

VG Freiburg, 14.06.2016, 3 K 2643/13

Anbinden von Rindern in einem ökologischen Kleinbetrieb

Ein Kleinbetrieb im Sinne von Art. 39 VO (EG) Nr. 889/2008 liegt vor (24), wenn der Betrieb einen geringeren Bestand aufweist als den Durchschnittsbestand von Ökobetrieben seines Bundeslandes. Eine Ausnahme vom Verbot der Anbindung von Rindern kann nach Art. 39 VO (EG) Nr. 889/2008 nur erteilt werden, wenn die Anforderungen des Art. 22 Abs. 2 Buchst. a VO (EG) Nr. 834/2007 vorliegen. Daher ist im Einzelfall zu prüfen, ob aufgrund klimabedingter, geographischer oder struktureller Beschränkungen dem Anbindungsverbot nicht entsprochen werden kann (Rn.36).

Tenor

Die Nebenbestimmung 2b) im Bescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 27.11.2013 wird aufgehoben, soweit nicht das Halten von höchstens 42 Kühen im Jahresdurchschnitt zugelassen wird.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1

Der Kläger begehrt die Änderung einer ihm für die Zeit ab 31.12.2013 erteilten Genehmigung der Anbindehaltung von Rindern in der ökologischen Produktion.

2

Der Kläger hält in seinem landwirtschaftlichen Betrieb in ..., Tiere, u.a. Rinder. Sein Betrieb befindet sich seit 1994 im Kontrollverfahren des ökologischen Landbaus. Mit Ausnahmegenehmigung der damals zuständigen Kontrollstelle (Kontrollverein Ökologischer Landbau e.V.) vom 30.12.2008 wurde ihm gem. Anhang I B Ziff. 6.1.5 VO (EG) Nr. 1804/1999 die Anbindehaltung von 17 Milchkühen und einem Zuchtbullen erlaubt, befristet bis 31.12.2010. In der Begründung wurde ausgeführt, im Zuge der Revision der EG-Öko-Verordnung sei in den Durchführungsbestimmungen festgelegt worden, dass die zuständigen Behörden bestehende Ausnahmeregelungen für Anbindehaltung von Rindern auf Antrag längstens bis 30.12.2013 verlängern könnten.

3

Am 10.02.2010 beantragte der Kläger die Verlängerung der ihm erteilten Ausnahmegenehmigung für die Anbindehaltung bis 30.12.2013 mit der Begründung, es sei nicht möglich, die Vorschrift in der EG-Öko-Verordnung über die Untersagung der Anbindehaltung der Tiere bis 30.12.2013 einzuhalten. In einer Stellungnahme des Landratsamts ... - Fachbereich Landwirtschaft - vom 15.03.2010 heißt es,

die betriebswirtschaftliche Gesamtanalyse des Betriebs und die Analyse der Tierhaltungsverfahren lasse voraussichtlich auch für die Zeit nach dem Jahr 2013 eine wirtschaftliche ökologische Tierhaltung erwarten. Um die Tierhaltung an die Vorschriften der EG-Öko-Verordnung anzupassen, werde ein Plan erstellt, der vorsehe, dass die Einhaltung der EG-Öko-Verordnung spätestens ab 2014 erreicht werde. Die Verlängerung der Ausnahmegenehmigung werde befürwortet. Mit Bescheid vom 25.10.2010 erteilte das Regierungspräsidium Karlsruhe die begehrte Genehmigung für die Anbindehaltung von 18 Milchkühen.

4

Mit Schreiben vom 17.11.2011 wies das Regierungspräsidium Karlsruhe den Kläger darauf hin, dass die ihm erteilten Ausnahmegenehmigungen im Bereich seiner ökologischen Tierhaltungsproduktionseinheit bis 30.12.2013 befristet seien. Bis dahin müssten verordnungskonforme Verhältnisse geschaffen sein, damit er auch danach noch ökologisch produzieren könne. Die Problemlösungen müssten rechtzeitig angepackt werden. Die untere Landwirtschaftsbehörde vor Ort könne ihn nach Bedarf unterstützen.

5

Am 22.04.2013 beantragte der Kläger nach Art. 39 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 - EU-Öko-DVO - die Erteilung einer Genehmigung, dass Rinder auch nach dem 31.12.2013 angebunden werden dürften. Nach Art. 39 EU-Öko-DVO seien Ausnahmen von den allgemeinen Produktionsvorschriften aufgrund klimabedingter, geographischer oder struktureller Beschränkungen vorgesehen. Diese seien bei seinem Betrieb gegeben. Er halte mehr als 35 Rindergroßvieheinheiten (RVG) bzw. 35 Kühe im Jahresdurchschnitt. Angebunden seien allerdings nur 17 Kühe und ein Zuchtbulle. Die anderen Kühe würden im Laufstall biokonform gehalten. Er habe keine Möglichkeit, ohne die beantragte Ausnahmegenehmigung über den 31.12.2013 hinaus Bioprodukte zu vermarkten. Er müsste dann die Produkte konventionell vermarkten und überdies möglicherweise im jeweiligen Verpflichtungsvertrag bereits ausbezahlte Fördergelder zurückzahlen. Dies bedrohe seine wirtschaftliche Existenz. Er sei auf die eingeführte Biovermarktung angewiesen. In einer seinem Formantrag vom 27.07.2013 beigefügten Stellungnahme führte er ergänzend aus, sie seien seit Beginn im biologischen Landbau. Sie hätten den Milchviehstall mit 17 Milchkühen und einem Zuchtbullen 1997 umgebaut. Die Milchkühe und der Zuchtbulle seien im Sommer auf der Weide und würden nur zum Melken in den Stall gebracht. Außerdem besäßen sie noch einen Mutterkuhstall, den Sie 2002 nach Bio-Richtlinien gebaut hätten. Dort hielten sie 26 Mutterkühe mit Nachzucht sowie Mastbullen. Die Tiere im Milchviehstall stünden in loser Anbindung. Der Stall entspreche aber eben nicht mehr der neuen Bio-Richtlinie. Sie müssten ihn in einen Laufstall umbauen, hätten aber nicht mehr Fläche zur Verfügung, weil sie „zwischen den Häusern“ seien. Durch den Umbau könnten sie keine 17 Milchkühe mehr halten, sondern nur noch max. 8 - 10. Sie fielen nicht mehr unter die Kleinerzeugerregelung, da sie zwar nur 17 Kühe in der Anbindung hätten, aber insgesamt mehr als 35 Kühe besäßen. Sie könnten den Betrieb nicht verkleinern, da sie dann Mutterkühe abbauen müssten, welche entsprechend der Bio-Richtlinie gehalten würden. Eine komplette Aussiedlung des Betriebes sei wegen der hohen Investitionen nicht möglich.

6

Mit Schreiben vom 08.10.2013 wies das Regierungspräsidium Karlsruhe den Kläger darauf hin, die zuständige Behörde könne genehmigen, dass Rinder in Kleinbetrieben angebunden würden, wenn es nicht möglich sei, die Rinder in Gruppen zu halten, deren Größe ihren verhaltensbedingten Bedürfnissen angemessen wäre, sofern die Tiere während der Weidezeit Zugang zu Weideland und mindestens zweimal in der Woche Zugang zu Freigelände hätten, wenn das Weiden nicht möglich sei. Baden-Württemberg und Bayern hätten gemeinsam den sogenannten Kleinbetrieb, für den die Regelung zur Geltung kommen könne, definiert. Demnach liege die Grenze für den Rinderbestand bei max. 35 RGV im Jahresdurchschnitt. Sofern die Nachzucht komplett konform zur EU-Öko-Verordnung gehalten werde, könne der Bestand max. 35 Kühe im Jahresdurchschnitt umfassen. Dem Antrag des Klägers sei zu entnehmen, dass das Unternehmen aus zwei Produktionseinheiten bestehe, die er zusammen als einen Betrieb bewirtschafte. Das Gesamtunternehmen sei dem Kontrollsystem der EU-Öko-Verordnung unterstellt. Beide Produktionseinheiten seien folglich gemeinsam zu betrachten. In seiner Produktionseinheit „...“ halte er 17 Milchkühe und einen Zuchtbullen. Im 2002 neugebauten Mutterkuhstall halte er 26 Mutterkühe mit Nachzucht sowie Mastbullen. Im Jahr 2012 habe er durchschnittlich insgesamt 81,6 RGV bzw. 39,9 Kühe gehalten. Somit erfülle das Unternehmen nicht die Voraussetzungen für den sogenannten Kleinbetrieb. Er habe angegeben, den Bestand in den folgenden Jahren nicht reduzieren zu wollen. Es sei daher beabsichtigt, die Anbindehaltung nicht zu genehmigen.

