

# **BVGer B-5152/2022 vom 26. Mai 2025**

Bundesverwaltungsgericht, 2025-05-26, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-5152\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-5152_2022)

FR: TAF B-5152/2022 du 26 mai 2025

IT: TAF B-5152/2022 del 26 maggio 2025

## **Regeste**

Direktzahlungen und Ökobeiträge

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

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

### **E. 1.2**

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt unter anderem Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, soweit ein Bundesgesetz dies vorsieht (Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. i VGG i.V.m. Art. 5 VwVG).

### **E. 1.3**

Nach Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Beim angefochtenen Entscheid der Vorinstanz vom 7. Oktober 2022 handelt es sich um einen solchen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, der sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes stützt und eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 VwVG darstellt (vgl. auch § 54 Abs. 1bis Ziff. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau vom 23. Februar 1981 [VRG-TG, Thurgauer Rechtsbuch {TR} 170.1]). Eine Ausnahme gemäss Art. 166 Abs. 2 LwG liegt nicht vor.

### **E. 1.4**

Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

### **E. 2.1**

Zur Beschwerde berechtigt ist nach Art. 48 VwVG, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Abs. 1 Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Abs. 1 Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Abs. 1 Bst. c).

### **E. 2.2**

Diese Voraussetzungen sind mit Bezug auf den Beschwerdeführer als vor der Vorinstanz unterlegene Partei erfüllt. Daran ändert auch nichts, dass er seinen Betrieb Nr. [...] in A. \_\_\_\_\_ seit dem 1. Januar 2021 nicht mehr selbst bewirtschaftet, zumal Gegenstand des

vorliegenden Verfahrens die Kürzung der Direktzahlungen des Beitragsjahres 2020 ist (s. E. 3 unten).

### **E. 2.3**

Im Übrigen hat der Beschwerdeführer die Beschwerde vom 10. November 2022 frist- und formgerecht erhoben (Art. 50 und Art. 52 VwVG). Die Rechtsvertretung hat sich rechtsgenügend ausgewiesen (Art. 11 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

### **E. 2.4**

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

### **E. 3.1**

Schafe gemolken 0.25

### **E. 3.2**

Andere Schafe über 1-jährig 0.17

### **E. 3.3**

Jungschafe unter 1-jährig (in den Faktoren 0.00 der weiblichen Tiere eingerechnet)

### **E. 3.4**

Weidelämmer (Mast) unter ½-jährig 0.03 welche nicht den Muttertieren anzurechnen sind (ganzjährige Weidelämmermast)

### **E. 4.1**

Mit der Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) gerügt werden. Die Unangemessenheit des Entscheids prüft das Bundesverwaltungsgericht hingegen nicht, da eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 Bst. c VwVG; vgl. Urteil des BVGer B-3184/2023 vom 9. Juli 2024 E. 2). Der Begriff des Bundesrechts umfasst die von den Bundesorganen erlassenen Rechtsnormen aller Erlassstufen, insbesondere die Bundesverfassung, die Bundesgesetze sowie die verschiedenen Arten von Verordnungen (BGE 133 I 201 E. 1). Indessen kann das Bundesverwaltungsgericht mangels entsprechender Kognition grundsätzlich nicht überprüfen, ob kantonales Recht richtig angewandt worden ist oder nicht. Ausnahmsweise kann jedoch auch die Verletzung von kantonalem (Verfahrens-)Recht gerügt werden, nämlich dann, wenn dieses im Zusammenhang mit der Anwendung von Bundesrecht verfassungswidrig in Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) angewandt worden ist. Prüfungsmassstab bleibt aber das Bundesrecht (vgl. BVGE 2016/8 E. 5.3, Urteil des BVGer B-612/2024 vom 21. Januar 2025 E. 3.1).

### **E. 4.2**

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich praxisgemäss eine gewisse Zurückhaltung, wenn die Natur der Streitsache dies sachlich rechtfertigt bzw. gebietet. Das Gericht soll nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung der Vorinstanzen abweichen, die wie das DIV und das Landwirtschaftsamt über besondere Fachkompetenz verfügen, welche dem Gericht selber abgeht. Dies gilt jedenfalls soweit, als die mit besonderer Fachkompetenz ausgestattete Vorinstanz die für den Entscheid

wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (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-4086/2022 vom 14. Mai 2024 E. 8.2.1 und B-612/2024 E. 3.2).

### **E. 4.3**

Instanzen mit besonderer Fachkompetenz sind ebenfalls Fachbehörden wie das BLW und das BLV, welche im vorliegenden Verfahren je zwei Fachberichte eingereicht haben. Amtsberichte und Stellungnahmen von Fachstellen des Bundes überprüft das Bundesverwaltungsgericht nur dann inhaltlich und weicht bei der Prüfung naturwissenschaftlicher und technischer Fragen nur dann davon ab, wenn stichhaltige Gründe, etwa offensichtliche Mängel oder innere Widersprüche, dafür vorliegen (Urteile des BVGer B-612/2024 E. 3.3; B-4086/2022 vom 14. Mai 2024 E. 8.2.2; A-1186/2022 vom 13. Dezember 2023 E. 2 m.w.H.). Hingegen obliegt die Beantwortung von Rechtsfragen zwingend dem Gericht (BGE 132 II 257 E. 4.4.1; 130 I 337 E. 5.4.1; Urteil B-612/2014 E. 3.3; Krauskopf/Wyssling, in: Waldmann/Krauskopf, VwVG - Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl., 2023, Art. 12 N. 150; Reto Feller/Markus Müller, Die Prüfungszuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts - Probleme in der praktischen Umsetzung, Dargestellt am Urteil BVGer A-109/2008 vom 12. Februar 2009, ZBl 110/2009 S. 442 ff., 462).

### **E. 5**

Gemäss bundesgerichtlicher Praxis ist die Rechtmässigkeit eines Verwaltungsakts - vorbehaltlich einer anderslautenden übergangsrechtlichen Regelung - nach der Rechtslage im Zeitpunkt seines Ergehens bzw. der für die Rechtsfolgen massgebenden Sachverhaltsverwirklichung zu beurteilen (vgl. BGE 150 II 444 E. 3.3.2; 150 II 390 E. 4.3; 150 II 334 E. 4; 139 II 263 E. 6 je mit Hinweisen). Der vorliegend zu beurteilende Direktzahlungsanspruch betrifft die Periode vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2020. Anwendbar sind somit die Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes, der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR. 910.13) sowie des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (TSchG, SR 455) und der Tierschutzverordnung mit Stand am 1. Januar 2020. Soweit die seither in Kraft getretenen Revisionen zu keinen materiellen Änderungen der vorliegend einschlägigen Bestimmungen geführt haben, können sie im Folgenden in den heute gültigen Fassungen zitiert werden (vgl. Urteil des BVGer B-2197/2021 vom 25. April 2022 E. 3, bestätigt mit Urteil des BGer 2C\_446/2022 vom 20. März 2024 E. 5.1).

### **E. 6.1**

Bewirtschaftern und Bewirtschaftnerinnen von landwirtschaftlichen Be-trieben werden zwecks Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen Direktzahlungen ausgerichtet (Art. 70 LwG). Voraussetzung für die Aus-richtung von Direktzahlungen ist unter anderem die Erbringung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) und dass die für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung eingehalten werden (Art. 70a Abs. 1 Bst. b und c LwG). Der ÖLN umfasst nach Art. 70a Abs. 2 Bst. a LwG insbesondere eine artgerechte Haltung der Nutztiere. Diesbezüglich hält Art. 12 DZV fest, dass die für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Vorschriften der Tierschutzgesetzgebung eingehalten werden müssen.

## **E. 6.2**

Die Direktzahlungsbeiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das Landwirtschaftsgesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG). Der Bundesrat wird in Art. 170 Abs. 3 LwG zudem ermächtigt, für die Kürzungen der Direktzahlungen die notwendigen Verordnungsbestimmungen zu erlassen. In Ausübung dieser Ermächtigung wird in Art. 105 Abs. 1 DZV bestimmt, dass die Kantone die Beiträge gemäss Anhang 8 der DZV kürzen oder verweigern. Eine Kürzung der Direktzahlungen ist namentlich für den Fall vorgesehen, dass in einem beitragsberechtigten Betrieb Tierschutzbestimmungen und landwirtschaftsrelevante Vorschriften nach der Gewässer-, Umwelt- sowie Natur- und Heimatschutzgesetzgebung verletzt werden (Anhang 8 Ziff. 2.3 und 2.11 DZV).

## **E. 6.3**

Das Tierschutzgesetz bestimmt, dass jeder, der mit Tieren umgeht, ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen und, soweit es der Verwendungszweck zulässt, für ihr Wohlergehen zu sorgen hat (Art. 4 Abs. 1 Bst. a und b TSchG). In Anbetracht des Zwecks des TschG, wie in Art. 1 formuliert, besteht das vorrangige Ziel darin, die Würde und das Wohlergehen der Tiere zu schützen. Dieser Grundsatz spiegelt sich auch in Art. 3 Bst. b TschG wieder, der das Wohlergehen der Tiere definiert. Demnach müssen die Tiere unter Bedingungen gehalten und ernährt werden, die ihre Körperfunktionen und ihr Verhalten nicht beeinträchtigen und ihre Anpassungsfähigkeit nicht überfordern. Zudem müssen das artgemässe Verhalten innerhalb der biologischen Anpassungsfähigkeit der Tiere und die klinische Gesundheit gewährleistet sein sowie Schmerzen, Leiden, Schäden und Angst vermieden werden. Das Misshandeln, Vernachlässigen oder unnötige Überanstrengungen von Tieren ist verboten (Art. 4 Abs. 2 Satz 2 TSchG). Wer Tiere hält oder betreut, muss diese angemessen nähren, pflegen, ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie soweit nötig Unterkunft gewähren (Art. 6 Abs. 1 TSchG).

## **E. 7.1**

Der vorliegenden Rechtssache liegt die am 2. Dezember 2020 gemeinsam vom Veterinäramt und der KOL auf dem Betrieb des Beschwerdeführers durchgeführte Kontrolle betreffend die Bereiche qualitativer und baulicher Tierschutz, Tierarzneimittel und Tierverkehr zugrunde.

### **E. 7.1.1**

Wie bereits erwähnt, verfügte die Erstinstanz mit Entscheid vom 21. Oktober 2021 - nachdem dem Beschwerdeführer am 26. April 2021 das rechtliche Gehör gewährt worden war -, dass ihm für das Jahr 2020 keine Direktzahlungen auszurichten seien und der bezogene Betrag von Fr. [...] zurückzuerstatten sei. Es liege eine Verletzung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) durch Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung vor. Aufgrund der am 2. Dezember 2020 festgestellten Mängel bei der Schafhaltung «Dauernde Haltung im Freien» und «Tierpflege: Lahmheit», welche Wiederholungsfälle bilden würden, bestehe für das Beitragsjahr 2020 kein Anspruch auf Direktzahlungen. Den vom Beschwerdeführer gegen diesen Entscheid erhobenen Rekurs wies die Vorinstanz am 7. Oktober 2022 ab.

### **E. 7.1.2**

Das Veterinäramt seinerseits informierte den Beschwerdeführer am 24. November 2021 über seine Absicht, ihm aufgrund der am 2. Dezember 2020 festgestellten Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung eine Tierhaltebeschränkung aufzuerlegen. Nach mehreren Schriftenwechseln sprach das Veterinäramt am 31. Oktober 2023 gegen den Beschwerdeführer einen Verweis aus. Zur Begründung führte es an, der Beschwerdeführer habe kranke und verletzte Tiere nicht separat ausgestallt und nicht zeitnah fachgerecht behandelt oder erlöst, die Klauenpflege vernachlässigt, übermässig verschmutzte Tiere nicht gereinigt, Verletzungsgefahren im Stall nicht entfernt, seinen Tieren bei extremer Witterung keinen Witterungsschutz zur Verfügung gestellt, Lämmer unter 14 Tagen auf Weiden ohne Zugang zu einer Unterkunft gehalten sowie Schafe vor der Geburt nicht eingestallt. Den vom Beschwerdeführer gegen diesen Entscheid des Veterinäramtes erhobenen Rekurs wies die Vorinstanz am 2. Dezember 2024 ab. Der Beschwerdeführer hat diesen Entscheid beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau angefochten. Das Verfahren ist dort gemäss Auskunft der Vorinstanz seit dem 20. Januar 2025 hängig.

## **E. 7.2**

Der Beschwerdeführer rügt in formeller Hinsicht zunächst eine Verletzung des Koordinationsgebotes (s. Bst. C.b oben). Er macht geltend, das Tierschutz- und das Direktzahlungsverfahren hätten materiell und formell koordiniert werden müssen. Die Pflicht zur Koordination ergebe sich namentlich aus dem Willkürverbot, dem Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, dem Gebot der Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren sowie aus dem Interesse an einem wirksamen Gesetzesvollzug.

### **E. 7.2.1**

Im Wesentlichen macht er geltend, vorliegend seien in beiden Verfahren der gleiche Sachverhalt und die gleichen Rechtsfragen zu beurteilen. Beide Untersuchungen müssten daher zur selben Feststellung des Lebenssachverhalts führen und die Rechtsfragen müssten gleich beantwortet werden. Es bestehe kein Raum für unterschiedliche Ansichten in den beiden Entscheiden oder gar für gegenteilige Entscheide, unabhängig davon, ob sich die Feststellungen in den Erwägungen oder im Dispositiv befänden. Namentlich die strittige Frage des Erfordernisses eines künstlichen Witterungsschutzes bei der dauernden Tierhaltung im Freien dürfe nicht in einem der beiden Verwaltungsverfahren bejaht und im anderen verneint werden. Andernfalls lägen widersprüchliche Sachverhaltsfeststellungen bzw. widersprüchliche Entscheide vor. Auch aus verfahrensökonomischen Gründen sei eine formelle und materielle Koordination zwingend.

### **E. 7.2.2**

Die Koordination der Kontrollen sei im Bereich der Direktzahlungen gestützt auf Art. 181 Abs. 1bis LwG ausdrücklich vorgesehen. Art. 181 Abs. 1bis LwG bezwecke, den administrativen Aufwand für die kontrollierten Betriebe zu minimieren. Daraus folge, dass nicht nur die Kontrollen, sondern auch die nachgelagerten Verwaltungsverfahren zu koordinieren seien. Denn gerade Letztere würden erheblichen administrativen Aufwand verursachen. Zudem lasse Anhang 8 Ziffer 2.11.1 DZV die Frage, ob für Direktzahlungskürzungen wegen Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung ein rechtskräftiger Entscheid im Tierschutzverfahren vorliegen müsse, bewusst offen.

