolle vom 13. März 2024 um eine «ZK Tierkontrolle 2024» gehandelt. In der Rubrik «Bemerkungen» benutzt die Bescheinigung auch den Begriff «Tierschutzkontrolle». Die Vorinstanz reichte im vorliegenden Verfahren zudem eine Stellungnahme des Veterinärdienstes vom 15. November 2024 aus dem vorinstanzlichen Verfahren ein. Darin führte die Kontrollperson 1, welche die in Frage stehende Kontrolle vom 13. März 2024 zusammen mit einer weiteren Kontrollperson hätte durchführen sollen,

aus, dass der Auslauf Bestandteil der Kontrolle gewesen sei. Aufgrund der weiteren am 20. Juni 2023 festgestellten wesentlichen Mängel sei der Veterinärdienst zudem angehalten gewesen, eine weitgreifende Tierkontrolle mit weiteren Rubriken durchzuführen. Es habe sich deshalb um eine zusätzliche bzw. risikobasierte Kontrolle nach Art. 8 MNKPV und Art. 4 VKKL gehandelt. Die Kontrollpersonen hätten den Beschwerdeführer informiert, dass sein Verhalten eine Verweigerung einer Tierschutzkontrolle darstelle, weshalb der Veterinärdienst der Vorinstanz den Antrag auf einen Direktzahlungsstopp stellen müsse. Auch gemäss dem Fachbericht des BLW vom 5. Juni 2025 hätte die Kontrolle vom 13. März 2024 im Bereich Tierschutz stattfinden sollen. Diese Ausführungen der Kontrollperson 1 und der Fachbehörde BLW bestreitet der Beschwerdeführer - trotz Möglichkeit zur Stellungnahme in seinen Schlussbemerkungen vom 17. Juli 2025 - nicht substantiiert. Das Bundesverwaltungsgericht hat auch sonst keinen Anlass, ihre Richtigkeit zu bezweifeln.

#### **E. 9.4**

Damit steht die Behauptung des Beschwerdeführers, es habe sich lediglich um eine Nachkontrolle des Winterauslaufs gehandelt, im Widerspruch zu den vorliegenden Akten und vermag nicht zu überzeugen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Veterinärdienst dem Betrieb des Beschwerdeführers aufgrund der am 20. Juni 2023 festgestellten Mängel ein erhöhtes individuelles Risiko zuschrieb und deshalb am 13. März 2024 eine weitergreifende Tierkontrolle mit verschiedenen Rubriken durchführen wollte, bei der neben dem Auslauf auch weitere tierschutzrechtliche Aspekte hätten kontrolliert werden sollen. Es handelte sich um eine risikobasierte Kontrolle nach Art. 4 VKKL bzw. um eine zusätzliche Kontrolle nach Art. 8 MNKPV. Aufgrund der am 20. Juni 2023 festgestellten Mängel war der Veterinärdienst gemäss Art. 5 Abs. 1 VKKL dazu verpflichtet bzw. gemäss Art. 8 Abs. 1 und 2 MNKPV dazu ermächtigt, spätestens im Jahr 2024 eine Nachkontrolle der zuvor festgestellten Mängel durchzuführen (E. 6.4 hiervor).

#### **E. 9.5**

Die Inspektionsbescheinigung vom 18. März 2024 hält weiter fest, der Beschwerdeführer habe den Kontrollpersonen mitgeteilt, es sei ein Urteil des Kantonsgerichts Luzern ausstehend und er werde bis dahin keine Kontrolle zulassen. Eine der Kontrollpersonen habe den Beschwerdeführer gefragt, ob eine Tierkontrolle durchgeführt werden könnte. Dieser habe klar und deutlich mit «Nein» geantwortet. Er habe den Kontrollpersonen mitgeteilt, dass sie das Grundstück sofort verlassen sollten, sie leicht an den Oberarmen gefasst und von der Scheune weg befördert, mit der klaren Aufforderung, den Betrieb sofort zu verlassen (vgl. Sachverhalt Bst. A.a). Der anwesende Kontrolleur bestätigt in der Stellungnahme des Veterinärdienstes vom 15. November 2024 diese Vorkommnisse.