7

Der Kläger erwiderte hierauf, ab dem Jahresende 2013 werde die Haltung auf einen Bestand von 35 Rindern im Jahresdurchschnitt begrenzt, bis die Haltung von 40 Rindern wieder erlaubt werde. Es werde um rechtsmittelfähige Entscheidung über seinen weitergehenden Antrag gebeten, einen Rinderbestand mit bis zu 40 Großvieh-einheiten im Jahresdurchschnitt unter der Voraussetzung zu halten, dass nur 17 Tiere - so wie bisher auch - angebunden würden. Die Umstände des Betriebes machten nur das Anbinden von 17 Tieren erforderlich. Aufgrund dessen lägen besondere Umstände vor, die die Genehmigung rechtfertigten.

8

Mit Bescheid vom 27.11.2013 genehmigte das Regierungspräsidium ... die Anbindehaltung der Rinder des Klägers in der Produktionseinheit ... für 18 Stellplätze ab dem 31.12.2013. Der Genehmigung wurden mehrere einzuhaltende Nebenbestimmungen beigefügt (Ziffer 2). Unter Ziffer 2b) heißt es, der Kläger halte höchstens 35 Kühe im Jahresdurchschnitt und die gesamte Nachzucht werde konform zur EU-Öko-Verordnung gehalten. Der Antrag auf Genehmigung der Anbindehaltung für einen Rinderbestand mit bis zu 40 Großvieheinheiten im Jahresdurchschnitt wurde abgelehnt (Ziffer 3).

9

Der Kläger hat am 18.12.2013 Klage erhoben. Zur Begründung führt er aus, das EU-Bio-Recht nenne „Kleinbetriebe“, für welche die Mitgliedstaaten die Anbindehaltung gestatten könnten, wenn die Tiere im Übrigen in geeigneter Weise ins Freie kämen. In Baden-Württemberg werde als „Kleinbetrieb“ ein Betrieb angesehen, der höchstens 35 Kühe im Jahresdurchschnitt halte und zwar im Sinne von 35 Rindergroßvieh-einheiten. Irgend einen tragenden Grund für diese Zahl gebe es nicht. Es werde nicht danach differenziert, wie viele Rinder angebunden würden, so dass ein Betrieb

mit 35 Kühen, der alle Rinder anbinde, die Genehmigung erhalte. Einem Betrieb - wie seinem eigenen -, in dem 42 Tiere gehalten, aber nur 18 angebunden würden, werde die Genehmigung nicht erteilt. Die Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Kleinbetrieb“ in Baden-Württemberg sei willkürlich. Sie sei völlig losgelöst von der Intention des EU-Gesetzgebers. Die Ausnahmenorm ziele darauf ab, es Betrieben, die wenige Tiere anbänden, zu gestatten, dies weiter zu tun, wenn dies aus besonderen klimatischen, örtlichen oder betrieblichen Gründen nicht anders möglich sei. Die Auslegung in Baden-Württemberg, dass es nicht darauf ankomme, wie viele Tiere überhaupt angebunden, sondern wie viele Tiere insgesamt im Betrieb gehalten würden, sei unter Berücksichtigung des Normzwecks willkürlich. Die Beschränkung auf 35 Großvieheinheiten im Jahresdurchschnitt sei für einige Zeit im kommenden Jahr möglich. Das Fehlen der weiteren sieben Tiere bedrohe aber im Ergebnis die Wirtschaftlichkeit seines Betriebs. Der Begriff „Kleinbetrieb“ sei ein unionsrechtliches Tatbestandsmerkmal. Die bekannten nationalen Auslegungen endeten bei 70 Tieren inklusive der Nachzucht. In den Niederlanden würden 50 Rinder inklusive Nachzucht als „Kleinbetrieb“ angesehen. Die Festlegung einer Grenze bei 35 Rindergroßvieheinheiten im Jahresdurchschnitt habe keine fachliche Grundlage. Die unionsrechtliche Regelung ziele darauf ab, keine Ursachen dafür zu schaffen, Betriebe, nur weil sie Tiere gelegentlich anbinden müssten, ganz aus der ökologischen Tierhaltung zu drängen. Dies entspreche weder dem Tierwohl noch der Erwartung der Verbraucher. Das Land Baden-Württemberg habe es unterlassen, die betriebswirtschaftlichen Umstände zu analysieren. Soweit der Beklagte vortrage, im Rahmen des Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum II 2007-2013 (MEPL II) seien Milchviehbestände in drei Kategorien aufgeteilt worden, solche mit weniger als 30 Kühen, solche mit mehr als 60 Milchkühen und die Betriebe dazwischen, habe dies mit der Frage, was unionsrechtlich für die Zwecke der Anbindehaltung ein „Kleinbetrieb“ sei, nichts zu tun. Der Begriff „Kleinbetrieb“ könne nur kohärent und einheitlich für die Union ausgelegt werden. Einen Grund für eine unterschiedliche Behandlung in den verschiedenen Mitgliedstaaten gebe es nicht. Wenn sich keine vergleichsweise Lösung finde, müsse die Auslegung des Tatbestandsmerkmals durch Vorlage beim Gerichtshof der Europäischen Union geklärt werden. Die Europäische Kommission habe den Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Art. 22 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 über die Gewähr von „Flexibilität“ bei der Anwendung des EU-Bio-Rechts durch eine Bestimmung der Durchführungsverordnung der Kommission (EG) Nr. 889/2007 die Möglichkeit im Sinne eines eigenen Gestaltungsspielraums eingeräumt, zur Lösung spezifischer Probleme in der ökologischen/biologischen Tierhaltung das Anbinden von Rindern zu gestatten. Die Vollharmonisierung der Regeln der ökologischen Landwirtschaft sei auf diese Weise und begrenzt auf diesen Punkt durchbrochen worden. Die Mitgliedstaaten müssten diese Punkte selbst regeln. Art. 39 der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 889/2008 setze hierfür den Rahmen. Der Begriff „Kleinbetrieb“ sei ein Tatbestandsmerkmal des Unionsrechts. Mitgliedstaaten behandelten Betriebe mit bis zu 70 Tieren als „Kleinbetriebe“. Auch die Europäische Kommission rüge diese Praxis nicht. Die „zuständigen Behörden“ in den Mitgliedstaaten sollten festlegen, was gestattet werde. Welche Formen der verfassungsrechtlichen Legitimation dabei beachtet werden müssten, richte sich nach dem Verfassungs- und Staatsrecht des jeweiligen Mitgliedstaates. In Deutschland müssten solche berufsrechtlichen Regelungen durch Rechtsnorm, etwa Rechtsverordnung, erfolgen. Wenn in Deutschland entschieden werden müsse, ob der unionsrechtlich eröffnete Gestaltungsspielraum für 35 Rinder oder 60 Rinder genutzt werde, bedürfe es im Hinblick auf den Gesetzesvorbehalt nach Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG einer Rechtsnorm. Verwaltungsvorschriften genügen nicht. Die Festlegung des Landes Baden-Württemberg auf max. 35 RGV sei nicht einmal in einer Verwaltungsvorschrift erfolgt. Der angefochtene Bescheid lasse keine Begründung für die Grenze von 35 Rindern erkennen, auch nicht, gestützt auf welche Erwägungen das Ermessen ausgeübt worden sei. Im Rahmen der Entwicklung des EU-Bio-Rechts seien im Hinblick auf die Witterungsbedingungen in alpinen und voralpinen Berglagen Ausnahmeregelungen geschaffen worden. Insbesondere Deutschland habe die Notwendigkeit, die Existenz der traditionell arbeitenden Bauern im Schwarzwald und im bayerischen