## **E. 7.3**

Die Vorinstanz verneinte im angefochtenen Entscheid eine Verletzung des Koordinationsgebotes. Das Tierschutzverfahren vor dem Veterinäramt und das Direktzahlungsverfahren vor der Erstinstanz seien keine voneinander abhängige Verwaltungsverfahren. Ein Tierschutzverfahren ziele darauf ab, Tierschutzmängel zu beseitigen und den tierschutzkonformen Zustand wiederherzustellen. Beim Direktzahlungsverfahren gehe es hingegen um den Anspruch auf Direktzahlungen und deren Höhe. Für das Direktzahlungsverfahren sei nicht entscheidend, ob und welche verwaltungsrechtlichen oder strafrechtlichen Massnahmen das Veterinäramt ergreife. Entscheidend sei, ob und welche Mängel anlässlich der Kontrolle festgestellt worden seien. Die festgestellten Mängel könnten sowohl dem Tierschutz- als auch dem Direktzahlungsverfahren zugrunde gelegt werden. Ferner würden Art. 105 i.V.m. Anhang 8 Ziff. 2.11.1 DZV und die höchstrichterliche Rechtsprechung nicht voraussetzen, dass für eine Direktzahlungskürzung die Nichteinhaltung landwirtschaftlicher Vorschriften der Tierschutzgesetzgebung mit einem rechtskräftigen Entscheid festgestellt worden seien.

#### **E. 7.3.1**

Zwischen dem Veterinäramt und der Erstinstanz habe eine ausreichende informelle Abstimmung stattgefunden. Insbesondere habe das Veterinäramt gegenüber der Erstinstanz bestätigt, dass hinsichtlich der Tierschutzfeststellungen vom 2. Dezember 2020 keine Änderungen mehr erfolgen würden.

#### **E. 7.3.2**

Im Beschwerdeverfahren legte die Vorinstanz ergänzend dar, auch aus Art. 181 Abs. 1bis LwG ergebe sich nicht, dass die der Kontrolle nachgelagerten verwaltungsrechtlichen Verfahren formell und materiell koordiniert werden müssten. Art. 181 Abs. 1bis LwG beziehe sich nur auf die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane. Die vom Beschwerdeführer geforderte Verfahrenskoordination, namentlich ein Gesamtentscheid, sei auch aufgrund der unterschiedlichen Rechtsmittelwege im Tierschutz- und im Direktzahlungsverfahren nicht vorgesehen. Selbst wenn man davon ausginge, dass nur das Veterinäramt sachlich dafür zuständig sei, Tierschutzverletzungen festzustellen, wäre das Landwirtschaftsamt berechtigt, den Tierschutzmangel im Sinne einer Vorfrage zu beurteilen. Dies gebiete das Gebot der Verfahrensökonomie sowie Art. 109 Abs. 1 und 2 DZV, wonach das Landwirtschaftsamt bis am 10. November bzw. 20. Dezember die Beiträge ausbezahlen müsse bzw. Kürzungen infolge Mängel im gleichen Jahr zu berücksichtigen habe. Das Landwirtschaftsamt könne daher nicht einen rechtskräftigen Entscheid aus dem Tierschutzverfahren abwarten.

#### **E. 7.3.3**

Schliesslich legte die Vorinstanz dar, betreffend die Rekursentscheide sei eine Koordination faktisch gar nicht möglich gewesen. Denn das Rekursverfahren in Sachen des Beschwerdeführers gegen das Veterinäramt sei erst am 6. Dezember 2023 und damit nach Erlass des vorliegend angefochtenen Entscheides bei ihr anhängig gemacht worden. Zuvor habe sie keine Kenntnis über einen allfälligen Tierschutzentscheid des Veterinäramtes gehabt.

#### **E. 7.4**

Das BLV und das BLW hielten in ihren Fachberichten fest, der Bundesrat habe gestützt auf Artikel 181 Absatz 1bis LwG festgelegt, dass die Grundkontrollen in der Primärproduktion koordiniert werden müssten. Weitergehend bestehe keine Koordinationspflicht der

behördlichen Tätigkeiten, namentlich auch nicht in Bezug auf die einer Kontrolle nachgelagerten Verfahren.

#### **E. 7.4.1**

Zusätzlich legte das BLW dar, eine Kürzung oder Verweigerung von Direktzahlungen wegen Nichteinhaltung von Vorschriften des Tierschutzgesetzes setze - im Gegensatz zu einer Kürzung wegen Nichteinhaltung von landwirtschaftsrelevanten Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes - keinen rechtskräftigen Entscheid betreffend die Tierschutzverletzung voraus.

#### **E. 7.4.2**

Die vom Beschwerdeführer zitierte Rechtsprechung zur Verletzung des Rechts auf Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren nach Art. 29 Abs. 1 BV beziehe sich auf Bauprojekte und könne nicht ohne Weiteres verallgemeinert werden. Vorliegend sei nicht ersichtlich, inwiefern zwischen den relevanten Vorschriften des Tierschutz- und des Direktzahlungsverfahrens ein derart enger Sachzusammenhang bestehe, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürften. Das Tierschutzverfahren diene dem Schutz der Tiere, beim Direktzahlungsverfahren gehe es um die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben. Für beide Verfahren würden unterschiedliche Rechtsgrundlagen gelten und die jeweiligen Entscheide hätten nicht ohne Weiteres Auswirkungen auf das andere Rechtsgebiet. Ein Gesamtentscheid mit gemeinsamem Rechtsmittelverfahren sei ausgeschlossen, zumal es in den Verfahren meist weitere zu beurteilende Sachverhalte und Rechtsfragen gäbe sowie unterschiedliche Behörden und Rechtsmittelinstanzen zuständig seien. Zwar sei eine allfällige Sistierung des Direktzahlungsverfahrens zwecks Koordination der Entscheide denkbar. Aufgrund der meist hohen Direktzahlungsbeiträge sei es aber selten im Interesse der Beitragsberechtigten, auf die Auszahlung warten zu müssen.

#### **E. 7.5**

Das Koordinationsgebot folgt aus dem Willkürverbot nach Art. 9 BV, dem (ungeschriebenen) verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung und dem Gebot der Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren nach Art. 29 Abs. 1 BV (BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1 m.w.H.; René Wiederkehr/Christian Meyer/Anna Böhme, Grundsätze rechtsstaatlichen Verfahrenshandelns, AJP 2023 S. 50 ff., 56 f.) und wurde ursprünglich durch das Bundesgericht entwickelt (vgl. vor allem das die Planung und Bewilligung einer Abfalldéponie betreffende Leiterteil BGE 116 Ib 50 «Chrüzlen»; Mathias Kaufmann/Andreas Stöckli, Öffentliches Verfahrensrecht in a nutshell, 2023, S. 81). Es dient namentlich der Verhinderung von Verfahrensverzögerungen sowie der Vereitelung von Bundesrecht (BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1, 116 Ib 50 E. 4a). Mit der Verfahrenskoordination sollen somit die Einheit der Rechtsordnung gewahrt, widersprüchliche Entscheide vermieden und eine effiziente Verfahrensabwicklung gewährleistet werden (Karlen, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes, 2018, S. 251 f.; Wiederkehr/Meyer/Böhme, a.a.O., S. 56 f.).

#### **E. 7.5.1**

Eine Verfahrenskoordination ist grundsätzlich dann geboten, wenn mehrere Behörden den gleichen Sachverhalt und dieselben Rechtsfragen zu beurteilen haben bzw. wenn

verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden sind und zwischen diesen ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen (BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1; 122 II 81 E. 6d/aa, 116 Ib 50 E. 4b; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts - Band I, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, 2012, S. 224; Peter Karlen, a.a.O., S. 251 f.). Die inhaltliche und verfahrensmässige Koordinationspflicht ist daher begrenzt auf untrennbar miteinander verbundene Rechtsfragen, deren verfahrensrechtlich getrennte Behandlung zu sachlich unhaltbaren Ergebnissen führen würde (BGE 117 Ib 35 E. 3e; Wiederkehr/Richli, a.a.O., S. 224).

#### **E. 7.5.2**

Die erforderliche Koordination hat stets einzelfallbezogen und unter Beachtung der unterschiedlichen behördlichen Zuständigkeiten zu erfolgen. Denn es hängt weitgehend vom konkreten Einzelfall ab, in welchem Umfang sich die in verschiedenen Verfahren aufgeworfenen Fragen überschneiden und ihre einheitliche Beurteilung geboten ist (Karlen, a.a.O., S. 252).

#### **E. 7.5.3**

Für gewisse typische Fälle hat die Rechtsprechung besondere Grundsätze aufgestellt. So hat beispielsweise die Verwaltungsbehörde mit dem Entzug des Führerausweises grundsätzlich zuzuwarten, bis ein rechtskräftiges Strafurteil vorliegt, an dessen tatsächliche Feststellungen sie dann vorbehaltlich neuer Erkenntnisse gebunden ist. In der rechtlichen Würdigung des Sachverhalts ist die Verwaltungsbehörde demgegenüber frei, ausser die rechtliche Qualifikation hänge stark von der Würdigung von Tatsachen ab, die der Strafrichter besser kennt, etwa weil er den Beschuldigten persönlich einvernommen hat (BGE 136 II 447 E. 3.1; Urteil des BGer 1C\_26/2018 vom 15. Juni 2018 E. 2.4 und 1C\_424/2012 vom 15. Januar 2013 E. 2.3; Karlen, a.a.O., S. 252).

#### **E. 7.5.4**

Zudem bestehen zur Vereinfachung der verfahrensmässigen Abwicklung teilweise gesetzliche Sonderregelungen, welche die allgemeine Zuständigkeitsordnung durchbrechen (Peter Karlen, a.a.O., S. 251 ff.). Namentlich im Bereich des Raumplanungs- und Baurechts ist der Koordinationsbedarf besonders gross. Deshalb stellt Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) bei Projekten, für deren Beurteilung die Kantone zuständig sind, gewisse Minimalanforderungen an die Verfahrenskoordination auf. Die Verfahren sind bei einer Leitbehörde zusammenzuführen, welche die gegenseitige prozedurale und inhaltliche Abstimmung sicherzustellen hat (sog. Koordinationsmodell; Peter Karlen, a.a.O., S. 252; Kaufmann/ Stöckli, a.a.O., S. 81). Zusätzlich sieht Art. 33 Abs. 4 RPG vor, dass für die Anfechtung von Verfügungen kantonaler Behörden, auf die Art. 25a Abs. 1 RPG Anwendung findet, einheitliche Rechtsmittelinstanzen vorzusehen sind. Der Instanzenzug soll nicht mehrmals durchlaufen werden müssen (Urteil des BVGer A-886/2014 vom 23. September 2014 E. 5.1.1 m.w.H.). Auf Bundesebene werden die Verfahren für Infrastrukturprojekte zusammengelegt und die Entscheidkompetenzen bei einer Behörde konzentriert (sog. Konzentrationsmodell; Art. 62a ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [RVOG, SR 172.010]; vgl. z.B. Art. 18 ff. des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG, SR 742.101]; Peter Karlen, a.a.O., S. 252 f.; Kaufmann/Stöckli, a.a.O., S. 81). Bundesbehörden, die ein anderes Bundesgesetz

oder einen Staatsvertrag vollziehen, sind bei der Erfüllung dieser Aufgabe auch für den Vollzug des Umweltschutzgesetzes bzw. des Gentechnikgesetzes zuständig (Art. 41 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG] sowie Art. 21 des Gentechnikgesetzes vom 21. März 2003 [GTG]). Während sich die Zusammenarbeit der betroffenen Bundesstellen im Bereich des Vollzugs des USG ebenfalls nach Art. 62a und 62b RVOG richtet, sieht das GTG ein konzentriertes, mit Zustimmungserfordernis ausgebildetes Verfahren vor.

#### **E. 7.6**

Vorliegend ist deshalb in einem ersten Schritt zu untersuchen, ob hinsichtlich der Direktzahlungs- und Tierschutzverfahren gesetzliche Sonderregelungen bestehen, welche zur Vereinfachung der verfahrensmässigen Abwicklung besondere Grundsätze aufstellen und damit die allgemeine Zuständigkeitsordnung durchbrechen.

##### **E. 7.6.1**

Nach Art. 181 Abs. 1bis LwG kann der Bundesrat Vorschriften erlassen, damit beim Vollzug des LwG und von weiteren Gesetzen, welche die Landwirtschaft betreffen, eine einheitliche, gemeinsame und aufeinander abgestimmte Kontrolltätigkeit gewährleistet ist. Zudem kann er Vorschriften zur Sicherstellung des notwendigen Informationsaustauschs erlassen (Art. 181 Abs. 1bis LwG).

##### **E. 7.6.2**

Abs. 1bis wurde mit der Agrarpolitik 2011 in Art. 181 LwG eingefügt (AS 2007 6095). Das Ziel der Agrarpolitik 2011 war u.a. die Verstärkung der Koordination der Kontrollen von Bund, Kantonen sowie von privaten Organisationen im Agrar-, Veterinär- und Lebensmittelrecht und weiteren Bereichen, da die verschiedenen Kontrollaktivitäten auf den Betrieben zu grossem administrativen Aufwand, zu Doppelkontrollen und auch zu Kontrolllücken führten. In der Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik wurde festgehalten, dass durch die Koordination der Kontrolle Mehrfachkontrollen der gleichen Bereiche, aber auch Vollzugsdefizite ausgemerzt und die Belastung für Bund, Kantone, private Labelinhaber und Landwirtschaftsbetriebe gesenkt werden könnten (Botschaft Agrarpolitik 2011, BBl 2006 6337 ff., 6451 und 6471; Elvira Brunner, in: Norer, Handkommentar Landwirtschaftsgesetz [LwG], 2019, Art. 181 N. 16).

##### **E. 7.6.3**

Der Bundesrat hat von der in Art. 181 Abs. 1bis LwG festgehaltenen Kompetenz insofern Gebrauch gemacht, als dass er festgelegt hat, dass die Grundkontrollen in der Primärproduktion koordiniert werden müssen (vgl. Art. 1 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben [VKKL, SR 910.15] und Art. 11 Abs. 1 der Verordnung über den mehrjährigen nationalen Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände [MNKPV, SR 817.032]).

##### **E. 7.6.4**

Eine über diese Pflicht zur Koordination der Grundkontrollen in der Primärproduktion hinausgehende Koordinationspflicht besteht - entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers - spezialgesetzlich jedoch nicht, namentlich auch nicht in Bezug auf die einer Kontrolle nachgelagerten Verwaltungs- und Beschwerdeverfahren. Denn gemäss Systematik und Wortlaut der fraglichen Bestimmung in Art. 181 LwG, der die Marginalie

«Kontrolle» trägt, bezieht sich Abs. 1bis nur auf die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane. Zudem geht auch aus der Botschaft Agrarpolitik 2011 klar hervor, dass der Gesetzgeber mit der abgestimmten Kontrolltätigkeit nur den administrativen Aufwand der «verschiedenen Kontrollaktivitäten [...] auf den bäuerlichen und anderen kleinen und mittleren Betrieben» minimieren wollte und nicht auch jene der nachgelagerten Verwaltungsverfahren (Botschaft Agrarpolitik 2011, BBl 2006 6471; s. E. 7.6.2 oben).