#### **E. 9.6**

Der Beschwerdeführer führt in seiner Beschwerde vom 3. März 2025 und seiner Stellungnahme vom 17. Juli 2025 selbst aus, dass er mit der Durchführung der geplanten Kontrolle auf seinem Betrieb am 13. März 2024 nicht einverstanden war, die Kontrollpersonen aufforderte, das ausstehende Urteil des Kantonsgerichts Luzern in Bezug auf die Kontrolle vom 14. Februar 2023 abzuwarten, die Kontrolle zu verschieben und seinen Hof zu verlassen. Er sei an die Kontrollpersonen herantreten und habe zu verstehen gegeben, dass er keine Kontrolle wolle, bis das Berufungsurteil ergangen sei. Nach kurzer Unterredung habe er den Standort vor der Scheune verlassen, um sich wieder

an die Arbeit zu begeben, weil er nicht weiter habe diskutieren wollen.

#### **E. 9.7**

Damit anerkennt der Beschwerdeführer den in der Inspektionsbescheinigung vom 18. März 2024 beschriebenen Sachverhalt im Grundsatz. Er bestreitet nur die rechtliche Qualifikation seines Verhaltens (vgl. E. 10 hiernach) und dass er handgreiflich geworden sei sowie den Kontrollpersonen gedroht habe. Ob er dies getan hat, ist zur Beurteilung, ob er die Kontrolle verweigert hat, allerdings unerheblich (vgl. E. 10 hiernach). Zudem führt die Inspektionsbescheinigung lediglich aus, dass er die Kontrollpersonen leicht am Oberarm gefasst und von der Scheune wegbefördert habe und nicht, dass er handgreiflich geworden sei (was gemäss <https://www.duden.de/> «tätlich» oder «kämpfen» bedeutet). Da der Beschwerdeführer den Sachverhalt grundsätzlich anerkennt und die Unterschrift eines Tierhalters auf der Inspektionsbescheinigung kein Gültigkeitserfordernis ist (Rz. 36 der Technischen Weisungen des BLV über die amtlichen Kontrollen in der Primärproduktion in Tierhaltungen vom 1. Januar 2016), vermag auch sein Argument, die Bescheinigung habe keinen Beweiswert, weil sie nicht unterzeichnet sei, nicht zu überzeugen. Aus der Bescheinigung geht hervor, dass sie am 18. März 2024 versendet wurde und die Kontrolleure den Beschwerdeführer auf die Rechtsfolgen seines Verhaltens hinwiesen. Für den Fall, dass der Beschwerdeführer mit dem fachlichen Kontrollergebnis nicht einverstanden sei, enthält die Bescheinigung zudem eine Rechtsmittelbelehrung. Damit trifft auch seine Behauptung, ihm sei kein Konfrontationsrecht zugestanden worden, nicht zu.

#### **E. 9.8**

Selbst wenn die Kontrollpersonen am 13. März 2024, wie der Beschwerdeführer vorbringt, den Auslauf hätten besichtigen können, hätten sie lediglich feststellen können, ob die Tiere im Zeitpunkt der Kontrolle Zugang zur Auslaufläche hatten oder nicht. Das BLW weist in seinem Fachbericht vom 5. Juni 2025 zu Recht darauf hin, dass sie so nicht hätten feststellen können, ob die Tiere an genügend Tagen pro Monat Auslauf auf der Auslaufläche oder der Weide hatten. Hierfür wären sie auf die Mitwirkung des Beschwerdeführers angewiesen gewesen, welcher ihnen gemäss Art. 183 LwG das Auslaufprotokoll hätte aushändigen müssen (vgl. E. 10.2 hiernach). Zwar bringt der Beschwerdeführer in seiner Stellungnahme vom 17. Juli 2025 vor, die Kontrolleure hätten gar nicht nach dem Auslaufprotokoll gefragt, er hätte es ihnen ansonsten ausgehändigt. Dies erscheint aber vor dem Hintergrund, dass er gleichzeitig zugibt, mit der Durchführung der Kontrolle nicht einverstanden gewesen zu sein (E. 9.6 hiervor) als reine Schutzbehauptung. Ohnehin ergibt sich aus der Mitwirkungspflicht, dass der Beschwerdeführer Tatsachen, welche zu seinen Gunsten sprechen und die die Behörde ohne Mitwirkung der Betroffenen gar nicht erheben können, unabhängig von einer Auskunftspflicht unaufgefordert einzureichen hat (BGE 143 II 425 m.w.H.; E. 10.2 hiernach). Zudem ist erstellt, dass neben dem Auslauf auch weitere Rubriken hätten kontrolliert werden sollen (E. 9.2 ff. hiervor). Es wäre deshalb - wie auch der Veterinärdienst in seiner Stellungnahme vom 15. November 2024 ausführt - nicht zielführend gewesen, wenn die Kontrollpersonen nur den Auslauf kontrolliert hätten.

