
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 3. Senat -

3 KO 646/16

Verwaltungsgericht Meiningen

- 2. Kammer -

2 K 515/12 Me

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

des Herrn _____ U _____,
R _____, _____ S _____

Kläger und Berufungskläger

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte Meisterernst u. a.,
Oststraße 2, 48145 Münster

gegen

den Freistaat Thüringen,
vertreten durch den Präsidenten des Thüringer Landesamtes für Landwirtschaft und
Ländlichen Raum
- Referat 51 -,
Uhlandstraße 3, 99610 Sömmerda

Beklagter und Berufungsbeklagter

wegen

Subventionen, Anpassungshilfen, Stilllegungsprämien,
hier: Berufung

hat der 3. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Bathe, den Richter am Oberverwaltungsgericht Peters und den an das Gericht abgeordneten Richter am Verwaltungsgericht Kirschbaum

am 10. Januar 2020 **für Recht erkannt:**

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Meiningen vom 14.07.2016 abgeändert. Der Beklagte wird verurteilt, unter teilweiser Aufhebung des Bescheides des Landwirtschaftsamtes Hildburghausen vom 07.06.2011 und dessen Widerspruchsbescheides vom 24.10.2012, dem Kläger im Hinblick auf die beantragte Ausgleichszulage für das Antragsjahr 2010 einen Auszahlungsbetrag (bewilligter Betrag nach Kürzung und Sanktion des Förderbetrages) in Höhe von 8.729,47 Euro nachzubewilligen und diesen zuzüglich Prozesszinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz ab dem 15.11.2012 an den Kläger zu zahlen; im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Berufung wird im Übrigen zurückgewiesen.

Von den Kosten des Verfahrens haben der Kläger fünf Sechstel und der Beklagte ein Sechstel zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Schuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte zuvor Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger wendet sich mit seiner Berufung gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts, mit dem seine Klage auf antragsgemäße Bewilligung einer Ausgleichszulage für landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten (BENA) abgewiesen wurde.

Die Rechtsvorgängerin des Klägers, die „S_____ GbR U_____“ (im Folgenden einheitlich als Kläger bezeichnet), betrieb im maßgeblichen Förderzeitraum eine Schäferei. Ihre Schafe hielt sie in Form der Hütehaltung und nutzte insoweit Flächen in Thüringen zum Zwecke der Gewinnung bzw. zur Aufnahme von Futter im Rahmen einer Beweidung. Mit Sammelantrag 2010, dem Beklagten am 12.05.2010 zugegangen, beantragte der Kläger u. a. die Gewährung einer Ausgleichszulage nach Maßgabe der Förderrichtlinie des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz vom 22.04.2010 und gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sowie dem Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2010 - 2013.

Im Rahmen einer durch den Änderungsdienst des Landwirtschaftsamtes vom 21.09. bis 19.10.2010 durchgeführten Qualitätskontrolle der Flächenreferenz wurden Referenzflächen, die auch Flurstücke des Klägers betrafen, neu vermessen; nicht beihilfefähige Flächen wurden aus der Referenz entfernt. In Anknüpfung an die dabei festgestellten Auffälligkeiten führte das Landwirtschaftsamt Hildburghausen ausweislich des „Kontrollbericht 2010 für die Vor-Ort-Kontrolle“ vom 02.03. bis 03.05.2011 eine zuvor am 01.03.2011 angekündigte Vor-Ort-Kontrolle (im Folgenden: VOK 2011) des Betriebes des Klägers durch. Insbesondere wurden dabei die Flächen der landwirtschaftlichen Parzellen kontrolliert, für die der Kläger die Ausgleichszulage beantragt hatte. Ausweislich des Kontrollberichts erfolgte die Flächengrößenermittlung per GPS mit dem Messgerät „Trimble Pathfinder Pro XR“. Gemäß Vermerk vom 06.05.2011 wurden dem Kläger die Kopie des Kontrollberichtes, das Protokoll für Flächenkontrollen und die Ausdrücke der Messprotokolle persönlich übergeben. Mit Schreiben vom 18.05.2011 wurden dem Kläger im Hinblick auf eine am 03.05.2011 durchgeführte Korrektur zur VOK 2011 das korrigierte Protokoll für Flächenkontrollen und die Ausdrücke der Messprotokolle bezogen auf die betroffenen Flurstücke Nr. a__ und Nr. b__ übermittelt. Auf Anforderung des Bevollmächtigten des Klägers wurden diesem mit Schreiben vom 21.07.2011 die Shape-Dateien (SHP-Dateien)

aus dem VOK 2011-Datenpaket auf einem Datenträgermedium (CD) und mit Schreiben vom 24.08.2011 eine überarbeitete CD mit Messdaten (SHX-Dateien) übergeben. Ferner wurde dem Kläger mit Schreiben vom 29.07.2011 mitgeteilt, welche Toleranzmarge bei der Berechnung der Flächengrößen im Rahmen der VOK 2011 zu Grunde gelegt wurde und wie der Nachweis der Messgenauigkeit der dabei eingesetzten GPS-Geräte erfolgt.

Mit Bescheid des Landwirtschaftsamtes Hildburghausen vom 07.06.2011 bewilligte der Beklagte dem Kläger für das Antragsjahr 2010 eine BENA-Ausgleichszulage in Höhe von insgesamt 56.384,07 EUR. Von den insgesamt beantragten 715,92 ha Acker-/ Grünland (71,98 ha Ackerland, 3,47 ha Ackerfutter, 640,47 ha Grünland) erkannte er lediglich insgesamt 608,71 ha (71,98 ha Ackerland, 536,73 ha Ackerfutter / Grünland) als förderfähig an. Der Förderbetrag wurde wegen der im Rahmen der VOK 2011 festgestellten, sanktionsbewehrten Flächendifferenzen (107,11 ha) unter Berücksichtigung von Sanktionsflächenabzügen (das 2-fache der Flächendifferenz) berechnet.

Den dagegen mit Schreiben vom 15.06. und 26.07.2011 erhobenen Widerspruch des Klägers wies das Landwirtschaftsamt Hildburghausen mit Widerspruchsbescheid vom 24.10.2012 zurück. Ergänzend zur Begründung im Ausgangsbescheid führte die Widerspruchsbehörde aus, dass die im Rahmen der VOK 2011 festgestellten, nicht förderfähigen (Abweichungs-)Flächen zu Differenzen zwischen beantragter und ermittelter Fläche führten. Die betreffenden, stark verbuschten Teilflächen seien durch Strauch- und Baumgruppen mit teilweise Dicht- und Kronenschluss und nur lückenhaft vorhandener Grünlandvegetation (Verbuschungsgrad über 25 %) charakterisiert und seien in Folge dessen aus der maßgeblichen landwirtschaftlichen (Brutto-)Fläche herausgemessen worden. Förderfähig seien insoweit nur landwirtschaftliche Nutzflächen - im vorliegenden Fall Dauergrünland - und Landschaftselemente. Entgegen der Ansicht des Klägers seien bei der Bestimmung der landwirtschaftlichen Nutzfläche die Besonderheiten der Schafhaltung im Betrieb des Klägers nicht zu berücksichtigen. Der Kläger könne auch nicht auf die (Mess-)Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrolle 2008 (im Folgenden: VOK 2008) verweisen und sich auf diese verlassen. Ihm sei aufgrund der ihm übergebenen Antragsunterlagen bekannt gewesen, dass er die ihm als Vorjahresinformation übergebenen digitalen Feldstückskizzen aus dem Antragsjahr 2009 auf Aktualität prüfen und vor einer erneuten Einreichung gebebe-

nenfalls an die neuen Bedingungen anpassen musste. Dass eine Berufung auf schutzwürdiges Vertrauen in Bezug auf die übergebenen Referenzflächen und Vorjahresinformationen einschließlich der Feldstückskizzen nicht möglich sei, habe er auch mit dem Sammelantrag 2010 bestätigt. Entgegen den Behauptungen des Klägers seien im Übrigen auch die Messungen im Rahmen der VOK 2011 korrekt durchgeführt und - ausweislich der dem Kläger übermittelten Messprotokolle - dabei Toleranzmargen angewendet worden.