#### **E. 7.6.5**

Eine Sonderregelung, welche hinsichtlich der Verwaltungsverfahren betreffend Direktzahlungskürzung und Tierschutz zur Vereinfachung der verfahrensmässigen Abwicklung besondere Grundsätze aufstellt und die allgemeine Zuständigkeitsordnung durchbricht, besteht somit nicht.

#### **E. 7.7**

Zu untersuchen bleibt damit noch, ob aufgrund der oben beschriebenen allgemeinen Grundsätze eine Koordinationspflicht von Direktzahlungs- und Tierschutzverfahren zu bejahen ist. Eine solche besteht nur bei untrennbar miteinander verbundenen Rechtsfragen, deren verfahrensrechtlich getrennte Behandlung zu sachlich unhaltbaren Ergebnissen führen würde (BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1; 117 Ib 35 E. 3e; s. E. 7.5.1 oben). Ob eine Verfahrenskoordination geboten ist und in welcher Form sie zu erfolgen hat, ist - wie erwähnt (s. E. 7.5.2 oben) - einzelfallbezogen und unter Beachtung der unterschiedlichen behördlichen Zuständigkeiten zu beurteilen. Denn es hängt weitgehend vom konkreten Einzelfall ab, in welchem Umfang sich die in verschiedenen Verfahren aufgeworfenen Fragen überschneiden und eine einheitliche Beurteilung geboten ist.

#### **E. 7.7.1**

Die Vorinstanz und das BLW haben zutreffend festgestellt, dass sich der Gegenstand und die Ziele der Tierschutz- und des Direktzahlungsverfahrens grundsätzlich voneinander unterscheiden. Das Tierschutzverfahren dient dem Schutz der Tiere und zielt darauf ab, Tierschutzmängel zu beseitigen und den tierschutzkonformen Zustand wiederherzustellen. Beim Direktzahlungsverfahren geht es hingegen um die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben, d.h. um den Anspruch auf Direktzahlungen und deren Höhe. Insofern sind für die Kürzung der Direktzahlungen einerseits und für die Massnahmen gestützt auf das TSchG andererseits auch unterschiedliche materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden bzw. verschiedene Rechtsfragen zu beantworten. Für das Direktzahlungsverfahren ist nicht entscheidend, ob und welche Massnahmen das Veterinäramt ergreift. Umgekehrt ist für das Tierschutzverfahren unerheblich, ob und in welchem Umfang Direktzahlungen gekürzt werden.

#### **E. 7.7.2**

Allerdings besteht im hier zu beurteilenden Fall insofern ein Sachzusammenhang zwischen dem Direktzahlungs- und dem Tierschutzverfahren, als dass den beiden Verfahren die gleiche Kontrolle vom 2. Dezember 2020 zugrunde liegt. Für beide Verfahren wurde der relevante Sachverhalt gemeinsam von der KOL und dem Veterinäramt festgestellt und protokolliert. Zudem war in beiden Verfahren in rechtlicher Hinsicht u.a. zu prüfen, ob Art. 36 Abs. 1 TSchV verletzt ist.

#### **E. 7.7.3**

Die oben erwähnten Vorgaben hinsichtlich Koordination der Grundkontrollen in der Primärproduktion wurden vorliegend eingehalten (s. E. 7.6.1 ff. oben). Darüber hinaus fand vor Erlass der Verfügung der Erstinstanz eine informelle Abstimmung zwischen der Erstinstanz und dem Veterinäramt statt. Gemäss übereinstimmenden und unbestritten gebliebenen Angaben der Erstinstanz und des Veterinäramtes bestätigte das Veterinäramt gegenüber dem Landwirtschaftsamt vor Erlass des erstinstanzlichen Direktzahlungsentscheids vom 21. Oktober 2021, dass hinsichtlich der Tierschutzfeststellungen vom 2. Dezember 2020 keine Änderungen mehr erfolgen würden. Damit stellte die Erstinstanz sicher, dass es in den Verfügungen des Veterinäramtes und der Erstinstanz nicht zu widersprüchlichen Feststellungen kommt, zumal die erfolgte Abstimmung nicht nur die Feststellung des relevanten Sachverhalts beinhaltete, sondern auch deren rechtliche Würdigung, namentlich die gleichlautende Auslegung von Art. 36 Abs. 1 TSchV.

#### **E. 7.7.4**

Auf eine weitergehende Koordination des Verfahrens betreffend Direktzahlungskürzung mit dem Tierschutzverfahren wurde hingegen zu Recht verzichtet, zumal eine formelle Verfahrenskoordination im Sinne eines Gesamtentscheides bzw. einer Vereinigung der Verfahren bereits aufgrund der unterschiedlichen Rechtswege ausgeschlossen war. Denn gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, ist - wie vorliegend - beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde zu erheben (s. E. 1.2 f. oben). Demgegenüber sind für den Vollzug des Tierschutzrechts gemäss Art. 80 Abs. 2 BV und Art. 32 ff. TSchG prinzipiell die Kantone zuständig (vgl. Errass, St. Galler Kommentar, Art. 80 N 50 ff.). Das heisst, im Tierschutzrecht läuft der Rechtsweg - anders als bei den landwirtschaftsrechtlichen Verfahren - über das kantonale Verwaltungsgericht (Art. 32 Abs. 2 TSchG, § 54 Abs. 1 Ziff. 3 VRG-TG). Dementsprechend lässt die gegenwertige gesetzliche Regelung eine über die Kontrolltätigkeit hinausgehende Koordination des landwirtschaftsrechtlichen und tierschutzrechtlichen Verfahrens nicht zu.

#### **E. 7.7.5**

Die Erstinstanz musste mit dem Erlass ihrer Verfügung auch nicht zuwarten, bis ein rechtskräftiger Entscheid im Tierschutzverfahren vorliegt. Denn Art. 105 i.V.m. Anhang 8 Ziff. 2.11.1 DZV sieht zwar vor, dass bei Verstössen gegen das Gewässer-, Umwelt- sowie das Natur- und Heimatschutzgesetz die Direktzahlungsbeiträge gekürzt werden, wenn der Verstoss mit einem rechtskräftigen Entscheid (mindestens mit einer Verfügung der zuständigen Vollzugsbehörde) festgestellt worden ist. Kürzungen gestützt auf Mängel im Bereich des Tierschutzes sind jedoch nicht Gegenstand von Anhang 8 Ziff. 2.11 DZV, sondern von Anhang 8 Ziff. 2.3 DZV. Anhang 8 Ziff. 2.3 1 DZV verlangt - anders als Anhang 8 Ziff. 2.11.1 DZV - keinen vorgängigen rechtskräftigen Entscheid der zuständigen Tierschutzbehörde wegen Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung. Der entsprechende Wortlaut von Anhang 8 Ziff. 2.11.1 i.V.m. Ziff. 2.3.1 DZV erweist sich als klar, womit für eine abweichende Auslegung dieser Bestimmungen - wie die Vorinstanz und das BLW zutreffend festhalten - kein Raum besteht. Der Sinn und Zweck der Regelung lässt eine Differenzierung etwa aufgrund unterschiedlicher Sachkenntnisse bzw. Sachkunderfordernisse der zuständigen Kontrollbehörden hinsichtlich der Feststellung von Verstössen betreffend die beiden Rechtsgebiete ebenfalls zu.

### **E. 7.7.6**

Die gegenteilige Auffassung, dass Kürzungen von Direktzahlungen wegen Tierschutzverstössen nur bei Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids betreffend Verletzung der Tierschutzgesetzgebung zuzulassen sind, ergibt sich sodann auch nicht aus der vom Beschwerdeführer zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Das Bundesgericht hielt in E. 4.8 des Urteils 2C\_737/2010 vom 18. Juni 2011 vielmehr fest, gemäss Art. 70 Abs. 1 Bst. e der damals geltenden DZV vom 7. Dezember 1998 würden die Beiträge (gleich wie nach der DZV vom 23. Oktober 2013 [mit Stand per 1. Januar 2020]) gekürzt oder verweigert, wenn der Gesuchsteller landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes nicht einhalten würde. Tierschutzvorschriften seien in diesem Zusammenhang jedoch nicht genannt.

### **E. 7.7.7**

Schliesslich durften die Erstinstanz und das Veterinäramt aufgrund der konkreten Umstände auch auf eine gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen des Tierschutz- und Direktzahlungsverfahrens verzichten. Einerseits fand mit der gemeinsam durchgeführten koordinierten Kontrolle und der anschliessenden informellen Abstimmung die in materieller Hinsicht nötige Koordination, um widersprüchliche Feststellungen zu vermeiden, statt. Andererseits wurden im Tierschutzverfahren - im Vergleich zum Direktzahlungsverfahren - mehrere weitere Sachverhalte beurteilt und zusätzliche Rechtsfragen geklärt. So untersuchte das Veterinäramt hinsichtlich diverser zusätzlicher Mängel, ob ein Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung vorliegt und Massnahmen zu ergreifen waren (vgl. E. 7.1.2 oben), während die Erstinstanz der Direktzahlungskürzung nur die beiden als Wiederholungsfälle qualifizierten Mängel «Dauernde Haltung im Freien» und «Lahmheit» zugrunde legte.

### **E. 7.7.8**

Im Ergebnis kam die Vorinstanz deshalb zu Recht zum Schluss, dass der Erstinstanz keine Verletzung des Koordinationsgebotes vorgeworfen werden kann.

### **E. 7.8**

Zudem kann auch der Vorinstanz nicht vorgeworfen werden, die Koordinationspflicht verletzt zu haben. Das Rekursverfahren in Sachen Beschwerdeführer gegen das Veterinäramt wurde erst am 6. Dezember 2023 bei der Vorinstanz anhängig gemacht, während der Rekurs im Direktzahlungsverfahren bereits im November 2021 erhoben und am 7. Dezember 2022 abgewiesen wurde. Bei Erlass des vorliegend angefochtenen Entscheides hatte die Vorinstanz daher offensichtlich keine Kenntnis über einen allfälligen Tierschutzentscheid des Veterinäramtes gehabt. Eine gleichzeitige Eröffnung der beiden Rekursentscheide war daher ausgeschlossen. Allerdings hat die Vorinstanz beim Rekursentscheid i.S. Beschwerdeführer gegen das Veterinäramt ihren Entscheid vom 7. Dezember 2022 betreffend Direktzahlungskürzung berücksichtigt und ist hinsichtlich der Auslegung von Art. 36 Abs. 1 TSchV bzw. der Frage, ob die Schafe des Beschwerdeführers am 2. Dezember 2020 über längere Zeit extremer Witterung schutzlos ausgesetzt waren, zum gleichen Ergebnis gekommen.

### **E. 7.9**

Aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls ist deshalb eine Verletzung des Koordinationsgebots durch die Erstinstanz und die Vorinstanz zu verneinen.

#### **E. 7.10**

Hinsichtlich des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist schliesslich festzuhalten, dass der Beschwerdeführer - wie im Übrigen auch vor den Vorinstanzen - trotz der erhobenen Rüge der Verletzung des Koordinationsgebotes nie eine Sistierung des Verfahrens verlangt hat. Eine von Amtes wegen verfügte Sistierung des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bis zum rechtskräftigen Abschluss des seit kurzem beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau hängigen Tierschutzverfahrens hat sich nicht als notwendig erwiesen, da eine Kürzung von Direktzahlungen wegen Tierschutzverstössen - wie oben erwähnt - keinen rechtskräftigen Entscheids betreffend Verletzung der Tierschutzgesetzgebung voraussetzt (s. E. 7.7.5 f. oben). Ausserdem wurden mit Urteil des Bundesgerichts 2C\_294/2023 vom 22. Januar 2025 in der Zwischenzeit zahlreiche der vorliegend umstrittenen Fragen zur Auslegung von Art. 36 Abs. 1 TSchV höchstrichterlich geklärt.

#### **E. 8.1**

In formeller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer zudem eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (s. Bst. C.b oben). Er macht geltend, die Vorinstanz habe sich im angefochtenen Entscheid nicht ernsthaft mit den von ihm vorgebrachten Argumenten auseinandergesetzt. Zudem gehe aus dem angefochtenen Entscheid nicht hervor, auf welche Akten sich dieser bei der Feststellung der nicht tierschutzgerechten Tierhaltung stütze. Es werde nicht dargelegt, weshalb keine tierschutzgerechte Schafhaltung vorgelegen habe bzw. weshalb die Tierpflege mangelhaft gewesen sei. Damit habe die Vorinstanz die Begründungspflicht verletzt.

#### **E. 8.2**

Die Vorinstanz stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, sie habe sich im angefochtenen Entscheid rechtsgenügend mit den Einwänden des Beschwerdeführers auseinandergesetzt. Die Tierschutzmängel, die zur Rückforderung der Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2020 geführt hätten, seien durch die Akten klar ausgewiesen.

#### **E. 8.3**

Die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Verletzung des rechtlichen Gehörs und damit die unrichtige Anwendung kantonalen Verfahrensrechts kann das Bundesverwaltungsgericht nur ausnahmsweise, nämlich auf Willkür hin, überprüfen (s. E. 4.1 oben). Willkür in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 138 I 305 E. 4.3). Für das Verfahren vor der Vorinstanz ist das rechtliche Gehör in § 13 VRG-TG geregelt. Diese Bestimmung entspricht den bundesrechtlichen Normen (Art. 29 ff. VwVG) und steht auch im Einklang mit Art. 29 Abs. 2 BV. Auf die dazu publizierte Literatur bzw. auf die diesbezüglich erlassene Rechtsprechung des Bundesgerichts kann deshalb nachfolgend verwiesen werden.

#### **E. 8.4**

Das rechtliche Gehör erfordert, dass die Behörde die Vorbringen einer Partei tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt

die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Die betroffene Person soll wissen, warum die Behörde entgegen ihrem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass die betroffene Person ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl sie wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können (BGE 143 III 65 E. 5.2; 139 V 496 E. 5.1; 129 I 232 E. 3.2; Urteile des BGer 2C\_152/2020 vom 18. Juni 2020 E. 2.1; 1C\_33/2016 vom 17. November 2016 E. 3.2; Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., 2008, S 885 ff.; Steinmann, St. Galler Kommentar, N. 49 zu Art. 29 BV; Waldmann/Bickel, Praxiskommentar VwVG, Rz. 102 f. zu Art. 29 VwVG). Es ist jedoch nicht erforderlich, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 148 II 30 E. 3.1; BGE 143 III 65 E. 5.2; Urteil des BVer B-612/2024 vom 21. Januar 2025 E. 5.3).