#### **E. 9.9**

Damit ist die Rüge des Beschwerdeführers, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unrichtig und unvollständig festgestellt, unbegründet.

### **E. 10.1**

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, seine Handlungen erreichten die geforderte Intensität für eine Verweigerung nicht. Er habe den Kontrollpersonen zu verstehen gegeben, dass er keine Kontrolle wolle, bis das Berufungsurteil des Kantonsgerichts Luzern betreffend den Vorwurf der Verhinderung einer Amtshandlung in Bezug auf die Kontrolle vom 14. Februar 2023 ergangen sei. Dies habe eventuell die Vornahme der Kontrolle verzögert, bedeute damit aber noch nicht deren Verhinderung oder Verweigerung.

### **E. 10.2**

Wie bereits ausgeführt, werden Direktzahlungen nur auf Gesuch hin ausgerichtet (Art. 98 Abs. 1 DZV). Der Beschwerdeführer hat gegenüber den Vollzugsbehörden nachzuweisen, dass er die Anforderungen für die auszurichtenden Direktzahlungsbeiträge, einschliesslich jene des ÖLN, auf dem gesamten Betrieb erfüllt beziehungsweise erfüllt hat (Art. 101 DZV). Die Einhaltung der Anforderungen wird mit angemeldeten und unangemeldeten Kontrollen auf dem Betrieb geprüft (vgl. Art. 102 ff. DZV; E. 6 hiervor). Den Gesuchsteller trifft im Gesuchverfahren eine weitgehende Mitwirkungspflicht. Sie gilt insbesondere für Tatsachen, die er besser kennt als die Behörden und welche diese ohne seine Mitwirkung gar nicht oder nur mit erheblichem Aufwand feststellen könnten (vgl. Art. 13 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 VwVG; BGE 143 II 425 E. 5.1; Urteil des BGer 2C\_388/2008 vom 16. Dezember 2008 E. 4.1; Urteile des BVGer B-3340/2020 vom 20. März 2024 E. 4.6.3; B-1446/2020 vom 4. März 2021 E. 8.7, je m.w.H.). Insbesondere muss der Beschwerdeführer aufgrund seiner Auskunftspflicht den Kontrolleuren die verlangten Auskünfte erteilen, Belege vorweisen und den Zutritt zum Betrieb und zu Geschäfts- und Lagerräumen sowie Einsicht in Bücher und Korrespondenzen gewähren (Art. 183 LwG; vgl. auch § 20 Abs. 1 der Tierschutzverordnung des Kantons Luzern vom 18. Mai 2010, SRL Nr. 728).

### **E. 10.3**

Um die vorgesehene Tierkontrolle durchführen zu können, wären die Kontrollpersonen auf die Mitwirkung des Beschwerdeführers angewiesen gewesen. Er hätte ihnen insbesondere die verlangten Auskünfte erteilen, den Zutritt zu seinem Betrieb sowie Einsicht in die Bücher gewähren müssen. Aus den Ausführungen des Beschwerdeführers im vorliegenden Verfahren und der Inspektionsbescheinigung vom 18. März 2024 geht unmissverständlich hervor, dass er seine fehlenden Mitwirkungsbereitschaft anlässlich der Kontrolle vom 13. März 2024 kundtat. Er gab den Kontrollpersonen zu verstehen, dass er keine Kontrolle wolle, bis das Berufungsurteil ergangen sei, und forderte sie auf, den Betrieb zu verlassen (E. 9.5 ff. hiervor).