Hiergegen hat der Kläger am 15.11.2012 beim Verwaltungsgericht Meiningen Klage erhoben. Er hat sich auch im Klageverfahren darauf berufen, dass die teilweise Nichtanerkennung von beantragten Flächen als beihilfefähig und die entsprechende Sanktionierung rechtswidrig sei und ihn in seinen Rechten verletze, weil er sich zum einen auf die im Rahmen der VOK 2008 festgestellten Feldblockgrößen von Rechts wegen auch für die Antragstellung 2010 verlassen habe können müssen und diese daher seinem Sammelantrag habe zugrunde legen dürfen bzw. sich, für den Fall, dass die Grenzen eines Feldblocks danach nicht richtig bestimmt gewesen sein sollten, auf Art. 73 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1122/2009 habe berufen können. Zum anderen seien, soweit Flächenabweichungen in Rede stünden, welche der Beklagte im Rahmen der VOK 2011 festgestellt haben will, die dabei erzielten Messergebnisse in vielen Fällen falsch und nicht nachvollziehbar. Dies beruhe darauf, dass zumindest ein von den Prüfern eingesetztes Messgerät defekt gewesen sei, worauf er bereits im Widerspruchsverfahren hingewiesen habe. Auch sei bei der Bestimmung der Flächengrößen eine Toleranzmarge tatsächlich nicht zugrunde gelegt worden. Ferner seien in zahlreichen Fällen Messpunkte fehlerhaft, nämlich völlig willkürlich, in die landwirtschaftlich genutzte Fläche gesetzt worden. Unabhängig davon sei der Beklagte bei der Ermittlung der anererkennungsfähigen Flächengrößen auch in rechtlicher Hinsicht von fehlerhaften Voraussetzungen ausgegangen. Auszugehen sei von Art. 34 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1122/2009. Danach sei auf die tatsächlich genutzte Fläche und deren konkrete Bewirtschaftung durch den Landwirt, dessen Flächen etwa im Rahmen einer VOK überprüft werden, abzustellen. Die vom Beklagten zugrunde gelegten Maßgaben (Verbuschungsgrad) seien als Grundlage für die Bestimmung der förderfähigen Fläche in seinem Fall völlig ungeeignet und ohne Rechtsgrundlage. Es komme insoweit auf die tatsächlich im Rahmen der Hütehaltung durch Schafe genutzten Flächen an. Der Kläger verweist für seine Auffassung auf eine vorgelegte „Stellungnahme zur Standortbeweidung mit Schafen durch die Schäferei U_____,

S _____“ von Prof. Dr. _____ v _____, Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen - Fachgebiet Tierzucht und Weidesysteme, vom 05.07.2011 und auf die Rechtsprechung. Der Kläger macht weiterhin geltend, dass die Feldblockgrenze auch die Grenze der anererkennungsfähigen Fläche aufzeige. Dies ergebe sich aus Art. 6 Abs. 1 Unterabsatz 2 VO (EG) Nr. 1122/2009, wonach durch die Bestimmung der Feldblockgrenze die „beihilfefähige Höchstfläche“ festgelegt werde. Daher könnten entsprechend festgestellte Grenzen auch einem Ausgleichszulageantrag zugrunde gelegt werden und müsse sich der Beklagte daran festhalten lassen. Auch gelte gemäß Art. 34 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1122/2009 eine mit Bäumen bestandene Parzelle als landwirtschaftliche Parzelle im Rahmen der flächenbezogenen Beihilferegulungen, sofern die landwirtschaftliche Tätigkeit unter vergleichbaren Bedingungen wie bei nicht baumbestandenem Parzellen in demselben Gebiet möglich ist. Bei der vom Kläger betriebenen Hüttehaltung von Schafen sei dies der Fall, die Schafe nähmen den Aufwuchs zwischen den Bäumen genauso auf wie auf einer nicht mit Bäumen bestandenen Fläche. Im Übrigen hänge die gesamte Messung der Beklagten im Rahmen der VOK 2011 in der Luft. Die Messgeräte hätten nach § 2 EichG geeicht sein müssen. Dies sei nicht der Fall gewesen, so dass eine gleichwertige Messgenauigkeit i. S. des Art. 34 VO (EG) Nr. 1122/2009 nicht festgestellt werden könne.

Der Kläger hat beantragt,

1. den Beklagten unter teilweiser Aufhebung des Bescheides vom 07.06.2011 und des Widerspruchsbescheides vom 24.10.2012 zu verpflichten, dem Kläger die beantragte Ausgleichszulage für das Antragsjahr 2010 entsprechend seinem Antrag zu bewilligen;
2. den Beklagten zu verurteilen, auf den nachzubewilligenden Betrag 5 % Zinsen über dem Basiszinssatz pro Jahr ab Klageerhebung zu zahlen.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung hat er auf seine Bescheide verwiesen und ergänzend ausgeführt, dass nach den maßgeblichen Vorschriften und entgegen der Ansicht des Klägers für

dessen Antrag im Antragsjahr 2010 nicht die Flächen zugrunde zu legen waren, die anlässlich einer VOK im Jahre 2008 ermittelt wurden, sondern diejenigen Flächen, die durch die erneute VOK in der Zeit vom 02.03. bis 03.05.2011 ermittelt worden seien. Nach Art. 12 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1122/2009 sei der antragstellende Betriebsinhaber im Falle von eingetretenen Änderungen für die Berichtigung von Angaben und insbesondere auch für die Aktualisierung von Flächen und Grenzen betroffener Referenzparzellen verantwortlich. Dies ergebe sich auch aus den Unterlagen, welche dem Kläger mit den Antragsformularen zur Verfügung gestellt worden seien und deren Kenntnisnahme er mit Einreichung seines Sammelantrages erklärt habe. Entgegen der Auffassung des Klägers gehörten zudem mit Gehölzen und mit Sträuchern bewachsene Flächenbestandteile und Wald nach den maßgeblichen Vorschriften eindeutig nicht zum beihilfefähigen Dauergrünland. Die betreffenden Konkretisierungen hinsichtlich des maßgeblichen Verbuschungsgrades (mehr als 25 %) seien in einem Merkblatt dargelegt, welches dem Kläger mit den Unterlagen zum Sammelantrag 2010 übergeben worden und ihm daher bekannt gewesen seien. Die im Merkblatt niedergelegten Maßgaben dienten als in Thüringen angewandte gebräuchliche Normen i. S. des Art. 34 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1122/2009 und in Umsetzung der komplexen Anforderungen der einschlägigen EU-Verordnungen, der Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns von der Antragstellung bis zur Kontrolle und seien allen am Verwaltungsverfahren Beteiligten zu diesem Zweck bekannt gegeben worden. Die Feststellung, ob eine Dauergrünlandfläche und somit eine landwirtschaftliche Fläche vorliege oder nicht, sei nach den maßgeblichen Vorschriften „unabhängig davon, ob die Flächen als Viehweiden genutzt werden“. Insbesondere sei für die Frage der Förderfähigkeit einer landwirtschaftlichen Fläche nicht auf die konkrete Art einer etwaigen Beweidung abzustellen. Unabhängig davon würden Landschaftselemente als förderfähige Fläche anerkannt. Aufgrund der VOK 2011 seien solche, soweit die Voraussetzungen gegeben waren, zugunsten des Klägers auch berücksichtigt worden, obwohl eine entsprechende Referenzkorrektur bzw. eine Beantragung durch den Kläger im Jahr 2010 nicht angezeigt bzw. nicht erfolgt war. Die insoweit vom Kläger angeführte Rechtsprechung sei nicht einschlägig. Weiterhin sei es eine reine Behauptung des Klägers, dass ein Messgerät bei der VOK 2011 defekt gewesen sei. Aus dem Fahrtenbuch ergäben sich keine defektbedingten Beeinträchtigungen. Das zur Vor-Ort-Kontrolle durch das Landwirtschaftsamt Hildburghausen verwendete GPS-Gerätesystem sei im II. Quartal 2010 nach dem Schema des JRC (Gemeinsa-

me Forschungsstelle der EU) entsprechend Art. 34 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1122/2009 validiert worden. Auf dieser Grundlage sei die Eignung der Messsysteme festgestellt und sei auch der anzuwendende Toleranzwert festgelegt worden. Des Weiteren seien die Mitarbeiter des Landwirtschaftsamtes, welche zu Vor-Ort-Kontrollen eingesetzt werden, fachlich geschult und mit den technischen Voraussetzungen zum Einsatz der Geräte vertraut. Im Übrigen hätte der Kläger den weiteren Einsatz eines defekten Gerätes bereits im Rahmen der VOK 2011 als unstatthaft geltend machen müssen.

In der mündlichen Verhandlung vom 30.09.2014 haben sich die Beteiligten darauf geeinigt, dass der Beklagte den Einwendungen des Klägers im Hinblick auf die bereits im Widerspruchsverfahren für die Feldstücke c_ und d_ geltend gemachten Messfehler, die insbesondere auch darauf beruhen sollen, dass im Rahmen der VOK 2011 die Messpunkte nicht am Rande der betreffenden Grünlandflächen gesetzt, sondern teilweise mehrere Meter in die Flächen hineinverlegt worden seien, nachgeht und prüft, ob tatsächlich eine Fehlmessung vorliegt. Auch nach einer vom Beklagten vorgenommenen Überprüfung der betreffenden Sachverhalte verblieb es bei den streitigen Auffassungen der Beteiligten. In der weiteren mündlichen Verhandlung am 14.07.2016 hat der Bevollmächtigte des Klägers Beweisantrag gestellt mit dem Ziel, die Flächengrößen der Feldstücke c__ und d__ im Jahre 2010 mit 10,48 ha bzw. 2,16 ha feststellen zu lassen. Diesen hat das Verwaltungsgericht abgelehnt.

Mit Urteil vom 14.07.2016 hat das Verwaltungsgericht Meiningen die Klage abgewiesen. Rechtsgrundlage für die Feststellung förderfähiger landwirtschaftlicher Flächen sei Art. 2 lit. h) VO (EG) Nr. 73/2009 i. V. m. Art. 2 VO (EG) Nr. 1122/2009. Danach sei „landwirtschaftliche Fläche“ jede Fläche, die als Ackerland, Dauergrünland oder mit Dauerkulturen genutzt wird. Die Definition „Dauergrünland“ umfasse „Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebes waren“. In Bezug auf die Feststellungen, ob es sich bei den im Antrag benannten Flächen um eine förderfähige Fläche im Sinne der vorgenannten Vorschriften handele oder nicht, komme der Behörde ein Beurteilungsspielraum zu. Die gerichtliche Überprüfung der behördlichen (Tatsachen-)Entscheidung, ob es sich bei den konkret bezeichneten Flächen um förderfähige handele oder nicht, sei daher nur noch eingeschränkt möglich.