Alpenvorland zu erhalten, in die Verhandlungen eingebracht. Aus der Struktur des EU-Bio-Rechts, das davon geprägt sei, dass die Europäische Kommission das alleinige Initiativrecht habe, ergebe sich, dass die Bedingungen, die in Deutschland für Bauern in Berggebieten gälten, als Ausnahmen formuliert seien, obwohl es sich um zentrale Regeln handele, ohne die Biolandwirtschaft und insbesondere Viehhaltung in diesen Regionen gar nicht möglich sei. Um den Schutz der traditionellen Tierhaltung auch tatsächlich zu erreichen, dürften die Tatbestandsmerkmale der Ausnahmeregelung nicht eng ausgelegt werden. Die kleinen Betriebe in voralpinen und alpinen Regionen hätten zu den ersten gehört, die auf die ökologische Tierhaltung umgestellt hätten, obwohl sie typischerweise außerstande seien, in größere Ställe, insbesondere Laufställe ohne Anbindehaltung, zu investieren. Bei Ställen in Ortslage sei ein Auslauf nicht möglich. In Bergregionen sei auch das Errichten von Ställen außerhalb der Ortslage häufig praktisch unmöglich, ganz abgesehen davon, dass die heutige Betreibergeneration nicht über die finanziellen Mittel verfüge, etwas zu ändern. Zum Beweis für die Verhandlungsposition der Bundesrepublik Deutschland bei der Fortschreibung der Öko-Verordnungen, insbesondere hinsichtlich der Tatsache, dass Deutschland durch Protokollerklärung klargestellt habe, dass es sich bei den Regelungen über die Anbindehaltung in Kleinbetrieben um Regelungen handele, die als Grundregeln für die ökologische Landwirtschaft in Deutschland und nicht als Ausnahmeverordnungen anzusehen seien, sei eine amtliche Auskunft des Bundeslandwirtschaftsministeriums einzuholen. Die Auslegung des unbestimmten Tatbestandsmerkmals „Kleinbetrieb“ orientiere sich an unionsrechtlichen Maßstäben. Maßstab seien nicht die Verhältnisse im einzelnen Land, sondern die Verhältnisse in ganz Europa. Der Betrieb des Klägers sei gemessen an den landwirtschaftlichen Betrieben, wie man sie in anderen Staaten der Europäischen Union finde, nicht nur „klein“, sondern „winzig“. Die strenge Position, die von einigen Akteuren der Bioverbände vertreten werde, lasse das Existenzinteresse der betroffenen Bauern in den Hintergrund treten. Es werde bestritten, dass irgendjemand eine Zahl von 35 Milchkühen für das Jahr 2013 prognostiziert habe. Das vom Beklagten erwähnte Schreiben der EU-Kommission aus dem Jahr 2010 sei eine Stellungnahme auf Sachbearbeiterebene. Die dort vertretene Meinung, dass der Begriff „Kleinbetrieb“ gemessen an den jeweiligen strukturellen und wirtschaftlichen Bedingungen, die sehr unterschiedlich seien, auszulegen wäre, finde im Unionsrecht keine Grundlage. Denn dies bewirke das Gegenteil dessen, was Ziel der Vollharmonisierung des EU-Bio-Rechts sei, nämlich faire und gleiche Bedingungen in allen Regionen der Europäischen Union zu schaffen. Nicht entscheidend sei, was die EU-Kommission akzeptiere. Denn die Auslegung sei dem Gerichtshof der Europäischen Union vorbehalten. Dass das Bundesministerium keinen Handlungsbedarf auf Bundesebene gesehen habe, berücksichtige die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Für die Rechtsanwendung sei unerheblich, was im März 2009 bei der Konferenz der Sachbearbeiter in den Aufsichtsbehörden der Bundesländer zur Auslegung des Begriffs „Kleinbetriebe“ entschieden worden sei. Der Kläger habe schon ökologische Tierhaltung betrieben, als noch kein Verbot der Anbindehaltung existiert habe. Es liege nicht nur ein Eingriff in Art. 12 GG vor. Man könne den Eingriff auch als einen des Unionsrechts betrachten mit der Folge, dass Prüfungsmaßstab der Grundrechtskatalog des Unionsrechts sei, insbesondere die Gewährleistung der Gewerbefreiheit, aber auch der strikte Grundsatz der Proportionalität staatlichen Handelns. Die Festlegung der Grenze von 35 RGV sei vollständig willkürlich und zufällig. Es sei erforderlich, die Betriebsdaten aller Mitgliedstaaten heranzuziehen. Es würde den Betrieb des Klägers vollständig unwirtschaftlich machen, wenn die vorhandenen Milchkühe in den neuen Laufstall umgestellt würden.

11

die Nebenbestimmung b) im Bescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 27.11.2013 aufzuheben, soweit nicht das Halten von höchstens 42 Kühen im Jahresdurchschnitt zugelassen wird,

12

hilfsweise die Nebenbestimmung b) im Bescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 27.11.2013 dahingehend abzuändern, dass sie lautet: „Sie halten höchstens 42 Kühe im Jahresdurchschnitt, die gesamte Nachzucht wird konform zur EU-Öko-Verordnung gehalten.“

13

Der Beklagte beantragt,

14

die Klage abzuweisen.

15

Zur Begründung führt er ergänzend aus, es sei geprüft worden, ob eine Genehmigung unter Bedingungen möglich wäre. Es sei festgestellt worden, dass sich der Betrieb seit Bestehen der Regelung des Verbots der Anbindehaltung im Jahre 1999 bereits weiterentwickelt habe und im Jahr 2002 in Kenntnis des eigentlichen Verbots der Anbindehaltung von Rindern ein neuer Stall gebaut worden sei, in dem Rinder nicht angebunden würden. Neben den weiterhin bestehenden Stallungen mit 17 Plätzen in Anbindehaltung für die Milchkühe würden als Betriebserweiterung in diesem neuen Stall 26 Mutterkühe mit Nachzucht sowie Mastbullen gehalten. Eine Umstellung der 17 angebondenen Milchkühe habe somit nicht stattgefunden. Die Festlegung in Baden-Württemberg zur Definition des Kleinbetriebs basiere auf Analysen der Viehhaltung landwirtschaftlicher Betriebe in Baden-Württemberg, wie sie im MEPL II aufgeführt sei. In dieser Analyse werde eine Aufteilung der Betriebsgrößen vorgenommen in kleinere Milchviehbestände mit weniger als 30 Kühen, mittlere Milchviehbestände mit 30-60 Milchkühen und größere Milchviehbestände mit über 60 Milchkühen. Bei der Abstimmung mit anderen Bundesländern, aufgrund der ähnlichen strukturellen Verhältnisse insbesondere mit Bayern, sei eine Bestandsgrenze sogar oberhalb der 30 Kühe, nämlich bei 35 Kühen festgelegt worden, um unter anderem auch den in der Analyse aufgezeigten Strukturwandel zu berücksichtigen. Der MEPL II sei durch die Europäische Kommission in allen Fassungen genehmigt worden. In einem Merkblatt zur Anbindehaltung von Rindern im ökologischen Landbau vom Juli 2010 im Rahmen der Veröffentlichungsreihe „Merkblätter für die umweltgerechte Landbewirtschaftung“ des landwirtschaftlichen Technologiezentrums Augustenberg (LTZ) sei diese Definition allen landwirtschaftlichen Betrieben zur Verfügung gestellt worden. Demnach liege die Grenze für den Rinderbestand bei max. 35 RGV im Jahresdurchschnitt. Sofern die Nachzucht komplett konform zur EU-Öko-Verordnung gehalten werde, könne der Bestand max. 35 Kühe im Jahresdurchschnitt umfassen. Bei Anträgen nach Art. 95 Absatz 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 - EU-Öko-DVO - seien die unteren Landwirtschaftsbehörden mit einzubeziehen gewesen. Diese nähmen die Anträge entgegen und führten eine betriebswirtschaftliche Gesamtanalyse durch. Lasse diese Betriebsanalyse voraussichtlich auch für die Zeit nach dem Jahr 2013 eine wirtschaftliche Tierhaltung