### **E. 10.4**

Der Beschwerdeführer kam damit seinen gesetzlichen Mitwirkungs- und Auskunftspflichten nicht nach und verunmöglichte durch sein Verhalten, dass der Veterinärdienst die geplante Kontrolle durchführen konnte. Somit konnte der Veterinärdienst nicht überprüfen, ob der Beschwerdeführer die rechtlichen Vorschriften zum Auslauf der Milchkühe sowie weitere tierschutzrechtliche Bestimmungen einhält und damit den ÖLN erfüllt (E. 5.2 hiervor).

### **E. 10.5**

Soweit der Beschwerdeführer auf das damals hängige Strafverfahren in Bezug auf die Kontrolle vom 14. Februar 2023 verweist, ist nicht ersichtlich, inwiefern dessen Ausgang entscheidend für die Kontrolle vom 13. März 2024 hätte sein sollen. Das BLW weist in seinem Fachbericht zutreffend darauf hin, dass die landwirtschaftlichen Kontrollen der Erfüllung öffentlich-rechtlich vorgeschriebener Aufgaben, wie der Sicherstellung des Tierwohls und der Förderung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft, dienen. Es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse daran, dass die Kontrollen ordnungsgemäss durchgeführt werden. Das individuelle Interesse des Beschwerdeführers, ein konkretes staatliches Handeln (straf-)rechtlich überprüfen zu lassen, entbindet die staatlichen Organe nicht von ihrer Pflicht, ihren öffentlich-rechtlichen Auftrag wahrzunehmen und den Beschwerdeführer auch nicht von seinen Mitwirkungs- und Auskunftspflichten (E. 10.2 hiervor).

#### **E. 10.6**

Wie auch das BLW in seinem Fachbericht ausführt, hat die Vorinstanz das Verhalten des Beschwerdeführers deshalb zu Recht als Verweigerung einer Kontrolle im Sinne von Anhang 8 Ziff. 2.1.4 Bst. b DZV qualifiziert. Damit erweist sich auch seine diesbezügliche Rüge als unbegründet.

#### **E. 11.1**

Der Beschwerdeführer bemängelt weiter, die Kontrollpersonen hätten keine angemessene Kleidung zu ihrem Schutz und zur Vermeidung der Übertragung von Krankheitserregern zwischen verschiedenen Betrieben getragen. Insbesondere hätten sie weder Handschuhe noch eine Kopfbedeckung getragen und keine Desinfektionsvorkehrungen getroffen. Unter diesen Umständen sei eine Verweigerung der Kontrolle nicht zu sanktionieren.

#### **E. 11.2**

Diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen. Denn die Vorinstanz weist in ihrer Vernehmlassung vom 1. April 2025 in plausibler Weise darauf hin, dass die Kontrollpersonen des Veterinärdienstes üblicherweise immer Schuhüberzüge und Overall mitführten, die sie nach der Begrüssung auf dem Betrieb je nach Niveau des Gesundheitsstatus des Betriebs anziehen könnten bzw. müssten. Für die Hände hätten sie ein Desinfektionsmittel in den Fahrzeugen dabei, um vor und nach jeder Kontrolle die Hände zu desinfizieren. Der Beschwerdeführer hat die seiner Meinung nach nicht angemessenen Kleidung der Kontrollpersonen weder bei der Kontrolle vom 13. März 2024 noch in seiner Einsprache vom 5. November 2024 im vorinstanzlichen Verfahren beanstandet. Auch dieser Vorwurf ist nach dem Gesagten als reine Schutzbehauptung zu würdigen.