Rechtsverstöße seien vorliegend nicht ersichtlich. Es sei weder erkennbar, dass der Beklagte von einem nicht zutreffenden Begriff der „beihilfefähigen Fläche“ ausgegangen sei, noch dass er im Rahmen der Vor-Ort-Kontrolle die Flächendifferenzen messtechnisch fehlerhaft festgestellt habe. Maßgebend für die Bewilligung der Ausgleichszahlung für das jeweilige Antragsjahr sei die „ermittelte Fläche“ gemäß Art. 16 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1975/2006 und nicht, wie vom Kläger vorgetragen, die „beihilfefähige Höchstfläche“. Als ermittelte Fläche gelte die Fläche, welche allen in den Vorschriften über die Gewährung der Förderung festgelegten Voraussetzungen genüge. Danach sei „landwirtschaftliche Fläche“ jede Fläche, die als Ackerland, Dauergrünland oder mit Dauerkulturen genutzt wird. Gehölze und mit Sträuchern bewachsene Flächenbestandteile und Wald gehörten demnach nicht zum Dauergrünland. Es handele sich nicht um Dauergrünland, wenn die Flächen nicht zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden können. Im Übrigen werde in der Definition von Dauergrünland ausdrücklich nicht auf die Nutzung der Flächen als Viehweiden abgestellt; daher könne der Argumentation des Klägers, die hinsichtlich der förderfähigen landwirtschaftlichen Fläche allein auf die Beweidung durch Schafe abstelle, nicht gefolgt werden.

Gegen das dem Bevollmächtigten des Klägers am 03.08.2016 zugestellte Urteil hat der Kläger am 24.08.2016 die vom Verwaltungsgericht im Urteil zugelassene Berufung eingelegt.

Der Kläger trägt zur Berufungsbegründung vor, dass die Annahme eines gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraumes in Bezug auf die Feststellungen, ob es sich bei den im Antrag des Klägers benannten Flächen um förderfähige Flächen im Sinne des Gesetzes handle, rechtlich verfehlt sei. Weder das Unionsrecht noch das nationale Recht enthalte im Hinblick auf die Bestimmung der förderfähigen Fläche eine entsprechende Beurteilungsermächtigung für die Verwaltung. Soweit das Verwaltungsgericht im Weiteren davon ausgehe, dass für die Bewilligung der Ausgleichszahlung für das jeweilige Antragsjahr nicht die Grenzen eines festgestellten Feldblocks und damit die nach Art. 7 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1122/2009 für jede Referenzparzelle - in Thüringen somit für jeden Feldblock - festgesetzte „beihilfefähige Höchstfläche“, sondern die „ermittelte Fläche“ i. S. des Art. 2 Satz 2 Nr. 23 VO (EG) Nr. 1122/2009 maßgebend sei, vermöge dies ebenfalls nicht zu überzeugen. Bereits aus dem Wortlaut der erstgenann-

ten Regelung ergebe sich, dass dann, wenn die in dem Feldblock liegende landwirtschaftliche Nutzfläche vollständig bewirtschaftet werde, diese Fläche auch beihilfefähig sei. Soweit der Beklagte im Rahmen der VOK 2011 andere Flächengrößen ermittelt habe, weil er die Grenzen der angegebenen Flächen anders bestimmt habe, könne er sich wegen der von ihm in der Antragstellung im Jahre 2010 zugrunde gelegten Flächen, die vom Beklagten im Rahmen der VOK 2008 konkret vermessen und ermittelt worden seien, jedenfalls auf Art. 73 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1122/2009 berufen. Er müsse sich darauf verlassen können, dass die im Rahmen einer Kontrolle ermittelten Grenzen auch im Rahmen von weiteren Kontrollen anerkannt werden. Die verwaltungsgerichtliche Entscheidung gehe auch fehl, soweit sie für die Frage, ob die in Rede stehenden Flächen förderfähig sind oder nicht, von einer fehlerhaften Definition von „Dauergrünland“ ausgehe. Der Verordnungsgeber habe in Art. 2 und Art. 7 VO (EG) Nr. 1975/2006 ausdrücklich nicht auf die vom Gericht in Bezug genommene Definition verwiesen. Soweit das Verwaltungsgericht in seiner Entscheidung davon ausgehe, dass Teilflächen, charakterisiert durch Strauch- und Baumgruppen mit teilweise Dicht- und Kronenschluss und nur lückenhaft vorhandener Grünlandvegetation (Verbuschung über 25 %), nicht als landwirtschaftlich genutzte Fläche gelten und dementsprechend für einen Antrag auf Ausgleichszulage herausgemessen werden müssten, fehle es an einer nachvollziehbaren, normativ unterlegten Begründung dafür, warum der Beklagte gerade bei 25 % Verbuschung die Obergrenze ziehen will. Sowohl der Beklagte als auch das Verwaltungsgericht hätten in diesem Zusammenhang verkannt, dass - gerade in benachteiligten Gebieten - die besondere Art und Weise der Nutzung einer Fläche berücksichtigt werden müsse, wenn es um die Frage geht, ob es sich um eine landwirtschaftliche Fläche handelt. Im Übrigen sei auch die Auffassung des Verwaltungsgerichts unrichtig, wonach der Betriebsinhaber zeitnah zu den von einer Behörde bei einer Vor-Ort-Kontrolle getroffenen Feststellungen eine andere Auffassung zu den tatsächlichen Verhältnissen in geeigneter Weise dokumentieren müsse, um diese später den behördlichen Feststellungen entgegenhalten zu können und mit bloßen Zweifeln an den behördlichen Feststellungen im gerichtlichen Verfahren nicht mehr gehört werden könne. Ergänzend trägt der Kläger vor, dass sich ab dem Jahr 2015 die Sanktionierung von Flächenabweichungen im Bereich der Ausgleichszulage nach der VO (EU) Nr. 640/2014 richte. Diese Verordnung sei durch die VO (EU) Nr. 2016/1393 geändert worden. Über das Günstigkeitsprinzip in Art. 2 Abs. 2 VO (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 komme diese Regelung

auch im vorliegenden Fall zur Anwendung. Folglich sei die Berechnung der gegen den Kläger verhängten Sanktion in dem angefochtenen Bescheid auch aus diesem Grunde fehlerhaft.

Der Kläger beantragt,

das angefochtene Urteil abzuändern und nach seinen erstinstanzlichen Anträgen zu entscheiden.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung abzuweisen.

Er verteidigt die Entscheidung des Verwaltungsgerichts, insbesondere die Ausführungen zum für den vorliegenden Fall als maßgeblich geltend gemachten gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum. Im Übrigen sei es mitnichten so, dass die Festlegung der „beihilfefähigen Höchstfläche“ im Rahmen des zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen durch die Mitgliedstaaten bestimmten Systems, den Antragsteller von seiner Verantwortung in Bezug auf die Prüfung der Förderfähigkeit von ihm konkret beantragter Flächen entbinden solle oder gar entbinde. Entgegen dem Vorbringen des Klägers sei es im Übrigen auch unzutreffend einen Anspruch auf Ausgleichszulage - entgegen den jeweiligen Fördergrundsätzen der maßgeblichen Förderrichtlinie zur Ausgleichszulage bzw. der Betriebsprämie, hier speziell des Art. 34 der VO (EG) Nr. 73/2009 - allein wegen gleicher Durchführungsbestimmungen u. a. zur Antragstellung und zu den Kontrollsystemen für die flächenbezogenen Maßnahmen im Rahmen der Direktzahlungen bzw. des ELER abzuleiten. Der Kläger vermische insoweit Sachverhalte und Begrifflichkeiten unsachgemäß. Seine Schlussfolgerung, dass der Ordnungsgeber keine besonderen Anforderungen an den Bewuchs von Grünlandflächen im Rahmen der Ausgleichszulage stelle, sei jedenfalls nur insoweit zutreffend, als es sich tatsächlich um Grünland handeln müsse. Eine abweichende Definition für „Dauergrünland“ oder eine andere Flächennutzung als „beihilfefähige Fläche“ gebe es zwischen den Beihilfen nicht. Insoweit sei der Hinweis des Klägers, dass die VO (EG) Nr. 1975/2006 auf eine andere - insoweit aber gleichlautende - (Definitions-)Regelung verweise, unerheblich. Die Argumentation des Klägers zu Dauergrünland und Ackerland, die zu dem Ergebnis komme, dass auch bei entsprechendem Bewuchs für aus der Erzeugung genomme-

ne Ackerflächen Ausgleichszulage gezahlt würde, sei völlig abwegig. Diese Flächen seien für die Ausgleichszulage ausdrücklich ausgeschlossen. Entgegen der Auffassung des Klägers seien auch die Feststellungen des Verwaltungsgerichts, wonach dieser mit seinem Vorbringen im Hinblick auf etwaige Messfehler im Rahmen der VOK 2011 präkludiert sei, zutreffend. Insbesondere sei - ausweislich seines Schreibens vom 13.07.2012 - der Kläger nicht auf das Angebot des Beklagten zur Prüfung etwaiger Messfehler eingegangen. Im Hinblick auf die Vielzahl der Anträge auf landwirtschaftliche Förderung und einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft werde von den Antragstellern insbesondere verlangt, dass sie aktiv an der konkreten Durchführung der Verfahren mitwirken und die Verantwortung für die Richtigkeit der ihnen im Rahmen des integrierten Systems ausbezahlten Beträge übernehmen. Nach diesen Grundsätzen sei vom Kläger zu verlangen, für jedes Antragsjahr sorgfältig das Vorliegen der Antragsvoraussetzungen zu prüfen. Die Ausführungen des Klägers, wonach der angefochtene Bescheid in Gestalt des Widerspruchbescheides hinsichtlich der Höhe der Sanktion nicht rechtmäßig sei, gingen ebenfalls fehl. Die weitere Anwendung der VO (EG) Nr. 1122/2009 und VO (EG) Nr. 65/2011, soweit Zahlungsanträge für die Jahre bis einschließlich 2014 betroffen seien, sei durch die ablösenden Folgeverordnungen ausdrücklich klargestellt.