#### **E. 8.5**

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, womit seine Verletzung ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides führt (BGE 144 IV 302 E. 3.1; 144 I 11 E. 5.3; 140 I 99 E. 3.8). Nach der Rechtsprechung ist die Heilung einer - nicht besonders schwerwiegenden - Gehörsverletzung aber ausnahmsweise dann möglich, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüfen kann (BGE 142 II 218 E. 2.8.1; 135 I 279 E. 2.6.1). Ebenfalls ist eine Heilung selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör möglich, wenn die Rückweisung an die Vorinstanz zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht vereinbar wären (BGE 147 IV 340 E. 4.11.3).

#### **E. 8.6**

Vorliegend hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid vom 7. Oktober 2022 den Sachverhalt hinreichend dargestellt. Sie legte zudem dar, inwiefern hinsichtlich der dauernden Haltung der Schafe im Freien auf den Weiden «B. \_\_\_\_\_», «D. \_\_\_\_\_» und «C. \_\_\_\_\_» am 2. Dezember 2020 ein Verstoss gegen Art. 36 Abs. 1 TSchV und somit ein Tierschutzmangel vorlag. Ferner begründete die Vorinstanz, dass hinsichtlich 12 mittel- bis hochgradig lahmen Schafen die Pflege mangelhaft war, womit ein weiterer Tierschutzmangel bejaht wurde. Schliesslich erörterte die Vorinstanz die rechtlichen Grundlagen für die Kürzung der Direktzahlungsbeiträge, ging auf die konkrete Berechnung der Direktzahlungskürzung ein und zeigte auf, weshalb ihrer Ansicht nach der Direktzahlungsbeitrag des Beschwerdeführers für das Jahr 2020 vollumfänglich zu kürzen sei.

#### **E. 8.7**

Aus den Erwägungen geht ausserdem hervor, dass sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid im Wesentlichen auf das Kontrollprotokoll, die Kontroll- und Inspektionsbescheinigungen sowie auf die in den Akten liegenden Fotos und Videos stützte. Auch auf die vom Beschwerdeführer im Rekursverfahren genannten Argumente ging die Vorinstanz grundsätzlich ein. Bezüglich gewisser Vorbringen des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit den festgestellten Tierschutzmängeln begründete die Vorinstanz zwar eher knapp, weshalb diese nicht zu überzeugen vermögen. Die Vorinstanz erwähnte im angefochtenen Entscheid die Rügen und erklärte, dass es sich ihrer Ansicht nach um blosser Schutzbehauptungen handle. Der Beschwerdeführer versuche die Mängel abzumildern, obwohl dieser jederzeit dafür verantwortlich gewesen sei, dass die Tiere tierschutzkonform gehalten werden.

### **E. 8.8**

Insgesamt konnte sich der Beschwerdeführer von den Gründen, die zur Abweisung seines Rekurses führten, aber ein Bild machen. Damit wurde die Begründung des Entscheids der Vorinstanz den in E. 8.3 aufgezeigten formellen Anforderungen an eine rechtsgenügende Begründung gerecht. Dass die Vorinstanz teilweise nur allgemein auf die in den Akten liegenden Fotos und Videos verwies, ohne deren konkrete Nummer zu nennen, ändert daran nichts. Denn wie der Beschwerdeführer mit seiner Beschwerde vom 10. November 2022 aufzeigt, war eine sachgerechte Anfechtung der Verfügung dennoch möglich. Eine krass falsche und damit willkürliche Rechtsanwendung durch die Vorinstanz liegt bezüglich der Frage des rechtlichen Gehörs nicht vor. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist demzufolge nicht verletzt worden, weshalb auch eine allfällige Heilung nicht geprüft werden muss.

### **E. 9**

In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob dem Beschwerdeführer die Direktzahlungen für das Betriebsjahr 2020 zu Recht vollumfänglich gekürzt wurden. Wie erwähnt, stützte die Vorinstanz die Direktzahlungskürzung auf die anlässlich der Kontrolle vom 2. Dezember 2020 angeblich festgestellten Tierschutzmängel «fehlender Witterungsschutz bei der dauernden Haltung im Freien» und «Tierpflege: Lahmheit». Nachfolgend ist deshalb zunächst zu prüfen, ob die Vorinstanz die beiden Tierschutzmängel zu Recht bejaht hat (s. E. 10 betr. «fehlender Witterungsschutz bei dauernder Haltung im Freien» und E. 12 betr. «Tierpflege: Lahmheit»). Anschliessend ist auf die Direktzahlungskürzung bzw. deren Berechnung einzugehen (s. E. 13 unten).

### **E. 10.1**

Wer Tiere hält oder betreut, muss diese angemessen nähren, pflegen, ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie soweit nötig Unterkunft gewähren (Art. 6 Abs. 1 TSchG; vgl. E. 6.3. oben). Art. 6 Abs. 2 TSchG gibt dem Bundesrat die Kompetenz, unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und nach dem Stand der Erfahrung und der technischen Entwicklung, Vorschriften über das Halten von Tieren, namentlich Mindestanforderungen zu erlassen. Als solche Mindestanforderung verlangt Art. 36 Abs. 1 TSchV unter dem Titel «Dauernde Haltung im Freien» was folgt: «Haustiere dürfen nicht über längere Zeit extremer Witterung schutzlos aus-gesetzt sein. Werden die Tiere unter solchen Bedingungen nicht eingestallt, so muss ein geeigneter natürlicher oder künstlicher Schutz zur Verfügung stehen, der allen Tieren gleichzeitig Platz und Schutz vor Nässe und Wind sowie starker Sonneneinstrahlung bietet. Es muss ein ausreichend trockener Liegeplatz vorhanden sein.» Domestizierte

Schafe zählen gemäss der Auflistung in Art. 2 Bst. a TSchV zu den Haustieren.

#### **E. 10.2**

Gemäss Art. 209 Abs. 1 TSchV kann das BLV überdies Amtsverordnungen technischer Art erlassen. Die Verordnung des BLV über die Haltung von Nutztieren und Haustieren vom 27. August 2008 (Nutz- und Haustierverordnung, SR 455.110.1) ist eine solche Amtsverordnung technischer Art. Sie hält in Art. 6, welcher sich im 2. Abschnitt betreffend die dauernde Haltung im Freien befindet, unter «Anforderungen an Unterstände, Böden, Futter» fest, dass in einem Witterungsschutz alle Tiere gleichzeitig Platz finden müssen. Dient ein Unterstand nur zum Schutz gegen Nässe und Kälte und wird in ihm nicht gefüttert, so muss er für Rinder, Schafe und Ziegen mindestens die in Anhang 2 Tabellen 1-3 festgelegten Flächen aufweisen (Art. 6 Abs. 1 Nutz- und Haustierverordnung). Böden in Bereichen, in denen sich Tiere vorwiegend aufhalten, dürfen nicht morastig und nicht erheblich mit Kot oder Harn verunreinigt sein (Art. 6 Abs. 3 Nutz- und Haustierverordnung).

#### **E. 10.3**

Die Vorinstanz erwog in der angefochtenen Verfügung, der Beschwerdeführer habe am 2. Dezember 2020 und damit während der kalten und nassen Winterfütterungsperiode 181 Mutterschafe mit Lämmern, die er nicht täglich in den Stall gebracht habe oder bei Bedarf kurzfristig hätte installieren können, dauernd und ohne künstlichen oder ausreichenden natürlichen Witterungsschutz auf den Weiden «C. \_\_\_\_\_», «B. \_\_\_\_\_» und «D. \_\_\_\_\_» gehalten. In dieser Jahreszeit mit extremer Witterung müsse den Schafen auf der Weide jederzeit ein Liegebereich zur Verfügung gestellt werden, der sie vor Kälte in Verbindung mit Nässe und Wind schütze. Dies sei am Kontrolltag nicht der Fall gewesen, zumal gemäss [www.agrometeo.ch](http://www.agrometeo.ch) am 1. und 2. Dezember 2020 im nahegelegenen E. \_\_\_\_\_ Niederschlag von 7.7 mm und 0.2 mm verzeichnet worden sei, die Temperaturen um den Gefrierpunkt gelegen hätten und die Weiden nicht trocken gewesen seien. Folglich liege ein Verstoß gegen Art. 36 Abs. 1 TSchV und damit ein Tierschutzmangel vor.

#### **E. 10.4**

Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass es sich bei den am 2. Dezember 2020 auf den Weiden «C. \_\_\_\_\_», «B. \_\_\_\_\_» und «D. \_\_\_\_\_» kontrollierten Schafen um dauernd im Freien gehaltene Tiere handelte und damit Art. 36 Abs. 1 TSchV zur Anwendung gelangt. Er macht jedoch geltend, Art. 36 Abs. 1 TSchV sei nicht verletzt, zumal die in dieser Norm umschriebenen Voraussetzungen kumulativ gegeben sein müssten. Namentlich habe am 2. Dezember 2020 keine «extreme Witterung» geherrscht.

#### **E. 10.5**

Vor diesem Hintergrund ist nachfolgend zunächst festzustellen, welche Witterungsverhältnisse am 2. Dezember 2020 auf den drei fraglichen Weiden herrschten.

##### **E. 10.5.1**

Den Inspektions- und Kontrollbescheinigungen vom 2. und 15. Dezember 2020 bzw. dem Kontrollprotokoll vom 2. Dezember 2020 ist keine Beschreibung der Witterungsverhältnisse zu entnehmen.

##### **E. 10.5.2**

Die nahegelegene Wetterstation E.\_\_\_\_\_ verzeichnete hingegen, wie die Vorinstanz zutreffend festhielt, für den 1. und 2. Dezember 2020 folgende Messwerte (abrufbar unter [www.agrometeo.ch/de](http://www.agrometeo.ch/de) [zuletzt abgerufen: 24.03.2025]): 1. Dezember 2020 Relative Luftfeuchtigkeit: 97% Niederschläge: 7.7 mm Minimale Temperatur 2 m über Boden: -0.8 °C Maximale Temperatur 2 m über Boden: 0.9 °C Durchschnittliche Temperatur 2 m über Boden: 0.2 °C Blattnässedauer: 1090 2. Dezember 2020 Relative Luftfeuchtigkeit: 95% Niederschläge: 0.2 mm Minimale Temperatur 2 m über Boden: -1.4 °C Maximale Temperatur 2 m über Boden: 0.7 °C Durchschnittliche Temperatur 2 m über Boden: 0.0 °C Blattnässedauer: 690

### **E. 10.5.3**

Gemäss den in den Akten liegenden Fotos PC020091 - PC020103 war die Weide «C.\_\_\_\_\_» im Zeitpunkt der Kontrolle beinahe vollständig schneebedeckt. Und auch betreffend die Weiden «D.\_\_\_\_\_» und «B.\_\_\_\_\_» ist auf diversen in den Akten liegenden Bildaufnahmen ersichtlich, dass teilweise noch wenig Schnee lag bzw. der Boden nass und teils morastig war (vgl. beispielsweise PC020159, PC020152, PC020151, PC020137, PC020136, PC020113, PC020112, PC020107 und PC020106). Der Beschwerdeführer selbst bestreitet zudem nicht, dass die Weiden am Kontrolltag leicht gefroren gewesen seien.

### **E. 10.5.4**

Der Beschwerdeführer rügt hingegen, die gemessenen Daten der Wetterstation E.\_\_\_\_\_ würden nicht die fraglichen drei Weiden betreffen und aufgrund des wenigen Niederschlags von 0,2 mm am 2. Dezember 2020 könne ohnehin nicht von Nässe gesprochen werden. Weiter macht er geltend, kein Tier sei bis auf die Haut nass gewesen und alle drei Weiden hätten nach dem Empfinden der Schafe über ausreichend trockene Liegeflächen verfügt. Am Kontrolltag seien auf sämtlichen Weiden Schafe am Boden gelegen, bevor sie durch die Kontrollpersonen aufgeschreckt worden seien. Wäre der Boden nicht ausreichend trocken gewesen, hätten sich die Tiere aufgrund der drohenden Durchnässung und Auskühlung nicht hingelegt.

### **E. 10.5.5**

Entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers ist aufgrund der oben erwähnten Bildaufnahmen (s. E. 10.5.3) und den Wetterbedingungen am 1. und 2. Dezember 2020 (s. E. 10.5.2 oben und E. 10.5.6 f. unten) nachgewiesen, dass der Boden der drei Weiden schneebedeckt bzw. nass und teilweise morastig war. Jedenfalls vermag der vom Beschwerdeführer geltend gemachte Umstand, dass am Kontrolltag einige Schafe am Boden gelegen seien, diese Feststellung nicht umzustossen. Denn alleine aus dem Umstand, dass einige der zahlreich betroffenen Tiere angeblich lagen, kann nicht auf einen für alle Tiere trockenen bzw. nicht stark wärmeableitenden Boden geschlossen werden. Zudem wirft die Vorinstanz dem Beschwerdeführer nicht vor, dass die Schafe bis auf die Haut nass gewesen seien.

### **E. 10.5.6**

Die Wetterstation E.\_\_\_\_\_ ist unbestritten nur rund 10 km von den hier relevanten Weiden entfernt. Zudem wurden bei den beiden angrenzenden Wetterstationen F.\_\_\_\_\_ und G.\_\_\_\_\_ für den 1. und 2. Dezember 2020 ähnliche Messwerte aufgezeichnet (abrufbar auf: [www.agrometeo.ch/de](http://www.agrometeo.ch/de); F.\_\_\_\_\_: am 2. Dezember 2020 Niederschlag von 1 mm und Durchschnittstemperatur von - 0.1 °C und am 1. Dezember 2020 Niederschlag

von 6.2 mm und Durchschnittstemperatur von 0.2 °C; G.\_\_\_\_\_: am 2. Dezember 2020 Niederschlag von 0.2 mm und Durchschnittstemperatur von - 0.0 °C und am 1. Dezember 2020 Niederschlag von 5.5 mm und Durchschnittstemperatur von 0.0 °C). Insofern ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zur Feststellung der Witterungsverhältnisse auf den beiden Weiden u.a. auf die Messwerte der Wetterstation E.\_\_\_\_\_ abgestellt hat. Zudem wird das nass-kalte bzw. feucht-kalte Wetter und die entsprechende Bodenbeschaffenheit, wie erwähnt, auch durch die sich in den Akten befindenden Bildaufnahmen der Weiden «C.\_\_\_\_\_», «B.\_\_\_\_\_» und «D.\_\_\_\_\_» bestätigt.