erwarten, plane die untere Landwirtschaftsbehörde mit dem Betriebsleiter in Zusammenarbeit mit dem Berater für ökologischen Landbau und der Stallbauberatung die Entwicklung des Betriebes nach dem Jahr 2013. Diese Beratung habe offenbar auch beim Kläger stattgefunden. Die dem Antrag vom 10.02.2010 beigefügten Auszüge aus einem E-Mail-Verkehr zeigten die Diskussion um die Weiterführung des Betriebs und die entsprechenden Möglichkeiten. Das Regierungspräsidium habe daraufhin den Antrag auf Anbindehaltung genehmigt. Aufgrund Art. 39 EU-Öko-DVO könne der weitergehende Antrag des Klägers für bis zu 40 Großvieheinheiten im Jahresdurchschnitt auch nicht unter Berücksichtigung der Tatsache, dass nur 17 Tiere angebunden würden, genehmigt werden. Der Begriff „Kleinbetrieb“ sei im EU-Öko-Recht nicht festgelegt. Andere Bundesländer hätten die maximal zulässige Größe für den Kleinbetrieb mit 20 Kühen und zugehöriger Nachzucht festgelegt. In Baden-Württemberg und Bayern sei diese Grenze aufgrund der Struktur der Betriebe auf 35 Kühe und zugehörige Nachzucht festgelegt worden. Die Festlegung sei auf der Grundlage einer ausführlichen Analyse der Viehhaltung landwirtschaftlicher Betriebe in Baden-Württemberg und einer intensiven Beschäftigung mit der Thematik erfolgt. Es könne auch nicht unter zusätzlichen Bedingungen eine Genehmigung erteilt werden, da das Ziel der EG-Öko-Regelung klar sei, dass es untersagt werde, Tiere in Anbindung zu halten, und der Betrieb ausreichend Zeit und Möglichkeiten gehabt habe, die Haltungsbedingungen der Milchkühe ohne Anbindung zu gestalten. Wenn der Plan zur Anpassung der Tierhaltung an die Vorschriften der EG-Öko-Verordnung bereits im Jahr 2002 vorgesehen habe, dass die zu diesem Zeitpunkt angebundenen Tiere zum Auslaufen der damals erteilten Genehmigung Ende 2010 nicht mehr angebunden werden sollten, dies im Jahr 2010 zusammen mit der unteren Landwirtschaftsbehörde erneut durchgesprochen worden sei, aber dennoch nicht wie vorgesehen bis Ende 2013 umgesetzt worden sei, könne dies nicht Grundlage für die Erteilung einer weiteren Ausnahmegenehmigung sein. Der Kläger habe die Möglichkeit zur Vergrößerung seines Betriebes genutzt. Aus dem HIT-Auszug von 2012 ergebe sich ein Gesamtrinderbestand von etwa 114 Tieren. Dies spreche dafür, dass die strukturellen Bedingungen (vgl. Erwägungsgrund 25 der EG-Öko-DVO) eine Vergrößerung des Tierbestands ermöglichen und somit kein Kleinbetrieb mehr vorliege, der in seiner Entwicklungsfähigkeit so stark eingeschränkt sei, dass die weitere Tierhaltung nur mit der Weiterführung der Anbindehaltung möglich wäre. Die betriebswirtschaftliche Analyse der unteren Landwirtschaftsbehörde habe sich mit der Frage der wirtschaftlichen ökologischen Tierhaltung nach Auslaufen der Ausnahmegenehmigungen nach Art. 95 Abs. 1 EG-Öko-DVO im Jahr 2013 unter Kenntnis der Definition eines Kleinbetriebes beschäftigt und die Wirtschaftlichkeit bestätigt. Das Öko-Recht habe sich im Laufe der Zeit stark verändert und sei erstmals ab 1992 auf EU-Ebene staatlich geregelt worden. Damals seien aber noch keine Regelungen für eine ökologische Tierhaltung getroffen worden. Diese sei durch private Standards geregelt worden, die eine Anbindehaltung außerhalb der Weideperiode ohne weitere Auflagen akzeptiert hätten. 1999 seien erstmals Regelungen für eine ökologische Tierhaltung in die EWG-Öko-VO aufgenommen und geregelt worden, dass Tiere nicht angebunden werden dürften, jedoch auf begründeten Antrag unter bestimmten Voraussetzungen zeitlich begrenzt davon abgewichen werden dürfe. Es sei ein Übergangszeitraum festgelegt worden, der am 31.12.2010 abgelaufen sei. Die Regelung sei bis 31.12.2013 verlängert worden. Nach der EWG-Öko-VO habe die Kommission vor dem 31.12.2006 einen Bericht an den Rat über die Umsetzung mehrerer Ausnahmeregelungen von den Vorschriften für die ökologische Tierhaltung vorlegen müssen. Ende 2005/Anfang 2006 seien in Baden-Württemberg die Daten über die Ist-Situation im Bereich der Ausnahmeregelung „Anbindehaltung“ bei den Kontrollstellen ermittelt worden. Es habe in Baden-Württemberg 1.650 Betriebe mit ökologischer Rinderhaltung gegeben. Davon hätten 700 Betriebe (= 42 %) ihre Rinder in einem System mit Anbindehaltung gehalten. Von den 700 Betrieben hätten 579 Betriebe eine Ausnahmegenehmigung gehabt, befristet bis 31.12.2010. 121 Betriebe seien als Kleinbetriebe im Besitz einer unbefristeten Ausnahmegenehmigung gewesen. Die Kontrollstelle habe hierzu Betriebe gezählt, die max. 25 Großvieheinheiten gehalten hätten. Baden-Württemberg und Bayern seien die

Länder mit den meisten Öko-Betrieben mit Anbindehaltungssystem gewesen. In Baden-Württemberg seien zu 40 % und in Bayern zu 48 % der rinderhaltenden Öko-Betriebe mit Anbindehaltung mehr als 30 Rinder gehalten worden. Die Durchschnittsgröße der Öko-Rinderbetriebe in Deutschland habe 2006 bei 31 RGV gelegen. Aufgrund der zum 31.12.2010 auslaufenden Ausnahmeregelung zur Anbindehaltung, der hohen Zahl von Betrieben in Baden-Württemberg, die von der befristeten Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht hätten, und der Überschneidung des Auslaufens der Befristung der Anbindehaltung mit der neuen Förderperiode für landwirtschaftliche Betriebe im Rahmen des MEPL II (2007-2013) sei es aus Sicht des Landes auch im Interesse der Betriebe erforderlich gewesen, frühzeitig zu klären, wie mit den Ausnahmeregelungen weiter verfahren werden solle. Hinsichtlich der Auslegung des Begriffs „Kleinbetrieb“ gebe es keine Festlegung auf EU-Ebene. Eine Festlegung auf EU-Ebene anhand einer fixen Zahl sei von der EU-Kommission nicht vorgesehen und könne die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht wiedergeben. Folglich müsse eine Festlegung auf Mitgliedstaaten-Ebene, gegebenenfalls unter Berücksichtigung föderaler Zuständigkeiten stattfinden. Eine einheitliche Festlegung auf Bundesebene werde der sehr unterschiedlichen Agrarstruktur und den sehr unterschiedlichen Standortbedingungen, auf die auch Erwägungsgrund 23 der Verordnung (EG) Nr. 1804/1999 abhebe, nicht gerecht. Durchschnittlich hielten die Öko-Betriebe im Jahr 2005 in Baden-Württemberg 38,4 Rinder, davon durchschnittlich 21,3 in Anbindehaltung. Im Jahr 2003 hielten Öko-Betriebe durchschnittlich 26 Milchkühe, davon durchschnittlich 13,6 in Anbindehaltung. Die Betriebe mit Anbindehaltung fänden sich schwerpunktmäßig in Regionen, die aufgrund struktureller und geographischer Einschränkungen die Einrichtung eines neuen größeren Laufstalls nur mit hohem finanziellen Aufwand umsetzen könnten. Der Verzicht auf ein System mit Anbindehaltung bedinge - unter anderem zur Refinanzierung der Investition - meist eine Vergrößerung des Tierbestandes. Die Anbindehaltung für Kälber bis zu einem Alter von sechs Monaten sei nach § 5 der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung verboten. Die Zahl von durchschnittlich 26 Milchkühen in Öko-Betrieben im Jahr 2003 in Baden-Württemberg sei auf 35 Milchkühe für das Jahr 2013, dem Zeitpunkt des Auslaufens des MEPL II, prognostiziert worden. Die EU-Kommission habe im Jahr 2007 eine weitere Präzisierung mit dem Hinweis darauf abgelehnt, dass es den Mitgliedstaaten überlassen sei, eine an die landesspezifischen Gegebenheiten angepasste Definition vorzuschlagen. Eine gemeinsame Definition für 27 Mitgliedstaaten zu finden, in denen die strukturellen und wirtschaftlichen Bedingungen sehr unterschiedlich seien, würde sich als sehr schwierig erweisen. Aufgrund dieser Ablehnung seitens der EU-Kommission sei in Bayern und Baden-Württemberg im Rahmen der Bearbeitung des MEPL II die Definition für einen „kleinen Betrieb“ verwendet worden, um eine gewisse Rechtssicherheit zu erlangen. Der Grundgedanke sei hierbei gewesen, dass, wenn die EU-Kommission akzeptiere, dass Fördergelder der EU an Betriebe flössen, die durch die Definition in Baden-Württemberg als „kleiner Betrieb“ gälten und somit die Ausnahmeregelung zur Anbindehaltung in Anspruch nehmen könnten, die EU-Kommission die Regelungen selbst ebenfalls akzeptiere. Das Bundeslandwirtschaftsministerium habe im Jahr 2009 eine einheitliche Regelung auf Bundesebene mit der Begründung abgelehnt, dass für den Bund kein weiterer Handlungsbedarf bestehe. Vielmehr obliege die Durchführung der Regelungen der EG-Öko-VO und der damit verbundenen Rechtsvorschriften den Ländern. Im März 2009 sei auf einer der weiteren Ökolandbau-Länderreferenten-Sitzungen festgehalten worden, dass 20 Kühe als Obergrenze für Kleinbetriebe anzusehen seien. Es liege keine Regelung zur Berufsausübung vor, sondern es würden Kriterien festgelegt, die es ermöglichten, mithilfe von Ausnahmen die vom Landwirt freigewählte ökologische Tierhaltung aufrechtzuerhalten. Aufgrund der EU-Verordnung liege eine gesetzliche Grundlage vor. Ein Betrieb könne nicht „klein“ sein, wenn er durchschnittlich oder sogar überdurchschnittlich sei. Als Kleinbetrieb könne maximal der Durchschnitt gelten. Es sei eine Vielzahl von Faktoren zu berücksichtigen, die jedoch (nicht zuletzt aufgrund der Vielzahl der in Baden-Württemberg betroffenen Betriebe) nicht in jedem Einzelfall in Gänze geprüft werden könnten. Somit erscheine die Festlegung einer Kennzahl als Hilfsgröße als angemessenes Mittel, den