#### **E. 12.1**

Der Beschwerdeführer bringt sodann vor, selbst wenn eine Missachtung von Tierschutzvorschriften vorliegen würde, könnte damit nicht die Verweigerung jeder Art von Direktzahlungen begründet werden. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung müsse ein Zusammenhang zwischen der Sanktion (Beitragskürzung oder -verweigerung) und der verletzten Bestimmung bestehen (BGE 137 II 366 E. 3.2; Urteil des BGer 2C\_446/2022 vom 20. März 2024 E. 7.6). Vorliegend würden die Flächenbeiträge für den Betrieb des Beschwerdeführers gestützt auf eine mutmassliche Verweigerung einer Tierschutzzusatzkontrolle gekürzt. Dies sei nicht zulässig, da Flächenbeiträge für die blosser Bewirtschaftung von Flächen ausgerichtet würden und unabhängig von einer Tierhaltung

seien. Es fehle an einem sachlichen Zusammenhang.

#### **E. 12.2**

Der Beschwerdeführer legt korrekt dar, dass das Bundesgericht in BGE 137 II 366 ausführte, mit der Missachtung von Tierschutzvorschriften könne nicht die Verweigerung jeder Art von Direktzahlungen begründet werden. Insbesondere fehle es an einem sachlichen Zusammenhang zwischen der Verletzung von Tierschutzvorschriften und Flächenbeiträgen. Diese dürften nicht mit der Begründung verweigert werden, es seien Tierschutzvorschriften verletzt worden.

#### **E. 12.3**

Allerdings verkennt der Beschwerdeführer, dass dieser Bundesgerichtsentscheid erging, bevor Art. 170 Abs. 2bis LwG am 1. Januar 2014 in Kraft trat (AS 2013 3463, 3863). Diese Bestimmung hält nun explizit fest, dass die Kürzung und Verweigerung bei Nichteinhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung (sowie der Gewässerschutz- und Umweltschutzgesetzgebung) bei allen Direktzahlungsarten erfolgen kann. Gemäss der Botschaft des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017 vom 1. Februar 2012 war unter der alten Regelung umstritten, welche Direktzahlungen allenfalls gekürzt oder verweigert werden konnten, wenn Tierschutzbestimmungen verletzt wurden. Mit der Einführung von Art. 170 Abs. 2bis LwG sollte deshalb sichergestellt werden, dass sich bei Nichteinhaltung von Bestimmungen im Tier-, Gewässer- und Umweltschutz eine Kürzung oder Verweigerung auf alle Direktzahlungsarten und nicht nur auf einzelne Direktzahlungsarten erstrecken kann (BBl 2012 2075, 2082, 2237 f., 2269).

#### **E. 12.4**

Damit ist die vom Beschwerdeführer angerufene Rechtsprechung in BGE 137 II 366, wonach Flächenbeiträge nicht mit der Begründung verweigert werden dürfen, es seien Tierschutzvorschriften verletzt worden, für den vorliegenden Fall nicht mehr einschlägig. Im Urteil 2C\_446/2022 ging es sodann um die Rückforderung von Vernetzungsbeiträgen wegen einer fehlenden Rückzugsfläche und damit um einen anderen Sachverhalt, weshalb der Beschwerdeführer auch aus diesem Urteil nichts zu seinen Gunsten ableiten kann.