#### **E. 10.5.7**

Schliesslich trifft es zwar zu, dass die Wetterstation E.\_\_\_\_\_ am 2. Dezember 2020 nur wenig Niederschlag verzeichnete (0.2 mm; F.\_\_\_\_\_: 1mm; G.\_\_\_\_\_: 0.2 mm). Aufgrund der Niederschlagsmenge vom Vortag (E.\_\_\_\_\_: 7.7 mm; F.\_\_\_\_\_: 6.2 mm; G.\_\_\_\_\_: 5.5 mm), der hohen Luftfeuchtigkeit (E.\_\_\_\_\_: 95 %) und dem schneebedeckten bzw. nassen Boden kann aber dennoch nicht von trockenen Bedingungen im Kontrollzeitpunkt (2. Dezember 2020: 8.00 bis 12.25 Uhr) gesprochen werden.

#### **E. 10.5.8**

Im Ergebnis herrschte am Vortag der Kontrolle nasses und kaltes Wetter (mit Temperaturen im Nullgrad-Bereich). Am Kontrolltag war das Wetter feucht und kalt mit Temperaturen um den Gefrierpunkt. Der Boden der Weiden war schneebedeckt bzw. nass und teilweise morastig.

#### **E. 10.6**

Zu prüfen ist daher, ob die Vorinstanz bei diesen Wetterbedingungen das Vorliegen von «extremer Witterung über längere Zeit» i.S.v. Art. 36 Abs. 1 TSchV zu Recht bejaht hat.

#### **E. 10.6.1**

Der Beschwerdeführer macht in diesem Zusammenhang unter Bezugnahme auf die Fachinformation Tierschutz Nr. 7.3 des BLV «Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien» (Stand: 25. Februar 2016; abrufbar unter [www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierschutz/nutztierhaltung/schafe.html](http://www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierschutz/nutztierhaltung/schafe.html) [zuletzt abgerufen: 24.03.2025]; nachfolgend: Fachinformation 7.3) geltend, Art. 36 Abs. 1 TSchV setze für «extreme Witterung» kumulativ das Vorliegen von Nässe, Kälte und Wind voraus, und das Tatbestandsmerkmal «über längere Zeit» sei im Sinne von «dauerhaft» zu verstehen.

#### **E. 10.6.2**

Das Bundesgericht hat sich jüngst eingehend mit der Auslegung von Art. 36 Abs. 1 TSchV auseinandergesetzt (Urteil des BGer 2C\_294/2023 vom 22. Januar 2025, E. 6) und ist zum Schluss gekommen, dass diese Norm dahingehend zu verstehen sei, dass eine extreme Witterung, bei der den dauernd im Freien gehaltenen Haustieren ein geeigneter Witterungsschutz zur Verfügung stehen müsse, im Winter nicht erst bei kumulativem Auftreten von Kälte, Nässe und Wind vorliege. Vielmehr genüge für «extreme Witterung» i.S.v. Art. 36 Abs. 1 TSchV je nach Umständen bereits eines dieser Witterungselemente (Urteil 2C\_294/2023 E. 6.8). Denn weder die grammatikalische noch die systematische Auslegung von Art. 36 Abs. 1 TSchV ergebe, dass der Begriff der extremen Witterung kumulativ alle drei Witterungselemente voraussetze (Urteil 2C\_294/2023 E. 6.5 und 6.6). In teleologischer Hinsicht sei namentlich der tierschutzrechtliche Grundzweck, das

Wohlergehen der Tiere zu schützen (Art. 1 TSchG), massgeblich. Zum Schutz des Wohlergehens seien Tiere so zu halten, dass sie in ihrer Anpassungsfähigkeit nicht überfordert würden (Art. 3 Bst. b Ziff. 1 TSchG). Gemäss den vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnissen, namentlich der Fachinformation 7.3, würden Schafe nasse und kalte Liegeflächen meiden, um sich vor Durchnässung und Auskühlung zu schützen. Diesfalls würden sie unter Umständen nicht mehr abliegen, so dass Erschöpfungszustände auftreten könnten, was wiederum zu Verdauungsstörungen führen könne. Die Gefahr, dass Schafe auskühlen, setze demnach nicht Kälte, Nässe und Wind voraus. Es genüge ein nasser oder stark wärmeableitender Boden in Verbindung mit einer (einigermaßen) tiefen Temperatur. Bereits dann seien die Schafe in ihrer Anpassungsfähigkeit überfordert (Urteil 2C\_294/2023, E. 6.7).

### **E. 10.6.3**

Zudem stellte das Bundesgericht mit Urteil 2C\_294/2023 klar, dass das Tatbestandsmerkmal «über längere Zeit» gemäss Art. 36 Abs. 1 TSchV im Sinne eines präventiven Witterungsschutzes zu verstehen sei. Eine «längere Zeit» i.S.v. Art. 36 Abs. 1 TSchV liege vor, wenn das Wohlergehen der Tiere aufgrund der Dauer der Witterungsverhältnisse in Verbindung mit deren Intensität beeinträchtigt werden könne. Exakte Grenzwerte liessen sich nicht festlegen. Die Angabe «mehr als 2 Tage anhaltender Niederschlag» in der Fachinformation Tierschutz 7.6 des BLV «Witterungsschutz bei Wanderschafherden» (abrufbar unter [www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierschutz/nutztierhaltung/schafe.html](http://www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierschutz/nutztierhaltung/schafe.html) [zuletzt abgerufen: 24.03.2025]; nachfolgend Fachinformation 7.6) sei demnach nur als Handlungsrichtlinie zu verstehen und schliesse nicht aus, dass ein Witterungsschutz je nach Umständen bereits bei kürzerer Witterungsdauer notwendig sein könne.

### **E. 10.6.4**

Bereits zuvor ist das Bundesverwaltungsgericht zu einer analogen Beurteilung gelangt. So hielt es mit Urteil B-2249/2023 vom 23. August 2024 (E. 6.6) fest, dass für eine «extreme Witterung» i.S.v. Art. 36 TSchV nicht Voraussetzung sei, dass die drei Elemente Wind, Nässe und Kälte gleichzeitig vorhanden seien. Auch Nässe und das Fehlen eines ausreichend trockenen Liegeplatzes, u.a. in Abhängigkeit von den klimatischen Voraussetzungen (insb. Temperatur), könnten eine «extreme Witterung» im Sinne dieser Norm darstellen. Der Terminus «über längere Zeit» könne in Abhängigkeit der konkreten Witterungsverhältnisse und der betroffenen Tiere (z.B. Jungtiere) auch eine sehr kurze Zeitdauer beschreiben. Daher müsse die Einstellung bei entsprechender Witterung innerhalb einer angemessenen kurzen Zeit mithin sogar unverzüglich möglich sein, damit die Tiere einer extremen Witterung im beschriebenen Sinn nicht über längere Zeit schutzlos ausgeliefert seien. Faktisch laufe Art. 36 Abs. 1 TSchV somit darauf hinaus, dass den Tieren bei fehlender kurzfristiger Einstellungsmöglichkeit über die Winterperiode ein dauerhafter Witterungsschutz zur Verfügung stehen müsse, ansonsten latent das Risiko bestehe, dass dem Witterungsschutz im Sinne von Art. 36 Abs. 1 TSchV nicht entsprochen werden könne (Urteil B-2249/2023 E. 6.6).

### **E. 10.6.5**

Schliesslich hielten auch das BLW und das BLV in ihren Fachberichten fest (s. Bst. D.f f. und D.m f. oben), Art. 36 Abs. 1 TSchV verlange für eine über längere Zeit dauernde extreme Witterung nicht zwingend eine Kumulation von Nässe, Kälte und Wind. Die

Dauer, in welcher die extreme Witterung vorherrschen müsse, hänge von der Stärke der vorhandenen Wetterbedingungen ab und müsse situationsabhängig beurteilt werden.

#### **E. 10.6.6**

Vorliegend besteht kein Grund von dieser noch jungen Rechtsprechung abzuweichen. Denn zwar ist dem Beschwerdeführer zuzustimmen, dass die Fachinformation 7.3 festhält, dass mit «extremer Witterung» Wetterperioden bezeichnet würden, die sich entweder durch Hitze und starke Sonneneinstrahlung oder Kälte in Verbindung mit Nässe und Wind auszeichnen würden und dass diese Definition - wörtlich verstanden - für die begriffliche Notwendigkeit eines kumulativen Auftretens von Kälte, Nässe und Wind spricht.

Allerdings handelt es sich bei dieser aus dem Jahr 2008 stammenden Fachinformation - wie das BLV in seinem Fachbericht vom 26. März 2024 selbst betont - um eine nicht rechtsverbindliche verwaltungsinterne Weisung, womit die darin enthaltene Definition für die Rechtsauslegung nur unter dem Vorbehalt zu beachten ist, dass sie ein sachgerechtes Ergebnis zulässt (Urteil 2C\_294/2023 E. 6.6; BGE 150 II 40 E. 6.6.2). Die soeben erwähnte Definition widerspricht - wörtlich genommen - jedoch den aktuellen Erkenntnissen, wonach unter Umständen bereits ein Witterungselement für sich allein genügen kann, damit im Freien gehaltene Schafe ohne vorhandenen Witterungsschutz in ihrer Anpassungsfähigkeit überfordert sein können (vgl. Urteile 2C\_294/2023 und B-2249/2023 sowie Bianca Körner/Christine Künzli/Katerina Stoykova/Vanessa Gerritsen, Schweizer Tierschutzstrafpraxis, Jahresanalyse des landesweiten Tierschutzstrafvollzugs unter besonderer Berücksichtigung der an Schafen begangenen Tierschutzverstösse, S. 129 f. und 143 f., in: SZTIR - Schriften zum Tier im Recht 2021/21). Das BLV äussert sich deshalb dazu im vorliegenden Verfahren ebenfalls dahingehend, die Fachinformation enthalte Ausführungen zu den im Alltag am häufigsten vorkommenden Situationen, jedoch nicht zu sämtlichen Eventualitäten, die möglicherweise auftreten könnten. Im Winterhalbjahr trete Kälte überwiegend in Verbindung mit Nässe und Wind auf. Deswegen enthalte die Fachinformation die Aussage «Mit extremer Witterung werden Wetterperioden bezeichnet, die sich entweder durch Hitze und starke Sonneneinstrahlung oder Kälte in Verbindung mit Nässe und Wind auszeichnen». Das bedeute jedoch nicht, dass für extreme Witterung Kälte, Nässe und Wind kumulativ vorliegen müssten. Das Vorliegen extremer Witterung sei jeweils von den konkreten Umständen des Einzelfalls abhängig, insbesondere von den spezifischen Bedürfnissen der betroffenen Tiere (Rasse, Alter, Nährzustand, Zustand ihrer Bewollung etc.).

#### **E. 10.6.7**

Schliesslich lässt sich auch aus der vom Beschwerdeführer erwähnten Studie von Piirsalu/Kaart/Nutt/Marcone/ Arney, The Effect of Climate Parameters on Sheep Preferences for Outdoors or Indoors at Low Ambient Temperatures (in Jorgensen/Robbins (Hrsg.), Domestic Animal Behavior and Well-Being, Animals 2020, S. 1 ff.) nicht ableiten, dass für «extreme Witterung» das kumulative Auftreten von Kälte, Nässe und Wind erforderlich ist. Diese Studie untersuchte das Verhalten von Schafen in Estland, denen ein künstlicher Witterungsschutz zur Verfügung stand, in Relation zu den jeweiligen Witterungsbedingungen. Dabei wurde was folgt beobachtet: Ein grosser Teil der Schafe bevorzugte selbst bei Temperaturen bis - 20 °C den Aufenthalt unter freiem Himmel. Allerdings hielten sich, je tiefer die Temperatur war, je mehr Schafe drinnen auf. Gleiches zeigte sich auch in Bezug auf Windkälte und Luftfeuchtigkeit. Insofern wurde ein klarer Zusammenhang zwischen sinkenden Temperaturen und dem Bedürfnis der Tiere nach

Witterungsschutz festgestellt. Zudem empfohlen die Autoren der Studie im Ergebnis was folgt (Piirsalu/Kaart/Nutt/Marcone/ Arney, a.a.O., S. 8): «It is therefore concluded that, in order to promote the welfare of sheep, they should be given access to an outdoor enclosure, even in cold and wet conditions. However they should also have the possibility of shelter and the option to access an indoor area, particularly at night. This is not to say that it is inherently better for the welfare of the sheep to be outdoors at these temperatures, and shorn sheep and lambs may well have shown quite different locational choices. However, it is clear that, when given the choice, the local Estonian breeds (at least) choose to be outside at cool temperatures typical of winter in a cool climate.» Die vom Beschwerdeführer geltend gemachte schwache Korrelation zwischen den Witterungsfaktoren und der Anzahl Schafe im Witterungsschutz ist somit nicht entscheidend, zumal das Tierschutzrecht bezweckt, das Wohlergehen jedes einzelnen Tieres zu schützen. Im Übrigen bezieht sich die Studie, wie bereits vom Bundesgericht festgehalten, ohnehin primär auf Kälte. Andere Faktoren wie die Nässe des Bodens wurden wenig oder gar nicht berücksichtigt (Urteil 2C\_294/2023 E. 6.7.1).

#### **E. 10.6.8**

Demnach setzt Art. 36 Abs. 1 TSchV für eine «extreme Witterung», im Winter nicht das kumulative Auftreten von Kälte, Nässe und Wind voraus. Auch Nässe und das Fehlen eines ausreichend trockenen Liegeplatzes können im Winter bei niedrigen Temperaturen eine «extreme Witterung» im Sinne der Norm darstellen. Ebenso genügt ein nasser oder stark wärmeableitender Boden i.V.m. einer (einigermaßen) tiefen Temperatur, damit Schafe in ihrer Anpassungsfähigkeit überfordert sind. Der Terminus «über längere Zeit» ist entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht im Sinne von «dauerhaft», sondern im Sinne eines präventiven Witterungsschutzes zu verstehen. Denn die betreffende Vorschrift zielt nicht darauf ab, einen bereits eingetreten Schaden zu beseitigen, sondern eine Beeinträchtigung des tierlichen Wohlergehens von vornherein zu vermeiden. Die Tierhalter sind gehalten, vorausschauend zu agieren und die notwendigen Vorkehrungen zum Schutz der Tiere vor widrigen Witterungseinflüssen zu treffen (Körner/Künzli/Stoykova/Gerritsen, a.a.O., S. 128).

#### **E. 10.6.9**

Gestützt darauf ergibt sich, dass am 2. Dezember 2020 auf den Weiden «B. \_\_\_\_\_», «C. \_\_\_\_\_» und «D. \_\_\_\_\_» extreme Witterung i.S.v. Art. 36 Abs. 1 TSchV herrschte. Denn die Weiden waren, wie erwähnt, schneebedeckt bzw. nass und es herrschte feucht-kaltes Wetter mit Temperaturen im Nullgrad-Bereich. Solche Witterungsverhältnisse können die Schafe in ihrer Anpassungsfähigkeit überfordern (vgl. Urteil 2C\_294/2023 E. 6.7), zumal es unter diesen Bedingungen ohne genügenden Witterungsschutz an trockenen Liegemöglichkeiten für die Schafe fehlt.