Anforderungen der Verordnung Rechnung zu tragen, ohne die Praktikabilität der Ausnahmeregelung zu vernachlässigen. Die unteren Landwirtschaftsbehörden seien speziell beauftragt worden, mit dem Betriebsleiter in Zusammenarbeit mit dem Berater für ökologischen Landbau und der Stallbauberatung die Entwicklung des jeweiligen Betriebs nach dem Jahr 2013 zu planen. Eine nachträgliche Veränderung der Tierbestandsgröße erscheine insbesondere unter dem Aspekt der Planungssicherheit und der Kontinuität nicht angemessen, solange seitens der EU keine anderen Vorgaben gemacht würden. Die Festlegungen der weiteren Mitgliedstaaten mögen andere Werte aufzeigen. Es sei aber davon auszugehen, dass alle Mitgliedstaaten, die noch Ausnahmen zur Anbindehaltung in Kleinbetrieben zuließen, eine handhabbare und praktikable Größe anhand der Betriebsgröße gefunden hätten und diese vermutlich auch nicht erneut anpassen würden. Die Mitgliedstaaten mit den größten Anteilen an Öko-Betrieben mit Anbindehaltung, also Deutschland (und hier insbesondere Bayern und Baden-Württemberg) und Österreich mit insgesamt 70 % aller Anbindehaltungsbetriebe der EU, hätten gleichlautende Festlegungen. Wenn Baden-Württemberg keine Hilfsgröße definiert und angewendet hätte, wäre jeder Betrieb als Einzelfall zu betrachten und die übrigen Anforderungen, die sich aus den Regelungen der EG-Öko-VO und der EG-Öko-DVO ergäben, zu prüfen. Im Jahr 2014 seien in Baden-Württemberg durchschnittlich 40 Milchkühe je Betrieb gehalten worden, im Landkreis ... jedoch nur 25. Der Betrieb des Klägers mit 18 Milchkühen liege somit unter dem Durchschnitt. Er sei aber nur bedingt mit den anderen für die Statistik herangezogenen Betrieben vergleichbar, da daneben Kühe und Rinder gehalten würden, die einem anderen Verwendungszweck zuzuordnen seien. Somit sei die Betriebsgröße zur Einstufung des Kleinbetriebes weiter zu fassen. Es sei ein Vergleich mit den Betrieben vorzunehmen, die auch andere Rinder als Milchkühe hielten. Gemäß Agrarstruktur-Erhebung 2010 betrage die durchschnittliche Tieranzahl je Halter 45,58 Rinder. Im Jahr 2014 seien 1.015.781 Rinder von 18.040 Rinderhaltern gehalten worden. Daraus ergebe sich eine Durchschnittszahl von 56,3 Rindern je Betrieb. Im Betrieb des Klägers seien im Jahr 2013 durchschnittlich etwa 112 Rinder (über alle Altersstufen hinweg) gehalten worden. Damit liege der Betrieb über dem Durchschnitt. Geographische Beschränkungen schienen einem Umstieg von der Anbindehaltung auf die Laufstallhaltung nicht entgegenzustehen, da der Betrieb bereits im Jahr 2002 einen Zuwendungsbescheid des Regierungspräsidiums ... für den Bau eines Tretmiststalles für 36 Mutterkühe und den Bau von Jungviehboxen auf Tiefstreu für 40 Tiere erhalten habe. Der Stallneubau sei offenbar entsprechend umgesetzt worden. Sogenannte strukturelle Beschränkungen seien offenbar nicht vorhanden. Der Betrieb habe vergrößert werden können. Es seien Futterflächen vorhanden. Die im Jahr 2010 durchgeführte betriebswirtschaftliche Gesamtanalyse habe zu einem positiven Ergebnis geführt. Aufgrund der Darlegungen des Betriebs gegenüber seiner Kontrollstelle und dem Beklagten habe davon ausgegangen werden können, dass nach 2013 keine weitere Ausnahmegenehmigung benötigt werde. Der Betrieb des Klägers habe zwei getrennte Ställe mit unterschiedlichen Haltungsformen. Es sei die Frage zu stellen, warum ein Teil der Kühe nur aufgrund einer anderen Nutzungsrichtung in Anbindung gehalten werden müsse. Der Stallneubau im Jahr 2002 habe ursprünglich dazu dienen sollen, dass die in Anbindung befindlichen Kühe künftig nicht mehr angebunden werden müssten. Es sei aufgrund rein wirtschaftlicher Vorteile entschieden worden, weitere Kühe in den Betrieb einzustellen, und dadurch zu der heutigen Situation gekommen, obwohl die Übergangsregelungen 2010 hätten auslaufen sollen.

zum Seitenanfang zum Seitenanfang

Entscheidungsgründe

17

Die Klage ist zulässig und begründet. Die selbstständig anfechtbare belastende Nebenbestimmung (2b) im Bescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 27.11.2013 ist rechtswidrig, soweit nicht das Halten von höchstens 42 Kühen im Jahresdurchschnitt zugelassen wurde (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

18

Der Zulässigkeit der Klage steht nicht entgegen, dass der Prozessbevollmächtigte des Klägers in seinem Schriftsatz vom 14.10.2013 an das Regierungspräsidium Karlsruhe beantragt hatte, es dem Kläger zu gestatten, einen Rinderbestand mit bis zu 40 Großvieheinheiten im Jahresdurchschnitt unter der Voraussetzung zu halten, dass nur 17 Tiere angebunden werden. Zunächst ist dieses Schreiben sachdienlich dahin auszulegen, dass der Kläger die Erlaubnis zur Haltung von 40 Großvieheinheiten beantragen wollte oder von 40 Kühen, sofern die gesamte Nachzucht konform zur EU-Öko-Verordnung gehalten wird. Denn die baden-württembergischen Landwirtschaftsbehörden legen den Begriff des Kleinbetriebs in Art. 39 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 der Kommission vom 05.09.2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle - EU-Öko-DVO - (ABl. Nr. L 250 vom 18.09.2008, Seite 1) wie folgt aus: Von einem Kleinbetrieb soll auszugehen sein bei einem Rinderbestand von max. 35 Rindergroßvieheinheiten. Sofern die Nachzucht komplett konform zur EU-Öko-Verordnung gehalten wird, kann der Bestand max. 35 Kühe im Jahresdurchschnitt umfassen (vgl. Schreiben des MLR v. 27.07.2009 an RP Karlsruhe - GAS 311 - sowie Merkblätter für die Umweltgerechte Landbewirtschaftung von Juni 2010 - VAS 143 -). Dem einschlägigen Antragsformular ist ebenfalls zu entnehmen, dass nach Auffassung der baden-württembergischen Landwirtschaftsbehörden auch bei einer Haltung von mehr als 35 Rindergroßvieheinheiten eine Genehmigung nach Art. 39 EU-Öko-DVO in Betracht kommt, wenn nicht mehr als 35 Kühe im Jahresdurchschnitt gehalten werden, sofern die gesamte Nachzucht komplett konform zur EU-Öko-Verordnung gehalten wird. Denn in dem Formular wird dem Antragsteller die Möglichkeit gegeben, „Ich halte nicht mehr als 35 RGV im Jahresdurchschnitt“ anzukreuzen, „oder“ die Alternative „Ich halte nicht mehr als 35 Kühe im Jahresdurchschnitt. Meine gesamte Nachzucht wird komplett konform zur EU-Öko-Verordnung gehalten.“ Ausgehend hiervon ist davon auszugehen, dass sich der Kläger auf die letztgenannte Alternative bezog. Denn die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach der ersten Alternative scheidet von vornherein aus, da der Rinderbestand die Grenze von 35 Rindergroßvieheinheiten bei weitem überschreitet. Aus der HIT-Rinderdatenbank (VAS 121 ff.) ergibt sich, dass der durchschnittliche Bestand im Jahr 2012 bei 81,56 Rindergroßvieheinheiten lag, wohingegen (nur) 39,9 Kühe gehalten wurden. Auch hat er nicht Ziffer 3 des Bescheids des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 27.11.2013 angefochten, mit dem der Antrag auf Genehmigung der Anbindehaltung für einen Rinderbestand mit bis zu 40 Großvieheinheiten im Jahresdurchschnitt abgelehnt wurde.