#### **E. 12.5**

Wie bereits ausgeführt, bildet die Einhaltung der Tierschutzbestimmungen allein und auch als integraler Bestandteil des ÖLN eine Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungsbeiträgen (Art. 70a Abs. 1 Bst. a und b und Abs. 2 Bst. a LwG; Art. 11 f. DZV; E. 5.1 ff. hiervor). Die Verweigerung einer Kontrolle im Bereich ÖLN oder Tierschutz hat gemäss Art. 105 Abs. 1 i. V. m. Anhang 8 Ziff. 2.1.4 Bst. b eine Kürzung von «100 % aller Direktzahlungen» zur Folge (währenddem die Verweigerung in anderen Bereichen zu einer Kürzung von 120 % der betreffenden Beiträge führt). Anhang 8 Ziff. 2.1.4 Bst. b DZV lässt den kantonalen Vollzugsbehörden damit keinen Ermessensspielraum, sondern sieht die vollständige Kürzung aller Direktzahlungsbeiträge bei dieser Art von Verstoss vor (Urteil des BVGer B-2594/2022 vom 3. Dezember 2024 E. 5.1 m.w.H.). Diese Regelung entspricht den Vorgaben von Art. 170 Abs. 2bis LwG. Gemäss ständiger Rechtsprechung fallen Art. 105 Abs. 1 DZV und Anhang 8 DZV zudem in den Rahmen der Gesetzgebungsbefugnis des Bundesrats von Art. 170 Abs. 3 LwG. Sie sind geeignet, das vom LwG angestrebte Ziel zu erreichen und sind verfassungskonform (Urteile des BVGer B-2594/2022 E. 5.1; B-2516/2022 vom 24. April 2024 E. 6.1, je

m.w.H.).

### **E. 12.6**

Vorliegend konnte die Vorinstanz aufgrund der Weigerung des Beschwerdeführers nicht überprüfen, ob er die tierschutzrechtlichen Bestimmungen und damit den ÖLN einhält. Wie auch das BLW in seinem Fachbericht ausführt, erfolgte die Kürzung durch die Vorinstanz damit in Übereinstimmung mit den Vorgaben von Art. 170 Abs. 2bis LwG i. V. m. Art. 105 Abs. 1 und Anhang 8 Ziff. 2.1.4 DZV für alle Direktzahlungsbeiträge (und damit auch für alle beitragsberechtigten Flächen). Auch diese Rüge des Beschwerdeführers erweist sich demnach als unbegründet.

### **E. 13.1**

Weiter ist der Beschwerdeführer der Auffassung, die Vorinstanz habe ihr Ermessen verletzt. Denn sie habe es unterlassen, eine Reduktion der verfügbaren Kürzung im Rahmen von Anhang 8 Ziff. 1.6 DZV zu prüfen.

### **E. 13.2**

Gemäss dem vom Beschwerdeführer geltend gemachten Anhang 8 Ziff. 1.6 DZV kann der Kanton 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. Diese Bestimmung ist nach dem Wortlaut restriktiv anzuwenden («bei begründeten speziellen betrieblichen Situationen»; Urteil B-2516/2022 E. 8.2). Wie auch das BLW in seinem Fachbericht vom 5. Juni 2025 ausführt, hat der Beschwerdeführer weder in seiner Einsprache geltend gemacht, dass eine spezielle betriebliche Situation vorliegt, welche eine Reduktion der Kürzung rechtfertigen würde, noch begründet er im vorliegenden Verfahren näher, weshalb eine solche vorliegen soll. Er macht lediglich pauschal und ohne zusätzliche Begründung geltend, die Kürzung gefährde die wirtschaftliche Existenz seines Betriebs.

### **E. 13.3**

Darüber hinaus handelt es sich um eine sogenannte Kann-Bestimmung, welche den Eintritt der Rechtsfolge beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen nicht zwingend vorschreibt, sondern in das Ermessen der Vorinstanz legt (sog. Entschliessungsermessen). Selbst wenn eine begründete spezielle betriebliche Situation vorliegt, räumt Anhang 8 Ziff. 1.6 DZV der verfügbaren Behörde damit einen Spielraum ein beim Entscheid, ob sie die Kürzung überhaupt um bis zu 25 Prozent reduzieren will oder nicht (vgl. zum Ganzen Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 398 ff.).

### **E. 13.4**

Damit ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz ohne genügend begründete Anhaltspunkte nicht geprüft hat, ob die Kürzung nach Anhang 8 Ziff. 1.6 DZV zu reduzieren ist.

### **E. 14.1**

Schliesslich rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Die verfügte Kürzung der Direktzahlungen gefährde die wirtschaftliche Existenz seines landwirtschaftlichen Betriebs, was aufgrund des geschilderten Sachverhalts unverhältnismässig sei.