#### **E. 10.6.10**

Unter Berücksichtigung des Niederschlages des Vortages und der winterlichen Temperaturen in Verbindung mit dem schneebedeckten bzw. nassen Boden kann zudem nicht davon gesprochen werden, dass diese Witterungsverhältnisse nur vorübergehender oder kurzzeitiger Natur waren. Die Vorinstanz ist damit zu Recht davon ausgegangen, dass die extreme Witterung über längere Zeit i.S.v. Art. 36 Abs. 1. TSchV bestand.

#### **E. 10.6.11**

Daran vermag schliesslich auch der vom Beschwerdeführer geltend gemachte Umstand nichts zu ändern, dass er die Tiere im Herbst nicht geschoren habe und nur robuste Schafrassen betroffen gewesen seien. Denn bereits Art. 30 Abs. 3 der Nutz- und Haustierverordnung setzt voraus, dass bei dauernd im Freien gehaltenen Schafen die Schur so erfolgen muss, dass die Dicke des Vlieses an die Witterungsverhältnisse angepasst ist. Zudem trifft es - wie auch vom BLV festgehalten - zwar zu, dass in die Beurteilung, ob extreme Witterung herrscht, die spezifischen Bedürfnisse der Tiere, die beispielsweise aus der Tierkategorie, dem Alter der Tiere, ihrer Nutzungsintensität und ihrer Körperkondition folgen, einzubeziehen sind. Jedoch macht der Beschwerdeführer namentlich nicht geltend, bei seinen Schafen bestehe im Gegensatz zu anderen Rassen nicht die Gefahr, dass sie durch zu langes Liegen auf einem nassen Boden auskühlen bzw. durch zu langes Stehenbleiben erschöpfen könnten (vgl. Urteil 2C\_294/2023 E. 7.1). Überdies ist mit dem BLW davon auszugehen, dass nicht die Mehrheit einer Tiergruppe, sondern das vulnerabelste Tier einer Herde massgebend ist, zumal das Tierschutzrecht bezweckt, das Wohlergehen jedes einzelnen Tieres zu schützen (Urteil 2C\_294/2023 E. 6.7.1; vgl. auch Körner/Künzli/Stoykova/Gerritsen, a.a.O., Fn. 405). Auf den Weiden des Beschwerdeführers befanden sich am 2. Dezember 2020 zahlreiche Jungtiere bzw. Mutterschafe mit Lämmern (s. z.B. die Bildaufnahmen PC020116, PC020117, PC020119, PC020120, PC020123, PC020124, PC020126, PC020128, PC020129). Letztere sind unbestritten empfindlicher gegenüber tiefen Temperaturen und Nässe als adulte, gesunde und gut bewollte Schafe.

#### **E. 10.7**

Bei dieser extremen Witterung für längere Zeit hätte der Beschwerdeführer die auf den drei Weiden gehaltenen Schafe gemäss Art. 36 Abs. 1 TSchV entweder eininstallen oder ihnen einen geeigneten Witterungsschutz zur Verfügung stellen müssen.

##### **E. 10.7.1**

Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe seine Tiere bei dauerhafter extremer Witterung stets eingestallt. Auch kurzfristig sei dies möglich gewesen. Die Notwendigkeit, die Tiere in den Stall zu bringen, sei für jede Weide und jede Schafgruppe separat zu prüfen. Dabei ergebe es sich selten, dass die Tiere auf allen Weiden am selben Tag eingestallt werden müssten. Er habe aber auch alle Tiere innerhalb eines halben Tages eininstallen können. Denn die Ställe seien stets eingestreut sowie bezugsbereit gewesen. Zudem habe er über ausreichend Kapazität verfügt, um sämtliche Tiere von jeder seiner Weiden mit einer bis zwei Transportfahrten zu den ausreichend grossen Stallungen seines Betriebs zu bringen bzw. in den Stall zu treiben, sofern sich die Weide - wie die Weide «D. \_\_\_\_\_» - in Gehdistanz befunden habe.

##### **E. 10.7.2**

Die Rechtsprechung setzt voraus, dass die Eininstallung bei entsprechender Witterung innerhalb einer angemessenen kurzen Zeit mithin sogar unverzüglich erfolgen muss, damit die Tiere einer extremen Witterung im beschriebenen Sinn nicht über längere Zeit schutzlos ausgeliefert sind (s. E. 10.6.4 oben). Denn, wie erwähnt, zielen die betreffenden Vorschriften nicht darauf ab, einen bereits eingetreten Schaden zu beseitigen, sondern eine Beeinträchtigung des tierlichen Wohlergehens von vornherein zu vermeiden (Körner/Künzli/Stoykova/Gerritsen, a.a.O., S. 128). Folglich müssen bei Vorliegen von «extremer Witterung über längere Zeit» die Tiere effektiv eingestallt werden, sofern auf den

Weiden kein Witterungsschutz besteht. Die blossе Möglichkeit zur Einstallung genügt nicht.

### **E. 10.7.3**

Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass die sich auf den Weiden «B.\_\_\_\_\_», D.\_\_\_\_\_» und «C.\_\_\_\_\_» befindenden Schafe am 2. Dezember 2020 nicht eingestallt waren. Ausserdem macht der Beschwerdeführer auch nicht geltend, dass er die Tiere am Vortag eingestallt hätte und/oder zum Zeitpunkt der Kontrolle gerade im Begriff gewesen sei, die Tiere in den Stall zu bringen.

### **E. 10.8**

Daher bleibt zu prüfen, ob den Schafen auf den drei Weiden «B.\_\_\_\_\_», D.\_\_\_\_\_» und «C.\_\_\_\_\_» am 2. Dezember 2020 ein geeigneter natürlicher oder künstlicher Witterungsschutz zur Verfügung stand.

#### **E. 10.8.1**

Die Vorinstanz erwog, auf den drei Weiden sei kein ausreichender Witterungsschutz vorhanden gewesen. Auch der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass auf den Weiden «B.\_\_\_\_\_», «D.\_\_\_\_\_» und «C.\_\_\_\_\_» kein künstlichen Witterungsschutz vorhanden war und es auf der Weide «B.\_\_\_\_\_» auch an einem natürlichen Witterungsschutz fehlte. Jedoch macht er geltend, die rund 200 m lange Hecke bei der Weide «D.\_\_\_\_\_» und der Waldrand bei der Weide «C.\_\_\_\_\_» würden einen ausreichenden natürlichen Witterungsschutz darstellen. Denn gemäss der Fachinformation 7.6 würden beispielsweise Bäume, Wald, Felsvorsprünge, Geländemulden, Windschutznetze und Strohbällen einen genügenden Witterungsschutz darstellen.

#### **E. 10.8.2**

Der Witterungsschutz muss gemäss Art. 36 Abs. 1 TSchV allen Tieren gleichzeitig Platz und Schutz vor Nässe und Wind sowie starker Sonneneinstrahlung bieten. Die Beurteilung, ob im spezifischen Einzelfall ein genügender (natürlicher) Witterungsschutz vorliegt, hängt von den konkreten Witterungsbedingungen ab (Körner/Künzli/Stoykova/Gerritsen, a.a.O., S. 141 f.). Dies geht im Übrigen auch aus der vom Beschwerdeführer angerufenen Fachinformation 7.6 hervor, die sich an sich ausschliesslich auf Wanderschafe bezieht. Denn die Fachinformation 7.6 nennt im Zusammenhang mit dem Schutz von Wanderschafen vor extremen klimatischen Bedingungen zwar - wie vom Beschwerdeführer erwähnt - die Nutzung von natürlichen Strukturen wie Bäumen, Wald, Felsvorsprüngen oder Geländemulden sowie von künstlichen Vorrichtungen wie z.B. Windschutznetze oder Strohbällen. Gleichzeitig macht die Fachinformation 7.6 jedoch auch klar, dass nicht alle der genannten natürlichen Strukturen bzw. künstlichen Vorrichtungen betreffend sämtliche mögliche extremen Witterungsverhältnisse einen geeigneten Schutz für die Wanderschafe bilden. Vielmehr hat der Hirt die Herde jeweils in ein für die jeweilige Wetterprognose geeignetes Gelände zu treiben.

#### **E. 10.8.3**

Die rund 200 m lange Hecke bei der Weide «C.\_\_\_\_\_» war am Kontrolltag nicht geeignet, den Schafen bei dem gegebenen nass-kalten bzw. feucht-kalten Wetter mit Temperaturen im Nullgrad-Bereich inkl. nassen bzw. schneebedeckten Boden ausreichend Schutz vor Durchnässung und Auskühlung sowie einen trockenen Liegeplatz zu bieten. Die Hecke war entsprechend der Jahreszeit nicht belaubt und befand sich zudem ausserhalb der

eingezäunten Weidefläche, womit die Schafe keinen direkten Zugang zu ihr hatten (vgl. PC020107, PC020113 und IMG\_9120; siehe auch Urteil 2C\_294/2023 E. 7.2)

#### **E. 10.8.4**

Gleiches gilt hinsichtlich des Waldrandes bei der Weide «D.\_\_\_\_\_». Ein dicht belaubter Wald ist unter Umständen zwar geeignet sein, den Tieren bei nass-kaltem Wetter Schutz zu bieten. Vorliegend geht aus den Bildaufnahmen in den Akten jedoch hervor, dass die Weidefläche teilweise bereits vor dem Wald endete und die Tiere somit keinen Zugang zu den geschützten und trockeneren Flächen unter den Bäumen hatten (vgl. PC020129, PC020141, PC020143). Dort wo sich der Weidezaun im Waldrand befand und der Waldrand den Tieren somit an sich ein gewisser Schutz vor Nässe und Wind hätte bieten können, war der Boden (insbesondere der Übergang von der Weide zum geschützten Bereich) - wie auch das BLW in seinem Fachbericht feststellte - mit Brombeersträuchern überwachsen (vgl. PC020140, PC 020142, PC020147, PC020148, PC020149) und stellte daher eher eine Verletzungsgefahr für die Tiere dar (vgl. auch das Video IMG\_9121, wo ersichtlich ist, wie sich ein Tier während der Kontrolle in einem Brombeerstrauch verfangen hatte). Folglich war diese Fläche für die Tiere nicht geeignet, um sich hinzulegen und auszuruhen.

#### **E. 10.8.5**

Im Ergebnis ist die Vorinstanz damit zu Recht davon ausgegangen, dass weder die Hecke bei der Weide «C.\_\_\_\_\_» noch der Waldrand bei der Weide «D.\_\_\_\_\_» einen für die herrschenden Witterungsbedingungen geeigneten natürlichen Witterungsschutz darstellten. Weitere natürliche Strukturen wie Bäume, Wald, Felsvorsprünge oder Geländemulden waren auf beiden Weiden unbestritten nicht vorhanden. Im Ergebnis fehlte es damit am Kontrolltag auf allen drei Weiden an einem ausreichenden natürlichen Witterungsschutz und auch ein künstlicher Witterungsschutz war unbestritten nicht vorhanden.

#### **E. 10.9**

Zusammenfassend hat die Vorinstanz das Kriterium der extremen Witterung über längere Zeit am 2. Dezember 2020 für die drei Weiden «B.\_\_\_\_\_», «D.\_\_\_\_\_» und «C.\_\_\_\_\_» aufgrund der winterlichen Temperaturen, des nassen bzw. schneebedeckten Bodens und dem nass-kalten bzw. nass-feuchten Wetter zu Recht bejaht. Der Beschwerdeführer hat die sich auf diesen drei Weiden dauerhaft im Freien aufhaltenden Schafe nicht eingestallt und es stand auf allen drei Weiden kein ausreichender künstlicher oder natürlicher Witterungsschutz zur Verfügung. In der Folge fehlte es den Schafen auf den drei Weiden an ausreichend trockenen Liegeplätzen. Damit ist die Vorinstanz zu Recht von einem Tierschutzmangel bzw. einem Verstoss gegen Art. 36 Abs. 1 TSchV ausgegangen.

#### **E. 11.1**

Der Beschwerdeführer rügt in diesem Zusammenhang ferner eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Er macht geltend, die von der Vorinstanz erwähnte «Kurzinformation Haltung von Schafen» verschiedener Kantone (Stand 1. September 2018; abrufbar unter [www.veterinaeramt.tg.ch/formulare/formulare-tierschutz/formulare-nutztiere.html/14775](http://www.veterinaeramt.tg.ch/formulare/formulare-tierschutz/formulare-nutztiere.html/14775) [«Flyer Haltung von Schafen»; zuletzt abgerufen: 24.03.2025]) sowie indirekt der angefochtene Entscheid würden dem Beschwerdeführer vorschreiben, anstatt des Einstallens bei dauerhaft extremer Witterung oder des Zurverfügungstellens eines

natürlichen Witterungsschutzes sei im Freien gehaltenen Schafen vom 1. Dezember bis am 28. Februar jederzeit ein künstlicher Witterungsschutz mit mindestens zwei Wänden bereitzustellen. Für diese Vorgabe fehle es jedoch an einer gesetzlichen Grundlage und sie sei auch nicht erforderlich, da auch das Einstellen und ein natürlicher Witterungsschutz wie die Hecke bei der Weide «C.\_\_\_\_\_» oder der Waldrand bei der Weide «D.\_\_\_\_\_» die Tiere ausreichend vor extremer Witterung schützen würden. Zudem sei die Vorgabe aufgrund der unverhältnismässigen Kosten für die Anschaffung, den Unterhalt, den Auf- und Abbau und das Verschieben des künstlichen Witterungsschutzes für ihn unzumutbar. Es liege ein rechtswidriger Eingriff ins Eigentum, in die Wirtschaftsfreiheit sowie in den Direktzahlungsanspruch des Beschwerdeführers vor.

### **E. 11.2**

Die Wirtschaftsfreiheit schützt insbesondere die freie Ausübung einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (Art. 27 Abs. 2 BV). Die Tätigkeit als Landwirt ist davon erfasst (Urteil des BGer 2C\_294/2023 E. 8.2 und 2C\_958/2014 vom 31. März 2015 E. 5.1). Die Eigentumsgarantie als Bestandesgarantie schützt den Bestand konkreter vermögenswerter Rechte des Einzelnen vor staatlichen Eingriffen (Urteil 2C\_294/2023 E. 8.2; Giovanni Biaggini, in: BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., 2017, Art. 26 N. 18). Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit und der Eigentumsgarantie sind nach Art. 36 BV zulässig, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen (Abs. 1), einem öffentlichen Interesse oder dem Schutz von Grundrechten Dritter dienen (Abs. 2), verhältnismässig sind (Abs. 3) und den Kerngehalt des Grundrechts wahren (Abs. 4). Das Erfordernis der Verhältnismässigkeit setzt voraus, dass die Grundrechtseinschränkung zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sowie dem Betroffenen zumutbar ist (BGE 146 II 335 E. 6.2.2; 140 I 257 E. 6.3.1; 140 II 194 E. 5.8.2; Urteil 2C\_294/2023 E. 8.2.1).