19

Zwar will der Kläger mit der vorliegenden Klage erreichen, dass ihm die Haltung von 42 Kühen - und damit nicht nur von 40 Kühen, wie im Schreiben seines Prozessbevollmächtigten vom 24.10.2013 beantragt - gestattet wird. Soweit er nunmehr die Haltung von mehr als 40 Kühen begehrt, kann der Klage aber nicht entgegengehalten werden, dass es an einer entsprechenden Antragstellung fehlt. Die Klage richtet sich gegen die Bedingung unter 2b) des angefochtenen Bescheids, mit der auf Dauer sichergestellt werden soll, dass in den Genuss der Ausnahmegenehmigung nach Art. 39 EU-Öko-DVO nur ein Betrieb kommt, der als „Kleinbetrieb“ im Sinne der Vorschrift anzusehen ist. Soweit es um die Rechtmäßigkeit dieser Bedingung geht, liegt keine Fallkonstellation vor, in der der Kläger den Erlass eines begünstigenden Verwaltungsaktes beantragt und nach Ablehnung des Antrages Klage erhebt, die über den Antrag hinausgeht. Anders könnte möglicherweise die Zulässigkeit einer Klage zu beurteilen sein, mit der die Genehmigung einer Zahl von Anbindeplätzen begehrt wird, die über die bei der Behörde beantragte Zahl hinausgeht. Ein solcher Fall liegt aber hier nicht vor.

20

Die Klage ist auch begründet.

21

Rechtsgrundlage für die begehrte Genehmigung ist Art. 39 EU-Öko-DVO. Danach können die zuständigen Behörden, soweit die Bestimmungen gemäß Art. 22 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 Anwendung finden, genehmigen, dass Rinder in Kleinbetrieben angebunden werden, wenn es nicht möglich ist, die Rinder in Gruppen zu halten, deren Größe ihren verhaltensbedingten Bedürfnissen angemessen wäre, sofern die Tiere während der Weidezeit Zugang zu Weideland gemäß Art. 14 Abs. 2 EU-Öko-DVO und mindestens zweimal in der Woche Zugang zu Freigelände haben, wenn das Weiden nicht möglich ist. Nach Art. 22 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28.06.2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 - EU-Öko-VO - (ABl. Nr. L 189 vom 20.07.2007, Seite 1) sind Ausnahmen nach Art. 22 Abs. 1 EU-Öko-VO auf ein Mindestmaß zu beschränken und gegebenenfalls zeitlich zu begrenzen; sie dürfen nur gewährt werden, wenn sie für die Aufnahme oder die Aufrechterhaltung der ökologischen/biologischen Produktion in Betrieben mit klimabedingten, geographischen oder strukturellen Beschränkungen erforderlich sind. Nach Erwägungsgrund 21 EU-Öko-VO ist in der Anwendung der Produktionsvorschriften eine gewisse Flexibilität angezeigt, um eine Anpassung der ökologischen/biologischen Standards und Anforderungen an die lokalen klimatischen und geographischen Gegebenheiten, spezifische Tierhaltungspraktiken und den örtlichen Entwicklungsstand zu ermöglichen. Deshalb sollte die Anwendung von Ausnahmeregelungen zugestanden werden, aber nur in den Grenzen der im Gemeinschaftsrecht genau festgelegten Regelungen. Im Erwägungsgrund 25 EU-Öko-DVO heißt es, geographische und strukturell bedingte Unterschiede bei der landwirtschaftlichen Erzeugung und klimatische Zwänge könnten die Entwicklung der ökologischen/biologischen Produktion in bestimmten Regionen behindern; daher sollte, was Stallungs- und Anlagenmerkmale anbelange, von bestimmten Praktiken abgewichen werden können. Das - in Art. 14 Abs. 1 Buchst. b) vi) EU-Öko-VO grundsätzlich untersagte - Anbinden von Tieren sollte unter genau festgelegten Bedingungen in Betrieben, die aufgrund ihrer geographischen Lage und struktureller Zwänge, vor allem in Berggebieten, klein seien, gestattet werden, allerdings nur, wenn es nicht möglich sei, Rinder in Gruppen zu halten, die ihren Verhaltensbedürfnissen angemessen seien.

22

Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit sowie der EU-Rechtskonformität der Art. 22 Abs. 2 Buchst. a EU-Öko-VO, Art. 39 EU-Öko-DVO sind nicht erkennbar. Insbesondere liegt eine ausreichende gesetzliche Regelung im Sinne von Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG auch dann vor, wenn in den Vorschriften eine Berufsausübungsregelung zu sehen sein sollte. Dass die Auslegung des in der Ausnahmeregelung enthaltenen Tatbestandsmerkmals des „Kleinbetriebs“ den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten obliegt, stellt diese Annahme nicht infrage. Nicht erforderlich ist insbesondere eine normative Regelung bereits in der EU-Öko-VO oder der darauf beruhenden EU-Öko-DVO hinsichtlich der Frage, bis zu welcher Größe von einem Kleinbetrieb auszugehen ist. Darauf wurde allem Anschein nach im Hinblick auf die regionalen Besonderheiten verzichtet. Dies begegnet keinen rechtlichen Bedenken und genügt insbesondere den Anforderungen der sogenannten Wesentlichkeitstheorie (dazu BVerfG, Beschl. v. 09.05.2012 - 1 BvR 518/62, 308/64 -, BVerfGE 33,125).

23

Die Voraussetzung für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach Art. 39 EU-Öko-DVO liegen vor. Der Betrieb des Klägers stellt einen „Kleinbetrieb“ i. S. d. Vorschrift dar.

24

1. Ob ein solcher Kleinbetrieb vorliegt, kann nur durch einen Vergleich mit anderen (vergleichbaren) Betrieben ermittelt werden. Wenn der mittlere (durchschnittliche) Bestand vergleichbarer Betriebe unterschritten - und nicht erreicht - ist (vgl. etwa das Schreiben des Bundes Ökologische Lebensmittelwirtschaft vom 29.01.2016 - richtig wohl 29.01.2006 - an die Referentinnen und Referenten für Ökologischen Landbau der Länderministerien für Landwirtschaft, GAS 265), ist von einem Kleinbetrieb auszugehen.

25

1.1. Maßgeblich ist der Durchschnittsbestand von Betrieben in Baden-Württemberg. Der Kläger vertritt die Auffassung, im Sinne einer Harmonisierung in den Mitgliedstaaten sei auf die EU insgesamt abzustellen. Der Beklagte wiederum nimmt (nur) die Verhältnisse in Baden-Württemberg in den Blick. Dieser Auffassung ist zu folgen. Wären die durchschnittlichen Bestandszahlen in ganz Deutschland oder gar in der gesamten EU maßgeblich, führte dies dazu, dass der Maßstab nach oben verschoben werden würde, da in flachen Staaten typischerweise größere Betriebe vorhanden sind als in Bergregionen, die sich im Wesentlichen auf den (Vor-)Alpenraum beschränken. Dies widerspräche dem Grundgedanken von Erwägungsgrund 21, Art. 22 Abs. 2 Buchst. a EU-Öko-VO, wonach die Ausnahmeregelungen (nur) den besonderen lokalen klimatischen und geographischen Gegebenheiten Rechnung tragen sollen.