Wegen weiterer Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte (drei Bände) und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge (sechs Aktenordner) verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Senat konnte ohne Durchführung einer weiteren mündlichen Verhandlung entscheiden, da die Beteiligten gemäß § 101 Abs. 2 VwGO darauf verzichtet haben.

Die Berufung hat nur teilweise in dem tenorierten Umfang Erfolg.

A. Die vom Verwaltungsgericht zugelassene, durch den Kläger form- und fristgerecht eingelegte und begründete Berufung ist zulässig.

Die Beteiligtenbezeichnung auf Klägerseite war von Amts wegen zu ändern, nachdem diese im Laufe des gerichtlichen Verfahrens aufgrund einer Gesamtrechtsnachfolge unrichtig geworden war. Die zunächst auf Klägerseite bezeichnete, am 01.07.2003 gegründete (Zweipersonen-)Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) - mit dem Ehepaar U_____ als Gesellschafter - wurde zum 30.04.2014 aufgelöst. Die im Zuge der Auflösung erfolgte Abtretung der Gesellschaftsanteile von Frau U_____ an ihren Ehemann und - letztverbleibenden - Gesellschafter, nämlich den Kläger, führte im vorliegenden Fall ausnahmsweise nicht zur Auflösung und Abwicklung, sondern zur sofortigen Vollbeendigung der Gesellschaft, da der (Ausnahme-)Fall eines Rückgangs der Mitgliederzahl einer Zweipersonengesellschaft auf einen Gesellschafter in Verbindung mit dem Übergang des Gesellschaftsvermögens in dessen Alleineigentum vorliegt (§ 737 BGB analog).

Dass der Kläger die Berufung noch unter der Bezeichnung „S_____ GbR U_____“ eingelegt und später unter der Bezeichnung „S_____ GbR i. L. U_____“ betrieben hat, steht der Änderung der Beteiligtenbezeichnung nicht entgegen. An die eindeutige Bezeichnung des Rechtsmittelführers sind zwar grundsätzlich strenge Anforderungen zu stellen; bei verständiger Würdigung des gesamten Vorgangs der Rechtsmittelinlegung muss jeder Zweifel an der Person des Rechtsmittelführers ausgeschlossen sein. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die erforderliche Klarheit über die Person des Rechtsmittelführers ausschließlich durch dessen ausdrückliche Bezeichnung zu erzielen wäre; sie kann auch im Wege der Auslegung der Rechtsmittelschrift und der etwa sonst vorliegenden Unterlagen gewonnen werden. Dabei sind, wie auch sonst bei der Ausdeutung von Prozesserkklärungen, alle Umstände des jeweiligen Einzelfalls zu berücksichtigen (vgl. BGH, Urteil vom 19.02.2002 - VI ZR 394/00 - juris zu § 319 ZPO). Danach ist es auch im vorliegenden Fall als eine unschädliche Falschbezeichnung anzusehen, wenn eine während des Rechtsstreits mit Wirkung der Gesamtrechtsnachfolge untergegangene Partei noch als Rechtsmittelklägerin in einer Rechtsmittelschrift aufgeführt wird; auch insoweit ist eine jederzeitige Berichtigung der Beteiligtenbezeichnung (vgl. § 118 Abs. 1 VwGO) möglich.

B. Die Berufung des Klägers ist überwiegend unbegründet.

Das Verwaltungsgericht hat im Ergebnis die zulässige Klage zu Recht abgewiesen, soweit es einen Anspruch des Klägers auf die begehrte weitere Förderung der vom

Beklagten nicht als förderfähig anerkannten Flächen verneint hat (hierzu I.). Die Berufung ist nur insoweit begründet, als das Verwaltungsgericht auch die Sanktionsabzüge in voller Höhe für gerechtfertigt beurteilt hat (hierzu II.).

I. Der Bescheid des Landwirtschaftsamtes Hildburghausen vom 07.06.2011 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 24.10.2012 ist insoweit rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO), als der Beklagte zu Recht eine gegenüber der Antragstellung (643,94 ha Ackerfutter / Grünland) verringerte förderfähige Fläche (536,73 ha Ackerfutter / Grünland) zu Grunde gelegt hat. Dem Kläger steht insoweit kein Anspruch auf Gewährung einer Ausgleichszulage für das Jahr 2010 (im Folgenden: BENA-Ausgleichszulage 2010) in der von ihm beantragten Höhe gegen den Beklagten zu.

Für den streitgegenständlichen Verpflichtungsantrag des Klägers bestimmt sich die maßgebliche Rechtslage zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung nach dem sachlichen Recht, welches sich für den Streitfall Geltung zumisst (vgl. BVerwG, Urteile vom 06.01.1969 - VI C 38.66 - BVerwGE 31, 170, 171 und vom 18.05.1982 - 7 C 42/80 - BVerwGE 65, 313, 315). Entscheidend für das hier vorliegende schriftliche Verfahren ist demnach das zum Zeitpunkt der abschließenden Beratung des Senats für den Förderzeitraum (01.01. bis 31.12.2010, Antragstermin: 15.05.2010, Abgabefrist: 17.05.2010) geltende Recht. Dies ist das in diesem Zeitraum geltende Recht; spätere Rechtsänderungen bleiben grundsätzlich unberücksichtigt, soweit dem geänderten Recht nicht eine Geltung für den zurückliegenden Zeitraum zukommt.

1. Maßgeblich für eine Förderung im Wege der Ausgleichszulage, wie sie der Kläger vorliegend mit dem streitgegenständlichen Antrag vom 11.05.2010 begehrt, ist der „Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums zur Gewährleistung der verschiedenen agrarpolitischen Maßnahmen einschließlich der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums“ (im Folgenden: ELER), welcher - gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft insbesondere auf dessen Art. 37 Abs. 2 Unterabsatz 3 - durch die Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21.06.2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209 vom 11.08.2005, S. 1-25; im Folgenden: VO (EG) Nr. 1290/2005) in der ab 01.02.2009 gültigen Fassung (letzte maßgebliche Änderung

durch VO (EG) Nr. 473/2009 vom 25.05.2009 und VO (EG) Nr. 73/2009 vom 19.01.2009) eingerichtet wurde.

a. Für eine entsprechende, durch Bund und Länder - hier dem Freistaat Thüringen - kofinanzierte Ausgleichszulage nach ELER ist europarechtlich insoweit maßgeblich

- die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20.09.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1-40; im Folgenden: VO (EG) Nr. 1698/2005) in der ab 03.02.2009 gültigen Fassung (letzte maßgebliche Änderung durch VO (EG) Nr. 473/2009 vom 25.05.2009 und VO (EG) Nr. 74/2009 vom 19.01.2009)
- i. V. m. Art. 13 lit. a), Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2, 1. und 2. Spiegelstrich, Art. 15, Art. 17, Art. 18, Art. 19, Art. 20, Art. 51 Abs. 3, Art. 55 Abs. 4 sowie - soweit Beträge nach Art. 15 Abs. 3 festgelegt sind - Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17.05.1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (im Folgenden: VO (EG) Nr. 1257/1999) in der ab 01.05.2004 gültigen Fassung (letzte maßgebliche Änderung durch EUBeitrVtr, Anhang II Nr. 6. lit. A. vom 16.04.2003, VO (EG) Nr. 567/2004 und VO (EG) Nr. 583/2004 vom 22.03.2004, VO (EG) Nr. 2223/2004 vom 22.12.2004); vgl.: Art. 93 VO (EG) Nr. 1698/2005
- und Art. 5, Art. 6 sowie Anhang II, Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19.01.2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 30 vom 31.01.2009, S. 16-99; im Folgenden: VO (EG) Nr. 73/2009) in der ab 27.04.2010 gültigen Fassung (letzte maßgebliche Änderung durch VO (EG) Nr. 360/2010); vgl.: Art. 51 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1698/2005)

-
- sowie der Verordnung (EG) Nr. 1320/2006 der Kommission vom 05.09.2006 mit Bestimmungen für den Übergang auf die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates (ABl. L 243 vom 06.09.2006, S. 6-19; im Folgenden: VO (EG) Nr. 1320/2006).