### **E. 11.3**

Vorliegend ist vorab festzuhalten, dass die Vorinstanz mit dem angefochtenen Entscheid - entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers - nicht verfügt hat, dass der Beschwerdeführer seinen dauerhaft im Freien gehaltenen Schafen vom 1. Dezember bis am 28. Februar ununterbrochen einen künstlichen Witterungsschutz mit mindestens zwei Wänden zur Verfügung stellen muss. Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid lediglich überprüft, ob am 2. Dezember 2020 Tierschutzmängel - u.a. ein Verstoss gegen Art. 36 Abs. 1 TSchV - vorlagen, welche zur Kürzung der Direktzahlungen führen. Zudem bildet die vom Beschwerdeführer erwähnte, «Kurzinformation Haltung von Schafen» in casu nicht eigentlicher Prüfungsgegenstand, auch wenn sie von der Vorinstanz in den Erwägungen des angefochtenen Entscheides erwähnt wurde.

### **E. 11.4**

Die hier fragliche Direktzahlungskürzung beruht, wie in E. 13 unten noch im Detail zu zeigen sein wird, auf einer formell-gesetzlichen Grundlage. Hinsichtlich der Erforderlichkeit eines künstlichen Witterungsschutzes am Kontrolltag im Zusammenhang mit dem am 2. Dezember 2020 festgestellten Tierschutzmangel «dauernde Haltung im Freien» ist auf E. 10.7 und E. 10.8 oben zu verweisen, wo festgestellt wurde, dass der Beschwerdeführer die Tiere am 2. Dezember 2020 trotz extremer Witterung über längere Zeit nicht eingestallt hatte und dass kein ausreichender Witterungsschutz vorhanden war. Hinsichtlich der Zumutbarkeit verkennt der Beschwerdeführer offensichtlich, dass fehlende

wirtschaftliche Mittel keine Rechtfertigung für die Nichteinhaltung von tierschutzrechtlichen Vorschriften darstellen (Urteile des BGer 2C\_294/2023 E. 8.2.4 und 2C\_765/2020 vom 14. Januar 2021 E. 6.4.3). Die Wirtschaftsfreiheit gewährt keinen Anspruch, einen landwirtschaftlichen Betrieb gesetzeswidrig zu bewirtschaften (Urteile des BGer 2C\_294/2023 E. 8.2.4 und 2C\_958/2014 vom 31. März 2015 E. 5.2). Ein Eingriff in den Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit ist weder geltend gemacht noch ersichtlich. Die Wirtschaftsfreiheit wurde daher nicht verletzt.

### **E. 11.5**

Hinsichtlich des geltend gemachten Eingriffs in die Eigentumsgarantie nennt der Beschwerdeführer keine konkreten Vermögenswerte, die betroffen sein sollen, sondern weist lediglich auf die angeblich hohen Kosten und den grossen Aufwand hin. Die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV als Bestandesgarantie schützt, wie erwähnt (s. E. 11.2 oben), nur konkrete Eigentums- bzw. Vermögensobjekte vor staatlichen Eingriffen. Das Vermögen an sich in dieser Allgemeinheit ist nicht vom Schutzbereich der Eigentumsfreiheit erfasst. Entsprechend ist vorliegend eine Verletzung der Eigentumsgarantie nicht ersichtlich.

### **E. 12.1**

Die Vorinstanz stützte die Kürzung des Direktzahlungsbeitrages für das Jahr 2020 nicht nur auf den Tierschutzmangel «fehlender Witterungsschutz bei der dauernden Haltung im Freien», sondern auch auf den Tierschutzmangel «Tierpflege: Lahmheit» bei 12 Schafen. Nachfolgend ist daher zu überprüfen, ob die Vorinstanz auch diesen Mangel zu Recht bejaht hat.

### **E. 12.2**

Zweck der Tierschutzgesetzgebung ist es, wie erwähnt (s. E. 6.3 oben), die Würde und das Wohlergehen des Tieres zu schützen (Art. 1 TSchG). Die Würde des Tieres wird missachtet, wenn dem Tier insbesondere Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden, es in Angst versetzt oder erniedrigt wird, wenn tiefgreifend in sein Erscheinungsbild oder seine Fähigkeiten eingegriffen oder es übermässig instrumentalisiert wird. Wohlergehen der Tiere ist nach Art. 3 Bst. b TSchG namentlich gegeben, wenn die Haltung und Ernährung so sind, dass ihre Körperfunktionen und ihr Verhalten nicht gestört sind und sie in ihrer Anpassungsfähigkeit nicht überfordert sind (Ziff. 1), das artgemässe Verhalten innerhalb der biologischen Anpassungsfähigkeit gewährleistet ist (Ziff. 2), sie klinisch gesund sind (Ziff. 3) sowie Schmerzen, Leiden, Schäden und Angst vermieden werden (Ziff. 4). Nach Art. 4 Abs. 1 TSchG hat, wer mit Tieren umgeht, ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen (Bst. a) und soweit es der Verwendungszweck zulässt, für ihr Wohlergehen zu sorgen (Bst. b). Niemand darf ungerechtfertigt einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, es in Angst versetzen oder in anderer Weise seine Würde missachten. Das Misshandeln, Vernachlässigen oder unnötige Überanstrengen von Tieren ist verboten (Art. 4 Abs. 2 TSchG). Wer Tiere hält oder betreut, muss sie angemessen nähren, pflegen, ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie soweit nötig Unterkunft gewähren (Art. 6 Abs. 1 TSchG).

#### **E. 12.2.1**

Art. 3 Abs. 1 TSchV sieht im Sinne von allgemeinen Grundsätzen vor, dass Tiere so zu halten sind und mit ihnen so umzugehen ist, dass ihre Körperfunktionen und ihr Verhalten nicht gestört werden und ihre Anpassungsfähigkeit nicht überfordert wird. Die Pflege ist

angemessen, wenn sie nach dem Stand der Erfahrung und den Erkenntnissen der Physiologie, Verhaltenskunde und Hygiene den Bedürfnissen der Tiere entsprechen (Art. 3 Abs. 3 TSchV). Hinsichtlich Pflege sieht Art. 5 TSchV zudem was folgt vor: Art. 5 Pflege 1 Die Tierhalterin oder der Tierhalter muss das Befinden der Tiere und den Zustand der Einrichtungen so oft wie nötig überprüfen. Sie oder er muss Mängel an den Einrichtungen, die das Befinden der Tiere beeinträchtigen, unverzüglich beheben oder geeignete Massnahmen zum Schutz der Tiere treffen. 2 Die Pflege soll Krankheiten und Verletzungen vorbeugen. Die Tierhalterin oder der Tierhalter ist dafür verantwortlich, dass kranke oder verletzte Tiere unverzüglich ihrem Zustand entsprechend untergebracht, gepflegt und behandelt oder getötet werden. Die dafür notwendigen Einrichtungen müssen im Bedarfsfall innerhalb nützlicher Frist zur Verfügung stehen. Die Tiere müssen für tierärztliche oder sonstige Behandlungen sicher fixiert werden können. 3 Das arttypische Körperpflegeverhalten darf durch die Haltung nicht unnötig eingeschränkt werden. Soweit es eingeschränkt wird, muss es durch Pflege ersetzt werden. 4 Hufe, Klauen, Nägel und Krallen sind soweit nötig regelmässig und fachgerecht zu pflegen und zu beschneiden. Hufe sind soweit nötig fachgerecht zu beschlagen.

#### **E. 12.2.2**

Nach Art. 7 Abs. 1 der Nutz- und Haustierverordnung ist bei der dauernden Haltung im Freien der Gesundheitszustand und das Wohlergehen der Tiere täglich zu kontrollieren, insbesondere der Allgemeinzustand und das Auftreten von Verletzungen, Lahmheiten, Durchfall und anderen Krankheitsanzeichen. Ist die Versorgung der Tiere mit Wasser und Futter sichergestellt, so kann ausnahmsweise auf den Kontrollgang verzichtet werden. Stehen Geburten an oder sind Neugeborene vorhanden, so sind die Tiere mindestens zweimal täglich zu kontrollieren (Art. 7 Abs. 2 Nutz- und Haustierverordnung).

#### **E. 12.2.3**

Schliesslich schreibt Art. 30 Abs. 1 und 2 der Nutz- und Haustierverordnung vor, dass Schafe und Ziegen eine regelmässige, ihrem Klauenwachstum entsprechende und fachgerechte Klauenpflege erhalten müssen und eine fachgerechte Parasitenbekämpfung durchgeführt werden muss.

#### **E. 12.3**

Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Entscheid, auf den bei den Akten liegenden Fotos und Videos, die anlässlich der Kontrolle vom 2. Dezember 2020 erstellt worden seien, seien u.a. 12 lahme Schafe klar ersichtlich. Damit sei - nachdem der Beschwerdeführer jederzeit dafür verantwortlich sei, die Tiere tierschutzkonform zu halten - belegt, dass am Kontrolltag keine tierschutzgerechte Tierhaltung vorgelegen habe und die Tierpflege mangelhaft gewesen sei.

#### **E. 12.4**

Der Beschwerdeführer bestreitet das Vorliegen des Tierschutzmangels «Pflege: Lahmheit». Er bringt vor, seine Tiere auf den Weiden täglich (ein- bis zweimal, bei Bedarf öfters) kontrolliert zu haben. Ferner sei eine «Lahmheit» nicht zwingend auf eine Krankheit zurückzuführen. Vorliegend hätten die Kontrollpersonen die Ursache für die festgestellte Lahmheit der Schafe nicht untersucht. Auch ein blosser Dreckklumpen zwischen den Klauen könne bei einem Schaf ein temporäres Lahmen hervorrufen. Aber selbst wenn ein Schaf aus gesundheitlichen Gründen (Krankheit oder Unfall) gelahmt hätte, reiche dies alleine nicht aus, um einem Tierhalter mangelhafte Tierpflege vorzuwerfen. Vielmehr liege

nur dann ein Verstoss gegen die Tierschutzvorschriften vor, wenn der Tierhalter bei seinem Kontrollgang am Vortag das Lahmen eines Tieres erkannt und dieses aber nicht behandelt hätte, was vorliegend nicht zutrefte. Ausserdem liessen 12 lahme Schafe bei einem Bestand von bis zu 1'000 Tieren nicht auf eine mangelhafte Tierpflege schliessen. Der Tierbestand des Beschwerdeführers sei gesund. Selbst bei einem sehr gesunden Tierbestand könne es vorkommen, dass einzelne Tiere vorübergehend lahm seien oder Durchfall hätten.

### **E. 12.5**

In der Inspektionsbescheinigung vom 12. Dezember 2020 wird im Zusammenhang mit der Lahmheit der 12 Schafe was folgt festgehalten: [...] Qual. Tierschutz - Schafe01.03.23.32-23 mangelhaft Schaf Nr. [...(1)] hochgradige Lahmheit hinten links, eitriges Knie, stinkt. [...] 5 Tiere mit mittelgradiger bis hochgradiger Lahmheit / Klauenleiden mit Eiter zwischen den Klauen, Nr. [...(2)], [...(3)], [...(4)], [...(5)], [...(6)] [...] Qual. Tierschutz - Schafe01.03.23.33-23 mangelhaft Auf der Weide H.\_\_\_\_\_ 5 Schafe mit mittel bis hochgradiger Lahmheit. [...] Qual. Tierschutz - Schafe01.03.23.34-23 mangelhaft Weide B.\_\_\_\_\_: Mutterschaf mittelgradig bis hochgradige Lahmheit vorne links. 1 Schaf mit Kotrollen.

#### **E. 12.5.1**

Im Kontrollprotokoll vom 2. Dezember 2020 protokollierten die Kontrollpersonen zu den Schafen mit den Ohrmarken [...(2)], [...(1)], [...(3)], [...(4)], [...(5)] und [...(6)] was folgt: [...(2)] Vorne links eitriges dermatitis interdigitalis Lahmheit vorne links mittelgradig [...(1)] Hochgradige Lahmheit hi li [hinten links], Eitriges Verletzung lateral am Knie li [links], stinkt [...(3)] Vorne re [rechts] dermatitis interdigitalis mittel-gradig [...(4)] Vorne re [rechts] laterale dermatitis Klauenfäule mittelgradige Lahmheit [...(5)] Klauenpflege ausstehend hi [hinten] rechts dermatitis interdigitalis, mittelgradige bis hochgradige Lahmheit [...(6)] Vorne rechts Moderhinke mittelgradige bis hochgradige Lahmheit

#### **E. 12.5.2**

Die fünf Schafe auf der Weide «H.\_\_\_\_\_» wurden im Kontrollprotokoll farblich beschrieben und die festgestellte Lahmheit lokalisiert. Zum Mutterschaf auf der Weide «B.\_\_\_\_\_», welches gemäss Inspektionsbescheinigung vorne links mittel- bis hochgradig lahmt, findet sich im Kontrollprotokoll hingegen kein Eintrag.

#### **E. 12.5.3**

Schliesslich liegen in den Vorakten betreffend die Schafe mit den Ohrmarken [...(1)], [...(2)], [...(3)], [...(4)] und [...(6)] zahlreiche Bildaufnahmen, welche deren Zustand, namentlich die im Kontrollprotokoll festgestellte Beschaffenheit der Klauen, dokumentieren (vgl. betr. Schaf [...(1)]: PC020004 - PC020008; betr. Schaf [...(2)]: PC020001 - PC020003; betr. Schaf [...(3)]: PC020011 - PC020015; betr. Schaf [...(4)]: PC020059 - PC020064; betr. Schaf [...(6)]: PC020074 - PC020080). Insbesondere sind auf den Fotos die im Kontrollprotokoll beschriebenen eitriges Stellen gut ersichtlich.

#### **E. 12.5.4**

Damit ist bezüglich der Tiere [...(1)], [...(2)], [...(3)], [...(4)], [...(5)] und [...(6)] sowie der fünf Schafe auf der Weide «H.\_\_\_\_\_» das Lahmen ausreichend belegt. Zudem wurde ihre Lahmheit von erfahrenen Kontrollpersonen (u.a. eine promovierte Veterinärmedizinerin) nicht nur als leicht, sondern als mittel- bis hochgradig beurteilt und klar lokalisiert. Bezüglich der Tiere [...(1)], [...(2)], [...(3)], [...(4)], [...(5)] und [...(6)] ist

ausserdem nachgewiesen, dass die Lahmheit durch eine Krankheit oder Verletzung verursacht wurde und nicht auf blosse Dreckklumpen zurückzuführen war (s. E. 12.5.1 oben). Nicht ausreichend belegt ist demgegenüber die angeblich festgestellte Lahmheit eines Mutterschafes auf der Weide «B. \_\_\_\_\_». Diesbezüglich fehlt es sowohl an einem Eintrag im Kontrollprotokoll als auch an Bildmaterial in den Vorakten, weshalb zu Gunsten des Beschwerdeführers lediglich von 11 Schafen mit Lahmheit auszugehen ist.