#### **E. 14.2**

Das in Art. 5 Abs. 2 BV verankerte Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass eine staatliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet, notwendig und für die betroffene Person zumutbar ist (BGE 146 II 335 E. 6.2.2; 142 I 49 E. 9.1; Urteil 2C\_446/2022 E. 8.2; B-3666 E. 11.1, je m.w.H.).

#### **E. 14.3**

Wie bereits ausgeführt, werden Direktzahlungen zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ausgerichtet (Art. 70 Abs. 1 LwG; E. 5.1 hiervor). Dabei liegt es im öffentlichen Interesse, dass Beiträge nur ausgerichtet werden, wenn die Gesuchsteller die rechtlichen Voraussetzungen der auszurichtenden Beiträge einhalten. Es obliegt dem Beschwerdeführer, nachzuweisen, dass er diese Voraussetzungen erfüllt und insbesondere auch die tierschutzrechtlichen Bestimmungen und damit den ÖLN auf dem gesamten Betrieb einhält (E. 5.1 ff. hiervor). Hierbei kommt der Durchführung der Kontrollen eine grosse Bedeutung zu. Die Verweigerung einer solchen Kontrolle bedeutet für die zuständigen Behörden, dass sie nicht vollständig überprüfen können, ob der Bewirtschafter die rechtlichen Vorgaben einhält und den ÖLN erfüllt (Urteil B-2594/2022 E. 5.2.3).

#### **E. 14.4**

Da der Beschwerdeführer vorliegend eine ordnungsgemässe Tierkontrolle verunmöglichte und es dem Veterinärdienst so nicht möglich war zu überprüfen, ob er die tierschutzrechtlichen Bestimmungen und damit den ÖLN einhält, lag die vollständige Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2024 damit im öffentlichen Interesse. Als Verwaltungssanktion ist die vollständige Kürzung der Direktzahlungsbeiträge für das Jahr 2024 gestützt auf Anhang 8 Ziff. 2.1.4 Bst. b DZV auch geeignet, das Ziel zu gewährleisten, dass keine ungerechtfertigten Direktzahlungsbeiträge vergeben werden. Ebenfalls ist sie als erforderlich zu beurteilen, damit keine Beiträge ohne ordnungsgemässe Anspruchsprüfung ausgerichtet werden. Damit bleibt zu prüfen, ob die vollständige Kürzung der Direktzahlungen zumutbar ist. Diesbezüglich macht der Beschwerdeführer wiederum geltend, die Kürzung gefährde die wirtschaftliche Existenz seines landwirtschaftlichen Betriebs. Da er es aber gänzlich unterlässt, seine Behauptung weiter zu belegen (E. 13.2 hiervor) sowie unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Veterinärdienst den Beschwerdeführer am 13. März 2024 auf die rechtlichen Folgen seines Verhaltens hinwies (E. 9.7 hiervor), ist die vollständige Kürzung auch als zumutbar zu betrachten.

#### **E. 14.5**

Im Ergebnis erweist sich die vollständige Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2024 damit auch als verhältnismässig.

#### **E. 15**

Zusammenfassend hat die Vorinstanz den Sachverhalt nicht falsch bzw. unvollständig festgestellt. Sie verletzt kein Bundesrecht, wenn sie zum Schluss kommt, dass der Beschwerdeführer die Durchführung der Tierkontrolle vom 13. März 2024 verweigerte. Aufgrund der Verweigerung des Beschwerdeführers konnte die Vorinstanz nicht überprüfen, ob der Beschwerdeführer die tierschutzrechtlichen Bestimmungen einhält und damit den ÖLN erfüllt. Die vollständige Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2024 gestützt auf Anhang 8 Ziff. 2.1.4 Bst. b DZV wegen Verweigerung einer Kontrolle im Bereich ÖLN bzw. Tierschutz erweist sich als rechtmässig. Im Ergebnis ist die Beschwerde

vom 3. März 2025 abzuweisen.

#### **E. 16.1**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese werden auf Fr. 1'500.- festgelegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

#### **E. 16.2**

Dem unterliegenden Beschwerdeführer ist auch keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Vorinstanzen sind in der Regel nicht entschädigungsberechtigt (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.