Ferner

- die auf Basis von Art. 5 Abs. 6, Art. 19 Abs. 2 Satz 2, Art. 32 Abs. 1 lit. b), Art. 66 Abs. 3 Unterabsatz 3, Art. 70 Abs. 1 und Art. 91 VO (EG) Nr. 1698/2005 erlassene Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15.12.2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 15-73; im Folgenden: VO (EG) Nr. 1974/2006) in der ab 16.02.2010 gültigen Fassung (letzte maßgebliche Änderung durch VO (EG) Nr. 108/2010 vom 08.02.2010)
- und die auf Basis von Art. 51 Abs. 4, Art. 74 Abs. 4 und Art. 91 VO (EG) Nr. 1698/2005 erlassene Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 07.12.2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 74-84; im Folgenden: VO (EG) Nr. 1975/2006) in der ab 01.01.2010 gültigen Fassung (letzte maßgebliche Änderung durch VO (EG) Nr. 484/2009 vom 09.06.2009), welche für den hier fraglichen Streitgegenstand gemäß Art. 34 Abs. 1 VO (EU) Nr. 65/2011 weiter gilt
- i. V. m. Art. 5, Art. 25, Art. 26, Art. 74, Art. 80 Abs. 1, 2 und 3 Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission vom 30.11.2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, der Modulation und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems im Rahmen der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gemäß der genannten Verordnung und mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen

im Rahmen der Stützungsregelung für den Weinsektor (ABl. L 316 vom 02.12.2009, S. 65-112; im Folgenden: VO (EG) Nr. 1122/2009) in der ab 03.03.2010 gültigen Fassung (letzte maßgebliche Änderung durch VO (EG) Nr. 146/2010 vom 23.02.2010); vgl.: Art. 2 VO (EG) Nr. 1975/2006

- und weiteren spezifisch für Zwecke des Teil II „Verwaltungs- und Kontrollvorschriften“, Titel I „Fördermittel für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der Schwerpunkte 2 und 4“ VO (EG) Nr. 1975/2006 in Bezug genommenen Vorschriften der VO (EG) Nr. 1122/2009 sowie der Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission vom 29.10.2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß Titel III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. L 316 vom 02.12.2009, S. 1-26; im Folgenden: VO (EG) Nr. 1120/2009) in der ab 15.08.2010 gültigen Fassung (letzte maßgebliche Änderung durch VO (EG) Nr. 730/2010 vom 13.08.2010)
- sowie Art. 14 bis 22, 26 und 27 in Titel II „ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN ÜBER DIE DIREKTZAHLUNGEN“, Kapitel IV „Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem“ der VO (EG) Nr. 73/2009; vgl.: Art. 10 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 146 Abs. 2 Satz 2 VO (EG) Nr. 73/2009.

Die auf Basis dieses rechtlichen Rahmens vorgegebenen Strategischen Leitlinien (Art. 9 VO (EG) Nr. 1698/2005) der EU (vgl. Beschluss des Rates vom 20.02.2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013) (2006/144/EG) (ABl. L 55, vom 25.02.2006, S. 20-29; im Folgenden: Beschluss / Entscheidung 2006/144/EG) i. d. F. des Beschlusses des Rates vom 19.01.2009 zur Änderung des Beschlusses 2006/144/EG über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013) (2009/61/EG) (ABl. L 30, vom 31.01.2009, S. 112) zeigen die wesentlichen Herausforderungen, Ziele und Handlungsansätze aus europäischer Sicht.

b. Auf nationaler Ebene in Deutschland von maßgeblicher Bedeutung ist der Nationale Strategieplan (Art. 11 VO (EG) Nr. 1698/2005) der Bundesrepublik

Deutschland (im Folgenden: NSP-D), welcher die wirtschaftliche, strukturelle, ökologische und soziale Situation ländlicher Räume und ihre Entwicklungspotenziale in Deutschland analysiert und ein davon abgeleitetes strategisches Gesamtkonzept sowie Prioritäten für jeden Schwerpunkt und die Darstellung der regionalen Verteilung der auf Deutschland entfallenden EU-Mittel enthält. Die Umsetzung der Strategie für die ländliche Entwicklung erfolgt über Entwicklungsprogramme mit einem Bündel von Maßnahmen (Art. 15 VO (EG) Nr. 1698/2005). Mitgliedstaaten mit regionaler Programmplanung können auch eine nationale Rahmenregelung mit gemeinsamen Bestandteilen der Programme zur Genehmigung vorlegen (Art. 15 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1698/2005). Gemäß dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland wird die Förderung der ländlichen Entwicklung über Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer und einer entsprechenden Nationalen Rahmenregelung (im Folgenden: NRR-D) umgesetzt. In den Entwicklungsprogrammen legen die Regionen (Bundesländer) entsprechend ihrer spezifischen Ausgangslage und in Übereinstimmung mit der Nationalen Strategie die konkreten Fördermaßnahmen und deren Dotierung fest.

Mit Schreiben vom 07.09.2006 hat Deutschland den Nationalen Strategieplan der Europäischen Kommission offiziell zugeleitet. Der nochmals durch eine 1. Änderung angepasste Nationale Strategieplan wurde der Kommission am 07.01.2009 notifiziert. Eine 2. (Anpassungen im Kapitel 4 „Regionale Programme und indikative Mittelverteilung“) und 3. (Änderungen infolge des Health Check und EU-Konjunkturpakets) Änderung des Nationalen Strategieplans wurde der Kommission am 27.01.2009 bzw. 06.11.2009 offiziell zugeleitet.

National wird der Anwendungsbereich der ELER-bezogenen Verordnungen, Strategiepläne und Programme in weiten Teilen durch die „Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz“ (im Folgenden: GAK) abgedeckt. Bestimmende nationale Rechts- und Verwaltungsvorschriften sind insoweit

- das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (im Folgenden: GAKG) vom 21.07.1988 (BGBl. I 1988, S. 1055) in der ab 15.12.2010 gültigen Fassung (letzte maßgebliche Änderung durch Art. 9 des Gesetzes zur Anpassung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft

und Verbraucherschutz im Hinblick auf den Vertrag von Lissabon (EUVtrLissAnpG) vom 09.12.2010 (BGBl. I 2010, S. 1934)

- die Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (im Folgenden: InVeKoSV 2004) vom 03.12.2004 (BGBl. I 2004, S. 3194) in der ab 23.12.2010 gültigen Fassung (letzte maßgebliche Änderung durch die Erste Verordnung zur Änderung der Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung und der InVeKoS-Verordnung (DirektZahlVerpflV / InVeKoSVÄndV 1) vom 20.12.2010 (eBAAnz 2010, AT134 V1))
- und - für Thüringen maßgeblich - die Thüringer Verordnung zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (im Folgenden: ThürAgrUmsV_2005) vom 28.11.2005 (ThürGVBl. 2005, S. 414) in der ab 31.12.2010 gültigen Fassung (letzte maßgebliche Änderung durch Erste Verordnung zur Änderung der Thüringer Verordnung zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 07.12.2010 (ThürGVBl. 2010, S. 574))
- sowie die thüringische Verwaltungsvorschrift „Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten“ (Förderrichtlinie des TMLFUN) vom 22.04.2010 (ThürStAnz Nr. 22/2010 vom 31.05.2010; im Folgenden ThürFörderRiLi-BENA 2010).

Weiterhin

- die nationale Rahmenregelung und die regionalen Entwicklungsprogramme i. S. v. Art. 15 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1698/2005, insbesondere der, durch den Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (im Folgenden: PLANAK) am 06.05.2010 beschlossene und als nationale Rahmenregelung der Europäischen Kommission vorgelegte, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2010-2013, (BMELV, Juni 2010) (im Folgenden: GAK-Rahmenplan 2010-2013)
- sowie die Förderinitiative Ländliche Entwicklung in Thüringen 2007-2013 (FILET) (im Folgenden: FILET 2007-2013) Entwurf vom 29.12.2006

(ThTL Drs. 4/2580) i. d. 2. Fassung (TMLNU Stand 23.11.2009), als dementsprechendes Entwicklungsprogramm des Freistaates Thüringen,

welche zwischen September 2007 und Februar 2008 (FILET 2007-2013 erstmalig am 26.11.2007) von der Europäischen Kommission genehmigt wurden.

2. Ein Anspruch des Klägers auf Gewährung der Ausgleichszulage für das Jahr 2010 in der von ihm beantragten Höhe kann nicht unmittelbar auf die VO (EG) Nr. 1698/2005 gestützt werden. Die Verordnung - insbesondere auch nicht Art. 36 lit. a) Ziffer ii), 37 VO (EG) Nr. 1698/2005 - kommt nicht als Rechtsgrundlage in Betracht. Denn danach können die Mitgliedstaaten zwar (Ausgleichs-)Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die - wie hier - nicht Berggebiete sind, gewähren, müssen dies aber nicht. Vielmehr entscheiden sie bzw. ihre „regionalen Untergliederungen“ hierüber selbständig und stimmen die dazu maßgebenden Programme nach den Art. 11 ff. der letztgenannten Verordnung mit der EU-Kommission ab (vgl. Art. 7 VO (EG) Nr. 1698/2005).