#### **E. 12.6**

Zu untersuchen bleibt, ob dem Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang zu Recht mangelhafte Tierpflege vorgeworfen wird.

##### **E. 12.6.1**

Betreffend die Tiere mit den Ohrmarken [...(1)], [...(2)], [...(3)], [...(4)], [...(5)] und [...(6)] ist, wie erwähnt, nachgewiesen, dass deren Lahmen durch eine Krankheit oder Verletzung verursacht wurde. Aufgrund der festgestellten Ursachen der Lahmheit (dermatitis interdigitalis, Klauenfäule, Moderhinke) und des mit Fotos dokumentierten Zustandes der Tiere (u.a. eitrigte Stellen) ist auch belegt, dass die Lahmheit bereits eine gewisse Zeit bestanden haben muss. Entsprechend hätte der Beschwerdeführer das krankheits- bzw. verletzungsbedingte Lahmen der Tiere [...(1)], [...(2)], [...(3)], [...(4)], [...(5)] und [...(6)] bei regelmässiger Kontrolle ihres Wohlergehens bereits vor dem 2. Dezember 2020 feststellen und die Tiere unverzüglich ihrem Zustand entsprechend unterbringen, behandeln und pflegen müssen, was offensichtlich nicht erfolgt ist. Folglich liegt ein Verstoss gegen Art. 5 TSchV und damit ein Tierschutzmangel vor.

##### **E. 12.6.2**

In Bezug auf die fünf Schafe auf der Weide «H. \_\_\_\_\_» ist dem Beschwerdeführer zwar zuzustimmen, dass die Ursache der Lahmheit nicht eindeutig aus den Akten hervorgeht. Allerdings deutet Lahmen eines Schafes grundsätzlich darauf hin, dass das Schaf Schmerzen hat (Manteca/Temple/Mainau/Llonch, Assessment of pain in Sheep, The farm animal welfare fact sheet, N° 17, Januar 2017). Vorliegend wurde von den erfahrenen Kontrollpersonen bei allen fünf betroffenen Schafen eine mittel- bis hochgradige Lahmheit festgestellt. Unabhängig davon, ob die festgestellte Lahmheit durch Krankheit, Verletzung, nicht fachgerecht gepflegte Klauen oder einen Fremdkörper zwischen den Klauen verursacht wurde, wäre der Beschwerdeführer - wie das BLV in seinem Fachbericht zutreffend festhielt - verpflichtet gewesen, durch geeignete Massnahmen unmittelbar Abhilfe zu schaffen. Denn er hat als Tierhalter für das Wohlergehen seiner Schafe zu sorgen (Art. 4 Abs. 1 Bst. b TSchG). Der Beschwerdeführer hat dies unterlassen und entgegen seiner Behauptung die notwendigen Kontrollen offensichtlich nicht häufig genug durchgeführt.

##### **E. 12.7**

Im Ergebnis hat die Vorinstanz daher im Zusammenhang mit den 11 mittel- bis hochgradig lahmen Schafen zu Recht auf das Vorliegen des Tierschutzmangels «mangelhafte Pflege: Lahmheit» geschlossen. Daran vermag auch das Vorbringen des Beschwerdeführers, dass nur wenige seiner rund 1000 Schafe von der Lahmheit betroffen gewesen seien und dass sein Tierbestand grundsätzlich gesund gewesen sei, nichts zu ändern, zumal dem Beschwerdeführer nicht betreffend des gesamten Tierbestandes mangelhafte Tierpflege vorgeworfen wird, sondern lediglich in Bezug auf die oben erwähnten 11 Tiere.

### **E. 13.1**

Zusammenfassend hat die Vorinstanz im Zusammenhang mit der Kontrolle vom 2. Dezember 2020 zur Recht erkannt, dass die Tierhaltungssituation auf den Weiden «B. \_\_\_\_\_», «D. \_\_\_\_\_» und «C. \_\_\_\_\_» im Kontrollzeitpunkt nicht der Regelung von Art. 36 Abs. 1 TSchV gerecht wurde. Zudem durfte die Vorinstanz es als erstellt erachten, dass 11 Schafe anlässlich der Kontrolle vom 2. Dezember 2020 eine mittel- bis hochgradige Lahmheit aufwiesen und insofern mangelhafte Tierpflege vorlag. In Bezug auf ein weiteres Schaf ist der Mangel «Tierpflege: Lahmheit» hingegen nicht erwiesen.

### **E. 13.2**

Direktzahlungsbeiträge können, wie erwähnt (s. E. 6.2 oben), gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das Landwirtschaftsgesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt, namentlich wenn - wie vorliegend - ein Verstoss gegen Tierschutzbestimmungen vorliegt.

#### **E. 13.2.1**

Die Kürzung erfolgt gemäss Art. 105 DZV nach Anhang 8 (s. E. 6.2 oben). Bei Mängeln im Bereich Tierschutz ist Anhang 8 Ziff. 2.3 DZV massgebend. Demnach erfolgen die Kürzungen mit Abzügen von Pauschalbeiträgen und mit der Vergabe von Punkten, die folgendermassen in Beträge umgerechnet werden: Summe der Punkte mal 100 Franken pro Punkt, mindestens jedoch 200 Franken und im Wiederholungsfall mindestens 400 Franken. Liegt die Summe der Punkte aus Wiederholungsfällen bei 110 oder mehr, so werden im Beitragsjahr keine Direktzahlungen ausgerichtet. Bei einem erstmaligen Verstoss beträgt die Kürzung maximal 50 Punkte in jedem einzelnen der Buchstaben a-f. Bei besonders schwerwiegenden Fällen, wie einer groben Vernachlässigung der Tiere oder sehr vielen betroffenen Tieren, kann der Kanton die maximale Punktzahl angemessen erhöhen. Im Wiederholungsfall gelten keine maximalen Punktzahlen. Die Punkte bei einem Mangel und die Pauschalbeträge werden im ersten Wiederholungsfall verdoppelt und ab dem zweiten Wiederholungsfall vervierfacht (Anhang 8 Ziff. 2.3.1 DZV). Bei Verstössen gegen die Qualitätsvorgaben beim Tierschutz erfolgt eine Kürzung von mindestens einem Punkt pro betroffene GVE, jedoch maximal einen Punkt pro Tier (Anhang 8 Ziff. 2.3 Bst. a DZV).

#### **E. 13.2.2**

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).

#### **E. 13.2.3**

Am 1. Januar 2020 galten für Schafe folgende GVE-Faktoren (Anhang zur Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998 [Stand am 1. Januar 2019; Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV, AS 1999 62]): 3. Schafe

### **E. 13.3**

Die Erst- und Vorinstanz haben vorliegend gestützt auf den Kontrollbericht und die Kontrollbescheinigungen betreffend den Mangel bei der Schafhaltung «Dauernde Haltung im Freien» für 181 betroffene Tiere 30.77 GVE berechnet und diese aufgrund von zwei Wiederholungsfällen vervierfacht bzw. auf 123.8 Punkte erhöht. Hinzukamen für den

Mangel «Tierpflege: Lahmheit» für 12 betroffene Tiere 2.04 GVE, die aufgrund eines Wiederholungsfalles verdoppelt wurden (4.08 Punkte). Im Ergebnis lagen die Punkte aus Wiederholungsfällen im Bereich Tierschutz damit bei 127.16 Punkten bzw. bei 110 Punkte und mehr, weshalb die Vorinstanz zum Schluss kam, dass der Beschwerdeführer für das Beitragsjahr 2020 keinen Anspruch auf Direktzahlungen habe.

#### **E. 13.4**

Der Beschwerdeführer bestreitet im Beschwerdeverfahren - anders als vor den Vorinstanzen - nicht mehr, dass der Mangel «Dauernde Haltung im Freien» zuvor bereits am 4. Dezember 2018 und am 6. Februar 2019 erfasst wurde und dass dieser Mangel folglich in den letzten drei Beitragsjahren mindestens dreimal festgestellt wurde. Ebenso ist vor dem Bundesverwaltungsgericht unbestritten, dass auch der Mangel «Pflege: Lahmheit» schon anlässlich der Kontrolle vom 4. Dezember 2018 konstatiert wurde, womit ein Wiederholungsfall i.S.v. Anhang 8 Ziff. 1.2 DZV vorliegt. Hingegen macht der Beschwerdeführer vor dem Bundesverwaltungsgericht erstmals geltend, es sei nicht nachgewiesen, dass sich am 2. Dezember 2020 auf den Weiden «B. \_\_\_\_\_», «D. \_\_\_\_\_» und «C. \_\_\_\_\_» genau 181 Schafe befunden hätten, die allesamt mehr als ein Jahr alt gewesen seien. Viele der angeblich 181 Tiere seien älter als zwei Wochen aber nicht älter als ein Jahr gewesen. Ob es sich um Jungschafe unter einjährig oder um über einjährige Schafe gehandelt habe, sei anlässlich der Kontrolle nicht untersucht worden, obwohl dies anhand der Ohrmarken feststellbar gewesen wäre. Die Ohrmarken seien bei der Kontrolle nicht erfasst worden. Zudem sei im Kontrollprotokoll vom 2. Dezember 2020 bei der Angabe der Anzahl Schafe wiederholt die Formulierung «ca.» verwendet worden. Daher handle es sich bei den angegebenen Tierzahlen im Kontrollprotokoll nur um ungefähre Angaben. Auf dieser Aktenbasis sei keine korrekte Berechnung der Rückzahlungsforderung möglich.

#### **E. 13.5**

Gemäss der Inspektionsbescheinigung vom 15. Dezember 2020 ist vom Mangel «Dauernde Haltung im Freien» folgende Anzahl an Tieren betroffen: Weide «B. \_\_\_\_\_»: 60 Mutterschafe mit Lämmern Weide «C. \_\_\_\_\_»: 110 Mutterschafe mit Lämmern Weide «D. \_\_\_\_\_»: 11 Mutterschafe mit Lämmern Im Kontrollprotokoll wurde zudem nicht nur die Anzahl Mutterschafe auf den drei Weiden dokumentiert, sondern auch die Anzahl Lämmer. Es wurde festgehalten, dass sich auf der «B. \_\_\_\_\_» 60 Mutterschafe und 40 Lämmer befanden. Hinsichtlich der Weide «C. \_\_\_\_\_» wurde «ca. 110 Mutterschafe + ca. 50 Lämmer» protokolliert und bezüglich der Weide «D. \_\_\_\_\_» wurde festgehalten, dass sich dort «11 Auen, davon 10 mit Lämmern + 15 Weidelämmer» befanden.

#### **E. 13.6**

Die Vorinstanzen durften bei dieser Ausgangslage davon ausgehen, dass die Kontrollpersonen die Anzahl betroffener Schafe korrekt erfasst haben, zumal die festgestellte Anzahl Mutterschafe und Lämmer weder zum Kontrollzeitpunkt noch vor den Vorinstanzen vom Beschwerdeführer bestritten wurde und auch sonst keine Anhaltspunkte bestanden, die auf eine fehlerhafte Feststellung der Anzahl Tiere hingedeutet hätten. Zudem wurden die Schafe im Kontrollprotokoll ausdrücklich als «Mutterschafe» bzw. «Auen» bezeichnet, womit klar wird, dass die erfahrenen Kontrollpersonen die Schafe vor Ort als adulte Schafe beurteilten und nicht als Jungtiere bzw. unter einjährige Schafe.

#### **E. 13.7**

Schliesslich ist dem Beschwerdeführer zwar zuzustimmen, dass die Anzahl Mutterschafe und Lämmer auf der Weide «C. \_\_\_\_\_» im Kontrollprotokoll lediglich mit der Angabe «ca.» angegeben wurde. Allerdings erweist sich aus pragmatischen Gründen bei einer grossen Anzahl Tiere - wie vorliegend - ein gewisser Schematismus grundsätzlich als zulässig (vgl. BGE 136 I 1 E. 4.3.1). Zudem hätte - wie die Erstinstanz zu Recht vorbrachte und nachfolgend noch zu zeigen sein wird - selbst eine geringfügige Abweichung der Anzahl betroffener Schafe auf den Weiden ohne Witterungsschutz keine Auswirkung auf die Höhe der Direktzahlungskürzung ergeben, da die konkrete Punktzahl deutlich über 110 Punkte liegt.

#### **E. 13.8**

Ausgehend von 181 Schafen über 1-jährig hat die Vorinstanz für den Tierschutzmangel «fehlender Witterungsschutz» korrekt 123.8 Punkte berechnet (181 Schafe über 1-jährig x 0.17 GVE x 4 [2 Wiederholungsfälle]). Hinzukommen 3.74 Punkte wegen des Mangels «Tierpflege: Lahmheit» bei 11 Schafen (11 Schafe über 1-jährig x 0.17 GVE x 2 [ein Wiederholungsfall]). Somit kam die Vorinstanz zutreffend zum Schluss, dass die Punkte aus Wiederholungsfällen im Bereich Tierschutz bei 110 Punkten und mehr liegt bzw. 110 Punkte deutlich übersteigt (total 127.54 Punkte). Liegt die Summe der Punkte aus Wiederholungsfällen bei 110 Punkten oder mehr, so werden im Beitragsjahr keine Direktzahlungen ausgerichtet.

#### **E. 13.9**

Im Ergebnis erweist sich daher die vollumfängliche Kürzung der Direktzahlungen des Beschwerdeführers für das Jahr 2020 im Betrag von Fr. [...] als rechtmässig. Selbst wenn bis zu 27 Schafe weniger vom Tierschutzmangel «fehlender Witterungsschutz» betroffen gewesen wären, hätte dies keine Auswirkung auf die Direktzahlungskürzung.

#### **E. 13.10**

Eine Verrechnung der Kürzung der Direktzahlungen 2020 mit den Direktzahlungen 2021 hat die Vorinstanz aufgrund der Übergabe des Betriebes an den Sohn des Beschwerdeführers per 1. Januar 2021 zu Recht ausgeschlossen, womit die Rückforderung des bereits ausgerichteten Betrages von Fr. [...] vom Beschwerdeführer zu bestätigen ist.

#### **E. 14**

Die Beschwerde ist nach dem Gesagten unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

#### **E. 15.1**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (vgl. Art. 63 Abs. 4bis VwVG; Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Im vorliegenden Fall ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 5'000.- festzusetzen. Zur Bezahlung der Verfahrenskosten wird nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils der geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe verwendet.

#### **E. 15.2**

Der Beschwerdeführer hat als unterliegende Partei keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (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.