26

Es erscheint auch nicht erforderlich, nur die Bestandszahlen einzelner Regionen des Landes Baden-Württemberg in den Blick zu nehmen, auch wenn sich die klimatischen und geographischen Verhältnisse im (Hoch-)Schwarzwald anders darstellen als etwa im Bodenseeraum. Es ist anerkannt, dass im Interesse der Verwaltungspraktikabilität pauschalierende Regelungen erfolgen dürfen. Es begegnet daher keinen rechtlichen Bedenken, wenn der Beklagte auf seinen gesamten Zuständigkeitsbereich abstellt. Dies ist letztlich auch im Interesse der Landwirte, da zu kleinteilige Regelungen vielfach auf Unverständnis stoßen dürften. Außerdem können bei einer zu kleinen Datenbasis - etwa bei einem außergewöhnlich großen Betrieb - Zufallsergebnisse eintreten, die mit statistischen Grundsätzen nicht vereinbar sind. Schließlich ist im Einzelfall - wie noch auszuführen sein wird - erforderlich, dass die Voraussetzungen des Art. 22 Abs. 2 Buchst. a EU-Öko-VO vorliegen. Damit ist gewährleistet, dass nicht (Klein-)Betriebe in den Genuss der Ausnahmeregelung kommen, obwohl dies nicht aus klimabedingten, geographischen oder strukturellen Beschränkungen des Betriebs erforderlich ist.

27

1.2. Bei dem hiernach vorzunehmenden Vergleich mit den durchschnittlichen Bestandszahlen in Baden-Württemberg ist nur auf Öko-Betriebe abzustellen. Davon gehen wohl auch die Beteiligten übereinstimmend aus. Den maßgeblichen Vorschriften und Erwägungsgründen in der EU-Öko-VO sowie in der EU-Öko-DVO ist nichts dafür zu entnehmen, dass bei der Auslegung des Begriffs „Kleinbetrieb“, obwohl sich die Vorschriften (nur) auf die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen beziehen, (auch) auf die Größe von Betrieben abzustellen ist, die nicht ökologisch/biologisch wirtschaften.

28

1.3. Bei der Frage, ob der Betrieb des Klägers als Kleinbetrieb zu qualifizieren ist, ist auf die Verhältnisse im Jahr 2013 abzustellen, da die in Rede stehende Genehmigung ab dem 31.12.2013 wirksam geworden ist (Ziff. 1 des Bescheids des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 27.11.2013). Auch wenn die angefochtene Nebenbestimmung Dauerwirkung entfaltet, sind nicht die Verhältnisse zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung maßgeblich. Da die Genehmigung Grundlage für eine langfristige Investitionsentscheidung des Klägers ist, kann nicht auf im Zeitpunkt der Stellung des Antrages auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung im Jahr 2013 nicht vorhersehbare Änderungen in der Zukunft abgestellt werden. Zudem läuft auch derzeit wieder eine Förderperiode - wohl entsprechend dem Planungszeitraum des MEPL III 2014-2020 -. Dies spricht ebenfalls dafür, dass die Entscheidung auf der Grundlage der Verhältnisse vor dem Beginn dieser Periode zu treffen ist.

29

Der Auffassung des Beklagten, wonach die bereits im ersten Jahrzehnt des zweiten Jahrtausends angestellten Überlegungen zur Abgrenzung des Kleinbetriebes und die damals angestellten Prognosen alleine zugrunde zu legen sind, ist nicht zu folgen. Es ist weder Art. 39 EU-Öko-DVO noch der Vorgängerregelung in Anhang I B Ziff. 6.1.6. der Verordnung (EG) Nr. 1804/1999 des Rates vom 19.07.1999 (ABl. L 222/1 ff.) zu entnehmen, dass es sich bei der zur Abgrenzung des Kleinbetriebs ermittelten Zahl um eine statische Größe handelt. Vielmehr können Veränderungen, denen die Betriebe ausgesetzt sind, nicht außer Acht gelassen werden. Dies zeigt auch der Erwägungsgrund 21 EU-Öko-VO, wonach eine gewisse Flexibilität angezeigt ist, um eine Anpassung der

ökologischen/biologischen Standards und Anforderungen unter anderem an den örtlichen Entwicklungsstand zu ermöglichen.

30

1.4. Die Kammer folgt allerdings insoweit der vom Beklagten vorgenommenen Abgrenzung, als nicht allein auf die Zahl der Rindergroßvieheinheiten abzustellen ist, sondern unter der Voraussetzung, dass die Nachzucht ökokonform gehalten wird, (nur) die Zahl der (Milch-)Kühe maßgeblich ist. Würde allein auf die Zahl der Rindergroßvieheinheiten abgestellt werden, bliebe völlig außer Acht, ob die Rinder typischerweise angebunden werden oder ob dies nicht der Fall ist. Auch im Hinblick auf Art. 22 Abs. 2 Buchst. a EU-Öko-VO, wonach Ausnahmen - unter anderem vom Anbindungsverbot - nur auf ein Mindestmaß zu beschränken und gegebenenfalls zeitlich zu begrenzen sind, erscheint eine alleinige, undifferenzierte Abgrenzung nach Rindergroßvieheinheiten nicht erforderlich.

31

Dabei lässt die Kammer offen, ob nur auf die Zahl der Milchkühe oder insgesamt auf die Zahl der gehaltenen Kühe - jeweils zuzüglich ökokonform gehaltener Nachzucht - abzustellen ist. Denn in beiden Fällen handelt es sich beim Betrieb des Klägers gemessen an den maßgeblichen Verhältnissen des Jahres 2013 um einen Kleinbetrieb i. S. v. Art. 39 EU-Öko-DVO.

32

1.4.1 Dem Gericht liegen keine Zahlen darüber vor, wie viele Milchkühe die Ökobetriebe in Baden-Württemberg im Jahr 2013 durchschnittlich gehalten haben. Die durchschnittliche Zahl der Milchkühe in allen Betrieben (konventionelle Betriebe und Ökobetriebe) in Baden-Württemberg lag damals bei mindestens 36,7. Dieser Wert ergibt sich aus den mit Schriftsatz des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 10.06.2016 mitgeteilten Zahlen über „Rinderbestände und Rinderhaltungen nach Rinderkategorie“ zum Stichtag 03.05.2013 ($343.235 : 9.362 = 36,7$). Die durchschnittliche Zahl von 37,4 Milchkühen je Halter folgt aus der Statistik der Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume - LEL - (Anlage 18 des Schriftsatzes des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 23.03.2016, GAS 319 ff., 326), wonach der Gesamtmilchviehbestand in Baden-Württemberg bei 342.635 sowie die Zahl der Milchviehhalter bei 9.157 lag. Möglicherweise ist sogar von 39 Milchkühen je Halter im Jahr 2013 auszugehen (Dr. Volker Segger: „Entwicklung von Milchviehbetrieben - Strategien bei knapper Fläche“; abrufbar unter http://www.landwirtschaft-bw.info/pb/site/lel/get/documents/MLR.LEL/PB5Documents/lel/Abteilung_2/Oekonomik_der_Betriebszweige/Tierhaltung/Rinder/Milchvieh/extern/Wachstumsstrategien_Milchviehbetriebe_Segger.pdf). All diese Zahlen beziehen sich jedoch auf alle Betriebe in Baden-Württemberg und nicht nur auf Ökobetriebe. Die Zahl der Milchkühe in Ökobetrieben liegt möglicherweise noch höher. Dafür spricht ein Vergleich der vom Beklagten für die Jahre 1999, 2001 und 2003 vorgelegten Zahlen (Anl. 10 zum Schriftsatz vom 23.03.2016, GAS 287). In allen drei Jahren war die Zahl der Milchkühe je Betrieb in Ökobetrieben höher als in allen Betrieben in Baden-Württemberg gesamt.

33

Letztlich kann offen bleiben, von welchem durchschnittlichen Milchkuhbestand in Ökobetrieben im Jahr 2013 präzise auszugehen ist. Denn jedenfalls lag die Zahl der Milchkühe im Betrieb des Klägers darunter. Dieser hielt lediglich 17 Milchkühe. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Legt man bei der Auslegung des Begriffs „Kleinbetrieb“ die durchschnittlichen Bestandszahlen von Milchkühen zugrunde, so kann auch insoweit nur der entsprechende Bestand im Betrieb des Klägers maßgeblich sein.

34

1.4.2 Geht man von den durchschnittlichen Bestandszahlen aller Kühe je Betrieb aus, liegt der Betrieb des Klägers mit der mit der Klage begehrten Begrenzung von 42 Kühen ebenfalls unter dem Durchschnitt.