3. Ein entsprechender Anspruch steht dem Kläger auch nicht aufgrund des gesetzlich festgestellten Landeshaushaltsplanes 2010 für den Freistaat Thüringen i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 ThürVerf und der ThürFörderRiLi-BENA 2010 zu. Die streitbefangenen Flächen des Klägers sind keine landwirtschaftlich genutzten Flächen i. S. der Vorschriften, welche im Hinblick auf eine Ausgleichszulage förderfähig sind.

a. Die das Verwaltungshandeln im Hinblick auf die verfassungsrechtlich gebotene Gleichbehandlung bindende ThürFörderRiLi-BENA 2010 stellt - jedenfalls in Verbindung mit den vorstehend angeführten europarechtlichen und nationalen (Rahmen-)Regelungen und den Legitimations- und Ermächtigungsgrundlagen in Form der Etatisierung der betreffenden Fördermittel in den einschlägigen Haushaltsplänen der beteiligten und kofinanzierenden Körperschaften (EU, Bund, Freistaat Thüringen) - dem Grunde nach eine geeignete Rechtsgrundlage für den Anspruch auf Gewährung einer Ausgleichszulage dar (vgl. Ziffer 1.1 ThürFörderRiLi-BENA 2010). Insoweit sind die (verfassungsrechtlichen) Voraussetzungen für die Vergabe von (Etat-)Zuwendungen in Form einer Ausgleichszulage hier gegeben.

aa. Als Bestandteil der förmlichen Haushaltsgesetze sind in den Haushaltsplänen der EU, des Bundes und des Freistaates Thüringen die entsprechenden Mittel für das Jahr 2010 ausgewiesen (vgl. etwa: Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2010 (Thüringer Haushaltsgesetz 2010 - ThürHhG 2010 -) vom 04.05.2010 (ThürGVBl. 2010, S. 115) i. V. m. Landeshaushaltplan 2010, Einzelplan 09 (Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz), Kapitel 02 (Allgemeine Bewilligungen - Landwirtschaft und Forsten -), Titelgruppe 93 (Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (ELER) - Zeitraum 2007 bis 2013), (Einnahme-)Titel 271 (Erstattungen von der EU (ELER)), (Ausgabe-)Titel 683 (Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen (ELER)). Die Zweckbestimmung dieser Mittel ist innerhalb des Haushaltsplanes u. a. durch ausdrückliche Benennung (Zuschüsse zur Gewährung einer Ausgleichszulage in von der Natur benachteiligten Gebieten) sowie den Verweis auf ELER und damit auf die betreffende Programmierung der Zuwendungsvergabe durch die einschlägigen EU-rechtlichen und nationalen Vorschriften, Leitlinien, Strategiepläne, Rahmenregelungen, Entwicklungsprogramme und Verwaltungsvorschriften (insbesondere Förderrichtlinien) ausreichend umrissen und die Vergabe dieser Mittel gehört auch zu den dem Beklagten als Verwaltungsinstanz gesetzlich zugewiesenen Aufgaben.

bb. Es begegnet vorliegend auch keinen durchgreifenden Bedenken, dass die Kriterien, welche die Förderfähigkeit von landwirtschaftlichen Flächen in Bezug auf eine Ausgleichszulage bestimmen, durch den Beklagten mittels (auch normkonkretisierenden) Verwaltungsvorschriften festgelegt worden sind.

Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass der Beklagte mit der ThürFörderRiLi-BENA 2010 i. V. m. der „Dienstanweisung an die Landwirtschaftsämter zu den Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der Betriebsprämienregelung, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, KULAP und Grünlandprämie 2010“ des Thüringer Landesverwaltungsamtes - Zahlstelle - vom 25.05.2010 - 530.10-708290.By-01/10 - in Ziffer 5.1 „Besichtigung der Kontrollparzellen - Grundsätze“ festgelegt hat, dass „Flächenanteile mit einem Verbuschungsgrad von über 25 % ... abzuerkennen“ sowie „per GPS-Messung zu ermitteln und als nicht förderfähige Fläche mittels Flächenfeststellung (FFS) zu erklären“ sind und die „Bekanntgabe“ dieses Inhalts der

Verwaltungsvorschriften in einer u. a. die Verbuschungsdefinition, die davon nicht erfassten Sonderfälle (insbesondere im Hinblick auf „Landschaftselemente“ [LE]) sowie die Vorgehensweise zur Ermittlung von Bezugsflächen und zur Bestimmung des Verbuschungsgrades detailliert erläuternden, vollständigen Wiedergabe in Form eines Merkblattes (Fassung: 12/2009) „Beurteilung der Verbuschung auf dem Dauergrünland im Rahmen der Direktzahlungen und der flächenbezogenen ELER-Maßnahmen“ ergänzt um ein Merkblatt (Fassung: 01/2009) „Definition zur Ausweisung von Landschaftselementen im Rahmen der Direktzahlungen und der flächenbezogenen ELER-Maßnahmen“ erfolgte.

Zum einen stehen nämlich vorliegend keine Regelungen inmitten, welche die Umsetzung einer EU-Richtlinie in innerstaatliches Recht zum Gegenstand haben, so dass einer Normkonkretisierung im Wege von Verwaltungsvorschriften keine EU-rechtlichen Bedenken entgegenstehen (vgl. demgegenüber: EuGH, Urteil vom 30.05.1991 - C-361/88 - juris). Zum anderen handelt es sich bei den hier fraglichen Verwaltungsvorschriften auch nicht um (abstrakt-generelle) Regelungen der Exekutive, die eine rechtliche Außenwirkung gegenüber dem Bürger dergestalt entfalten, dass dadurch dessen subjektiv-öffentliche Rechte unmittelbar berührt sind (vgl. demgegenüber: BVerwG, Beschluss vom 25.11.1993 - 5 N 1/92 - BVerwGE 94, 335-341 und Urteil vom 25.11.2004 - 5 CN 1/03 -, BVerwGE 122, 264-271). Hier geht es vielmehr um Ausgleichszahlungen, welche auf Grundlage von EU-Verordnungen gewährt werden. Auch besteht kein unmittelbarer Rechtsanspruch des Klägers auf Gewährung einer Ausgleichszulage (vgl. Ziffer 1.2 Sätze 1 und 2 ThürFörderRiLi-BENA 2010); eine unmittelbare Durchsetzbarkeit der ggf. für Antragsteller günstigen Rechtswirkungen ist von den Bestimmungen nicht intendiert (Stelkens/Bonk/Sachs § 40 VwVfG Rdn. 133). Es besteht lediglich ein Anspruch gemäß Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 ThürVerf auf Rechtsanwendungsgleichheit und in diesem Rahmen auf beurteilungs- und ermessensfehlerfreie Entscheidung.

b. Das Verwaltungsgericht hat im Ergebnis zu Recht festgestellt, dass die Voraussetzungen der Zuwendungsvergabe, wie sie die betreffenden Verwaltungsvorschriften - materiell und verfahrensbezogen - enthalten, hinsichtlich der streitbefangenen Flächen nicht erfüllt sind.

aa. Die Gewährung einer Ausgleichszulage auf Grundlage der ThürFörderRiLi-BENA 2010 kommt grundsätzlich in Betracht.

Eine Ausgleichszulage wird auf Antrag eines Zuwendungsempfängers gewährt (vgl. Ziffer 5.4.5 ThürFörderRiLi-BENA 2010). Dabei besteht gemäß Ziffer 1.2 Satz 1 ThürFörderRiLi-BENA 2010 kein Rechtsanspruch auf Gewährung der Zuwendungen. Die Bewilligungsbehörde entscheidet vielmehr nach pflichtgemäßem Ermessen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel (vgl. Ziffer 1.2 Satz 2 ThürFörderRiLi-BENA 2010).

Förderfähig nach Ziffer 5.4.1 ThürFörderRiLi-BENA 2010 sind landwirtschaftlich genutzte Flächen in benachteiligten Gebieten einschließlich aller Landschaftselemente, die Bestandteile dieser Flächen sind. Die benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete (Berggebiete, Benachteiligte Agrarzonen, Kleine Gebiete) sind gemäß Art. 50 Abs. 1 und 3 VO (EG) Nr. 1698/2005 in der Richtlinie des Rates vom 14.07.1986 betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinne der Richtlinie 75/268/EWG (Deutschland) (86/465/EWG) (ABl. L 273 vom 24.09.1986, S. 1-103; im Folgenden: RiLi 86/465/EWG) i. d. F. der Richtlinie des Rates vom 09.11.1992 betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinne der Richtlinie 75/268/EWG (Deutschland) (92/92/EWG) (ABl. L 338 vom 23.11.1992, S. 1-39; im Folgenden: RiLi 92/92/EWG), zuletzt geändert durch Entscheidung der Kommission vom 10.02.1997 zur Änderung der Abgrenzung der gemäß Richtlinie 75/268/EWG in Deutschland benachteiligten Gebiete (97/172/EG) (ABl. L 72, vom 13.03.1997, S. 1-38; im Folgenden: Beschluss / Entscheidung 97/172/EG) festgeschrieben. Gemäß Art. 93 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1698/2005 i. V. m. Art. 55 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1257/1999 i. V. m. Art. 41 Abs. 2 und 21 Abs. 2 VO (EG) Nr. 950/1997 i. V. m. Art. 2 Abs. 2 RiLi 75/268/EWG gilt das Verzeichnis für den hier maßgeblichen Zeitpunkt fort.

Die vom Kläger beantragten Flächen liegen unbestritten in benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten im Sinne der Richtlinie.

bb. Das Verwaltungsgericht und der Beklagte haben jedoch im Ergebnis zu Recht das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Förderfähigkeit der streitbefangenen Flächen als landwirtschaftlich genutzte Fläche im Sinne der Förderbedingungen mangels Qualifikation als Dauergrünland verneint.

(1) Als „landwirtschaftlich genutzte Fläche“ kommt nur die „Gesamtheit der vom Betrieb selbstbewirtschafteten Flächen an Ackerland, Dauergrünland, Dauerkulturen sowie Haus- und Nutzgärten, die Eigentum des Betriebsinhabers sind, von ihm gepachtet wurden (einschließlich Teilpacht) oder ihm unentgeltlich zur Bewirtschaftung überlassen wurden“, in Frage.

(a) Dieses Verständnis wird durch das Europarecht vorgegeben. Zwar folgt diese Definition nicht, worauf der Kläger zu Recht hinweist, aus der Anwendung des Art. 2 lit. h) VO (EG) Nr. 73/2009. Im Regelungsbereich der BENA-Ausgleichszulage ergibt sich dies vielmehr aus Art. 37 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1698/2005 i. V. m. der Verordnung (EG) Nr. 1200/2009 der Kommission vom 30.11.2009 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1166/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Betriebsstrukturerhebungen und die Erhebung über landwirtschaftliche Produktionsmethoden im Hinblick auf die Koeffizienten für Großvieheinheiten und die Definitionen der Merkmale (ABl. L 329 vom 15.12.2009, S. 1-28; im Folgenden: VO (EG) Nr. 1200/2009), Anhang II unter I. „ALLGEMEINE MERKMALE“, Ziffer 1.03.01, welche die Entscheidung der Kommission vom 24.11.1999 über die Definitionen der Erhebungsmerkmale, die Liste der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die Ausnahmen von den Definitionen sowie die Regionen und Bezirke im Hinblick auf die Erhebungen über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe (bekanntgegeben unter Aktenzeichen K (1999) 3875) (2000/115/EG) (ABl. L 38, vom 12.02.2000, S. 1; im Folgenden: Beschluss / Entscheidung 2000/115/EG), Anhang I unter C. „BESITZVERHÄLTNISSE UND BETRIEBSFLÄCHENZERSPLITTERUNG“, Definition (I.) zu C/01 bis C/03 zum 04.01.2010 aufgehoben und ersetzt hat (vgl. Art. 4 sowie Erwägungsgrund (8) VO (EG) Nr. 1200/2009).

(b) Da es sich bei den streitbefangenen Flächen jedenfalls nicht um Flächen an Ackerland, Dauerkulturen bzw. Haus- und Nutzgärten handelt, ist entscheidungserheblich, ob es sich um Flächen an Dauergrünland im Sinne der Fördergrundlagen handelt.

(aa) Dauergrünland-Flächen sind gemäß Anhang II unter II. „FLÄCHEN“, Ziffer 2.03 VO (EG) Nr. 1200/2009 solche Flächen, „die fortdauernd (mindestens fünf Jahre) dem Anbau von Grünfütterpflanzen dienen, sei es durch künstliche Anlage (Einsaat) oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat), und die außerhalb der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs stehen. Die Flächen können beweidet, zwecks Heu-

oder Silageherstellung abgemäht oder zur Erzeugung von erneuerbarer Energie genutzt werden.

Gemäß Anhang II unter II. „FLÄCHEN“, Ziffern 2.03.01 und 2.03.02 VO (EG) Nr. 1200/2009 gehören hierzu zum einen „Dauerwiesen und -weiden, ohne ertragsarme Weiden“ (Dauergrünland auf Böden guter oder mittlerer Qualität, mithin Flächen, die normalerweise intensiv beweidet werden können). Zum anderen „Ertragsarme Weiden“ (Ertragsarmes Dauergrünland, in der Regel auf Böden geringer Qualität, beispielsweise in Hanglagen und Höhenlagen, normalerweise nicht durch Düngung, Pflege, Einsaat oder Trockenlegung verbessert), mithin Flächen, die normalerweise nur extensiv beweidet werden können und in der Regel nicht oder nur extensiv gemäht werden und sich nicht für eine hohe Tierbesatzdichte eignen.

Gemäß Anhang II unter II. „FLÄCHEN“, Ziffern 2.03.03 VO (EG) Nr. 1200/2009 gehört hierzu grundsätzlich auch „Dauergrünland, das nicht mehr zu Produktionszwecken genutzt wird und förderfähig ist“, was insbesondere Dauergrünlandflächen betrifft, die gemäß der VO (EG) Nr. 1782/2003 oder gegebenenfalls neueren Rechtsvorschriften nicht mehr zu Produktionszwecken genutzt und in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten werden.

(bb) Im hier fraglichen Regelungszusammenhang ist - entgegen den diesbezüglichen Ausführungen des Verwaltungsgerichts - ein striktes Verständnis des Begriffes „Dauergrünland“, wonach (allein) auf die Art der die betreffende Fläche bedeckenden Vegetation abzustellen ist, abzulehnen (vgl. im Regelungszusammenhang „Betriebsprämie“ auch: EuGH, Urteil vom 15.05.2019 - C 341/17 - juris, Rdn. 48).

Dies erschließt sich zunächst aus den Regelungen gemäß Anhang II unter II. „FLÄCHEN“, Ziffern 2.03 Satz 2 sowie Ziffern 2.03.01 und 2.03.02 VO (EG) Nr. 1200/2009. Dort wird maßgeblich auf die Nutzung der betreffenden Flächen als Dauerwiesen und -weiden bzw. ertragsarme Weiden zur Beweidung aber ggf. auch zur anderweitigen Erzeugung von Tierfutter (Heu, Silage) durch Mahd bzw. zur Erzeugung von erneuerbarer Energie abgestellt. Im Weiteren wird auch in Art. 34 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1122/2009, auf den gemäß Art. 51 Abs. 1, 2 und 4; 74 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1698/2005 i. V. m. Art. 15 Abs. 2 Satz 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 und Art. 86 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1122/2009 im Regelungszusammenhang der Förderung

mittels Ausgleichszulage verwiesen wird, das Kriterium der Art der die betreffende Fläche bedeckenden Vegetation im Rahmen der Überprüfung der Fläche einer landwirtschaftlichen Parzelle relativiert. Nach dieser Vorschrift können die Mitgliedstaaten festlegen, dass die Gesamtfläche einer landwirtschaftlichen Parzelle die Fläche einschließen darf, auf der sich Hecken befinden, sofern dieses Merkmal traditionell Bestandteil guter landwirtschaftlicher Nutzungspraktiken ist (vgl. im Regelungszusammenhang „Betriebsprämie“ auch: EuGH, Urteil vom 15.05.2019 - C 341/17 - juris, Rdn. 51). Zudem ist „Dauergrünland“ nach Art. 37 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1698/2005 i. V. m. Art. 4 und Anhang II unter I. „ALLGEMEINE MERKMALE“, Ziffer 1.03.01 VO (EG) Nr. 1200/2009 ein Unterfall einer landwirtschaftlich genutzten Fläche (vgl. im Regelungszusammenhang „Betriebsprämie“ auch: EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts / der Generalanwältin vom 05.12.2018 - C 341/17 - juris, Rdn. 61).

Im Weiteren ergibt sich, dass die Zielsetzung der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums und ihre Verwirklichung durch Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt und Landwirtschaft (Schwerpunkt 2) nach der Konzeption der VO (EG) Nr. 1698/2005 unterschiedslos zugunsten aller betroffenen Landwirte der Europäischen Union gilt. Folglich darf die regionale Herkunft eines Landwirts nicht, auch nicht mittelbar, den Zugang zu der in dieser Verordnung vorgesehenen Ausgleichszahlung bestimmen. Dies wäre aber die Konsequenz, wenn ein Vegetationstypus, dessen Vorkommen stark klimatisch bedingt ist, entscheidend für die Förderfähigkeit der landwirtschaftlichen Flächen wäre. Es wäre daher nicht zu vertreten, dass aktive Landwirte, die die ihnen zur Verfügung stehenden Flächen unter den herrschenden agronomischen Bedingungen effektiv nutzen, nur wegen der klimatisch bedingt anders gearteten Vegetation in geringerem Maße von der Stabilisierung ihrer Einkommen durch die Ausgleichszulage profitieren als Landwirte in anderen Mitgliedstaaten der Union (vgl. im Regelungszusammenhang „Betriebsprämie“ auch: EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts / der Generalanwältin vom 05.12.2018 - C 341/17 - juris, Rdn. 66). Das - unter Zugrundelegung der Typik der agronomischen Bedingungen eines betroffenen Mitgliedstaates bzw. einer entsprechenden Region - zu bestimmende Kriterium „effektive landwirtschaftliche Nutzung“ ist zur Abgrenzung einer landwirtschaftlichen Fläche als „Dauergrünland“ geeigneter als das der Art der Vegetation, mit der die

betreffende Fläche bedeckt ist (vgl. im Regelungszusammenhang „Betriebsprämie“ auch: EuGH, Urteil vom 15.05.2019 - C 341/17 - juris, Rdn. 50).

(cc) Wie sich bereits aus Anhang II unter II. „FLÄCHEN“, Ziffern 2.03.01 und 2.03.02 VO (EG) Nr. 1200/2009 ergibt, kommt es für die Frage, ob „Dauergrünland“ vorliegt, allerdings nicht maßgeblich auf eine Differenzierung zwischen - intensiv nutzbaren - Dauerwiesen und -weiden einerseits und - normalerweise nur extensiv nutzbaren - ertragsarmen Weiden andererseits an. Entgegen der Auffassung des Klägers steht eine einheitliche Anwendung der Kriterien für Dauergrünland auf beide Flächenarten mithin nicht in Frage. Auch auf eine Differenzierung nach der - der jeweiligen Nutzbarkeit geschuldeten - Art und Weise der Nutzung (hier: extensive Nutzung mittels Beweidung) kommt es daher nicht an.

(dd) Auch bedeutet ein auf die Ziele der VO (EG) Nr. 1698/2005 gestütztes weites Verständnis von „Dauergrünland“, welches maßgeblich an die effektive landwirtschaftliche Nutzung anknüpft, nicht, dass das in Anhang II unter II. „FLÄCHEN“, Ziffer 2.03. Satz 1 VO (EG) Nr. 1200/2009 verankerte Vegetationskriterium obsolet wird. Vielmehr begründet dieses eine gesetzliche Vermutung in dem Sinne, dass eine landwirtschaftlich genutzte Fläche, deren Vegetation ausschließlich aus Grünpflanzen besteht, ohne weiteres als „Dauergrünland“ eingestuft werden kann. Dagegen bedarf es im Fall von Mischflächen bzw. ausschließlich mit Gehölzpflanzen bewachsenen Flächen einer weiter gehenden Prüfung, im Rahmen derer die effektive Nutzung und gegebenenfalls die traditionelle Bewirtschaftungsform positiv nachgewiesen werden muss (vgl. im Regelungszusammenhang „Betriebsprämie“ auch: EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts / der Generalanwältin vom 05.12.2018 - C 341/17 - juris, Rdn. 69).