35

Auch hinsichtlich der Bestandszahlen aller Kühe - nicht nur Milchkühe - liegen dem Gericht keine präzisen Zahlen vor. Allerdings ist in der oben genannten Statistik („Rinderbestände und Rinderhaltungen nach Rinderkategorie“) zum Stichtag 03.05.2013 die Zahl von 63.099 sonstigen Kühen ausgewiesen. Dies entspricht 18 % im Verhältnis zur Zahl der Milchkühe von 343.235. Erhöht man die Zahl der Milchkühe je Halter von 36,7 um 18 %, ergeben sich 43,31 Tiere je Halter. Abgesehen davon, dass dieser Wert im Hinblick auf die möglicherweise höheren Bestandszahlen in Ökobetrieben noch zu erhöhen sein dürfte, wird er von der mit der Klage begehrten Begrenzung unterschritten.

36

2. Art. 39 EU-Öko-DVO ermächtigt zur Erteilung der begehrten Ausnahmegenehmigung (nur), soweit die Bestimmungen gemäß Art. 22 Abs. 2 Buchst. a EU-Öko-VO Anwendung finden. Damit ist Voraussetzung für die Erteilung der Ausnahmegenehmigung, dass sie - entsprechend den Anforderungen in Art. 22 Abs. 2 Buchst. a EU-Öko-VO - für die Aufnahme oder die Aufrechterhaltung der ökologischen/biologischen Produktion erforderlich ist. Dies hat zur Folge, dass im Einzelfall zu prüfen ist, ob aufgrund klimabedingter, geographischer oder struktureller Beschränkungen dem Anbindungsverbot nicht entsprochen werden kann. Nach der bisher vom Beklagten vorgenommenen Auslegung von Art. 39 EU-Öko-DVO bedurfte es einer solchen Prüfung nicht, wenn im Übrigen die Voraussetzungen der Vorschrift gegeben waren, es sich insbesondere um einen Kleinbetrieb handelte. Diese Auffassung überzeugt aber bereits im Hinblick auf den Wortlaut der Vorschrift nicht. Denn danach ist Voraussetzung, dass die Bestimmungen gemäß Art. 22 Abs. 2 Buchst. a EU-Öko-VO Anwendung finden. Davon kann aber nur ausgegangen werden, wenn die dort niedergelegten Anforderungen für die Erteilung der Ausnahmegenehmigung erfüllt sind. Darüber hinaus vermag allein eine Einzelfallprüfung nach Art. 22 Abs. 2 Buchst. a EU-Öko-VO sicherzustellen, dass Ausnahmen vom Anbindungsverbot auf ein Mindestmaß beschränkt (vgl. Art. 22 Abs. 2 EU-Öko-VO) und dass Ausnahmen von den Anforderungen an die ökologische/biologische Produktion nur auf die Fälle begrenzt werden, in denen die Anwendung der Ausnahmeregelung als gerechtfertigt anzusehen ist (vgl. Erwägungsgrund 22 EU-Öko-VO). Würde allein auf die Größe der Betriebe abgestellt werden - gemessen am durchschnittlichen Bestand in der/dem jeweiligen Region/Bundesland -, würden unter Umständen Betriebe in Regionen mit unter Umständen weit höherem Tierbestand in größerem Umfang in den Genuss der Ausnahmeregelung kommen als Kleinbetriebe in Bergregionen mit

geringerem Bestand, obwohl dies weder aus klimabedingten, geographischen oder strukturellen Gründen erforderlich ist. Dies stellte eine sachlich nicht gerechtfertigte Benachteiligung der Betriebe in Bergregionen dar und ist mit den Anforderungen des Art. 22 Abs. 2, Erwägungsgrund 22 EU-Öko-VO nicht vereinbar.

37

Zur Überzeugung der Kammer liegen hier strukturelle bzw. geographische Beschränkungen vor, die die Erteilung der Ausnahmegenehmigung erforderlich machen. Zwar hat der Kläger bzw. seine Ehefrau mit dem am 10.07.2005 unterzeichneten „Umstellungsplan“ angekündigt, die Anbindehaltung von 17 Milchkühen und einem Zuchtbullen durch Bau eines Laufstalles zum 31.12.2010 zu beenden. Die Ehefrau des Klägers hat aber in der mündlichen Verhandlung nachvollziehbar im Einzelnen dargelegt, weshalb sich diese Planung als nicht umsetzbar herausgestellt hat. Im Falle des Umbaus des vorhandenen Stalles in einen Laufstall müsse die jetzige Absauganlage entfernt werden, weil sonst wegen der geringen Höhe des Stalles die Tiere sich verletzen könnten. Es habe dann zur Diskussion gestanden, einen Melkstand zu bauen, der aber abgetrennt hätte errichtet werden müssen mit der Folge, dass die übrige zur Verfügung stehende Fläche einen Auslauf für die Kühe erforderlich gemacht hätte. Dieser Auslauf stehe ihnen aber nicht zur Verfügung, da sie mit dem Stallgebäude im Innenbereich und am Hang lägen, sodass kein Ausgang möglich sei. Dem hat der Beklagte in der mündlichen Verhandlung nichts entgegengesetzt. Auch der Akte können keine hinreichenden Anhaltspunkte entnommen werden, die die Ausführungen der Ehefrau des Klägers in Frage stellen könnten. Auch in der E-Mail eines Mitarbeiters des Landratsamts ... (... ...) vom 11.02.2010 (VAS 59) wurde bestätigt, dass bei der Hofstelle des Klägers ein Auslauf schwer umsetzbar sei. Konkrete Vorschläge für einen - auch in wirtschaftlicher Hinsicht machbaren - Umbau des vorhandenen Milchviehstalles sind weder in den zwischen Mitarbeitern des Landratsamts ausgetauschten E-Mails (VAS 59 - 63) noch in der Erklärung der unteren Landwirtschaftsbehörde vom 15.03.2010 (VAS 57) enthalten. In diesem Formular wurde zwar die Alternative angekreuzt, wonach die betriebswirtschaftliche Gesamtanalyse des Betriebes und die Analyse der Tierhaltungsverfahren voraussichtlich auch für die Zeit nach dem Jahr 2013 eine wirtschaftliche ökologische Tierhaltung erwarten lasse. Gleichzeitig wurde die Erstellung eines Plans angekündigt, um die Tierhaltung an die Vorschriften der EG-Öko-VO anzupassen. Der Akte sind aber weder ein solcher Plan zu entnehmen, noch konkrete Vorschläge hinsichtlich des Umbaus. Es wurde lediglich erwogen (vgl. E-Mail einer Mitarbeiterin des Landratsamts ... vom 11.02.2010 - VAS 59 -), den Betrieb dahingehend umzustellen, dass die Milchviehhaltung zukünftig konventionell und nicht mehr entsprechend der EU-Öko-VO erfolge. Darauf kann der Kläger jedoch nicht verwiesen werden, da der Verlust der Öko-Eigenschaft ganz erhebliche Auswirkungen für die bisher praktizierte Direktvermarktung hätte (vgl. E-Mail eines Mitarbeiter des Landratsamts ... - Herr ... - vom 11.02.2010 - VAS 61 -). Aus Sicht der Kammer ist eine solche Umstrukturierung von der EU-Öko-VO nicht gefordert, zumal deren Erwägungsgrund 21 bei der Anwendung der Produktionsvorschriften eine gewisse Flexibilität fordert, um eine Anpassung der ökologischen/biologischen Standards und Anforderungen auch an die spezifischen Tierhaltungspraktiken und den örtlichen Entwicklungsstand zu ermöglichen.

38

Ist ein Umbau des vorhandenen Stalles in einen Laufstall bzw. ein Neubau nicht möglich, so liegt auch die weitere tatbestandliche Voraussetzung des Art. 39 EU-Öko-DVO vor, wonach es nicht möglich sein muss, die Rinder in Gruppen zu halten, deren Größen ihren verhaltensbedingten Bedürfnissen

angemessen wäre. Soweit nach dieser Vorschrift gefordert wird, dass die Tiere während der Weidezeit Zugang zu Weideland gemäß Art. 14 Abs. 2 EU Öko-DVO und mindestens zweimal in der Woche Zugang zu Freigelände haben, wenn das Weiden nicht möglich ist, wird dies durch die Nebenbestimmungen 2c) und 2d) des Bescheids des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 17.11.2013 sichergestellt.

39

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.