(ee) Soweit danach im Einzelfall „Grünfütterpflanzen“ konstitutiv für „Dauergrünland“ sind, kann für das maßgebliche Tatbestandsmerkmal „Grünfütterpflanze“ die betreffende Definition nach Art. 2 lit. c) Satz 1, Halbsatz 2 VO (EG) Nr. 1120/2009 herangezogen werden.

Einer zumindest entsprechenden Anwendung steht nichts entgegen, vielmehr stellt die hier fragliche Regelung zur Förderfähigkeit von landwirtschaftlichen Flächen für den Bereich der Ausgleichszulage in gleicher Weise auf „Dauergrünland“ ab, wie

dies gemäß Art. 2 lit. h) VO (EG) Nr. 73/2009 i. V. m. Art. 2 lit. c) Satz 1, Halbsatz 1 VO (EG) Nr. 1120/2009 für den Bereich der Betriebsprämie der Fall ist. Im Übrigen werden zwar die Gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen für den Regelungsbereich der Ausgleichszulage nicht generell, sondern nur per Einzelverweisung in Bezug genommen (Direktzahlungen im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 waren nach den Vorgängervorschriften - vgl. Art. 1 1. Spiegelstrich VO (EG) 1782/2003 - vom Regelungsbereich der Verordnung und ihrer Durchführungsbestimmungen sogar ausgenommen). Zumindest im Regelungszusammenhang für Kürzungen und Ausschlüsse nach Feststellung eines Verstoßes gegen die verbindlichen Anforderungen im Hinblick auf die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, wird jedoch gemäß Art. 51 Abs. 1, 2 und 4, 74 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1698/2005 i. V. m. Art. 22 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 86 Abs. 2, Satz 2 Nr. 2 VO (EG) Nr. 1122/2009 i. V. m. Art. 2 lit. c) VO (EG) Nr. 1120/2009 auch für den Regelungsbereich der Ausgleichszulage unmittelbar auf die herangezogene Regelung verwiesen.

Demnach sind „Gras oder andere Grünfütterpflanzen“ alle Grünpflanzen, die herkömmlicherweise in natürlichem Grünland anzutreffen oder normalerweise Teil von Saatgutmischungen für Grünland oder Wiesen in dem Mitgliedstaat sind (unabhängig davon, ob die Flächen als Viehweiden genutzt werden).

Grünfütterpflanzen sind solche, die vor Abschluss ihres Wachstums gemäht und in frischem Zustand an landwirtschaftliche Nutztiere verfüttert werden; sie umfassen die drei Hauptgruppen Futtergräser, Kleearten (und andere Leguminosen) sowie Kräuter. Hierbei handelt es sich um sogenannte krautige Pflanzen. Hierunter sind Pflanzen zu verstehen, die im Unterschied zu den Gehölzen nicht oder nur schwach verholzen und gegen Ende der Vegetationsperiode gänzlich oder bis auf die bodennahen, unterirdisch oder im Wasser untergetauchten Sprosssteile zugrunde gehen. Dass unter dem Begriff der Grünfütterpflanzen allein krautige Pflanzen erfasst sind, findet seine Bestätigung auch in der englischen und französischen Sprachfassung des Art. 2 lit. c) VO (EG) Nr. 1120/2009. Die englische Sprachfassung dieser Vorschrift lautet: „‘grasses or other herbaceous forage’ means all herbaceous plants ...“. In der französischen Fassung der Vorschrift findet sich die Definition „«herbe et autres plantes fourragères herbacées», toutes les plantes herbacées ...“. Dabei stehen „herbaceous“ für krautartig und krautig, „herbacée“ für

krautig sowie „plant herbacées“ für krautige Pflanze (vgl. zum Ganzen: Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 13.08.2012 - 10 LA 93/11 - juris Rdnr. 7 f. m. w. N.).

(ff) Danach ist unter den gegebenen agronomischen Bedingungen der hier in Rede stehenden Region (im Folgenden (aaa)) für „Dauergrünland“ eine von Gras- und Grünfütterpflanzen dominierte Vegetation typisch, welche bei ungehindert fortschreitender Sukzession durch verholzende Pflanzen verdrängt werden würde (anders etwa für Regionen Spaniens oder Griechenlands in der Klimazone der Subtropen und einer Hartlaubvegetation). Entgegen der Rechtsauffassung des Klägers dienen Flächen - auch wenn konkret eine gewisse landwirtschaftliche Nutzung, wie etwa hier durch Beweidung mit Schafen, gegeben ist - nur dann dem Anbau von Grünfütterpflanzen im Sinne des insoweit maßgeblichen Dauergrünland-Begriffs, wenn insgesamt eine der Typik der agronomischen Bedingungen des Mitgliedstaates entsprechende effektive landwirtschaftliche Nutzung gegeben ist (im Folgenden (bbb)).

(aaa) Das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und damit auch das der in Rede stehenden Region im Freistaat Thüringen liegt vollständig in der gemäßigten Klimazone (kühlgemäßigte bzw. temperierte, nemorale Zone, etwa nach: Richter, Michael (2001): Vegetationszonen der Erde. Gotha 1. Aufl. (Klett-Perthes-Verlag) Kap. 4 und Abb. 4.1). Dementsprechend liegt es in einem geozonalen Großraum der Erde, in dem eine gleichartige natürliche Vegetation vorkommt, welche als Vegetationszone durch gemäßigte Laub- und Auenwälder bzw. Laub- und Nadelmischwälder charakterisiert ist. Auch nach anderen biogeographischen Konzepten verbleibt es bei der entsprechenden grundlegenden Zuordnung. Das Gebiet liegt demnach in der Ökozone „Feuchte Mittelbreiten“ (etwa nach: Schultz, Jürgen (2016): Die Ökozonen der Erde. Stuttgart, 5. Aufl. (UTB) Kap. 9 und Abb. 9.1) bzw. im nemoralen Zonobiom (winterkalte Gebiete mit winterkahlen-/sommergrünen Laubwäldern etwa nach: Heinrich, Walther; Breckle, Siegmund-W. (1999): Vegetation und Klimazonen. Stuttgart, 6. Aufl. (UTB) Spezieller Teil, IV). Auch gemäß der Ecozones der FAO liegt es in den gemäßigten Zonen mit Ozeanischem bzw. Kontinentalem Wald. Mit der Zuordnung zu den betreffenden (Vegetations-)Zonen ist zugleich auch die potentielle Natürliche- bzw. Klimaxvegetation des Gebietes, also jene Vegetation, die sich ohne anthropogenen Einfluss im Laufe der Sukzession in

einem abgrenzbaren Gebiet herausbilden bzw. entwickeln würde, charakterisiert. Schlusswaldgesellschaften wären demnach als theoretischer Referenzzustand prägend.

Der größte Teil der hier fraglichen benachteiligten Gebiete in Thüringen sind im Weiteren zunächst gekennzeichnet durch ertragsschwächere Böden sowie - bedingt durch die Höhenlage (durchschnittlich 390 m über NN) - vorherrschende ungünstigere klimatische Verhältnisse. Die durchschnittliche Jahrestemperatur beträgt 7°C. Die Landwirtschaft hat sich historisch an diese Bedingungen angepasst, indem die Grünlandwirtschaft-Struktur bestimmend ist (vgl. Ziffer 3.1.6.2.1 FILET 2007-2013, S. 75).

(bbb) Die effektive landwirtschaftliche Nutzung bestimmt sich vor dem Hintergrund dieser Typik und den Zielen und Zwecken sowie den normativen Vorgaben der einschlägigen ELER-Verordnungen und der entsprechenden nationalen Vorschriften sodann generalisierend danach, dass die konkrete Art der Nutzung der Fläche (Beweidung, Erzeugung von Tierfutter (Heu, Silage) durch Mahd bzw. von erneuerbarer Energie) sich mit der Notwendigkeit vertragen muss, Naturräume und das Landschaftsbild zu erhalten (EG (31) VO (EG) Nr. 1698/2005; Ziffer 2. Strategisches Gesamtkonzept, Zentrale Ziele, 4. Spiegelstrich NSP-D) sowie insbesondere zur Gewährleistung einer dauerhaften Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen beizutragen (EG (33) VO (EG) Nr. 1698/2005 und EG (24) VO (EG) Nr. 1257/1999; Ziffer 3.2, 3. Spiegelstrich und Ziffer 3.2.1, 12. Spiegelstrich sowie Ziffer 3.2.2, 5. Spiegelstrich NSP-D; Teil II, Fördergrundsätze, Förderbereich: Nachhaltige Landbewirtschaftung - Grundsätze für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten, Ziffer 1., 1. Spiegelstrich GAK-Rahmenplan 2010-2013). Ferner ist der verbindlichen Anforderung zur Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand nach Art. 51 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1698/2005 i. V. m. Art. 6 sowie Anhang III, VO (EG) Nr. 73/2009 Rechnung zu tragen.

(2) Nach dem Vorstehenden dienen die streitbefangenen Flächen des Klägers jedenfalls nicht im maßgeblichen Umfang dem Anbau von Grünfütterpflanzen und sind daher kein förderfähiges Dauergrünland, so dass im Übrigen dahinstehen kann, ob die streitbefangenen Flächen vom landwirtschaftlichen Betrieb des Klägers selbst

fortdauernd und außerhalb der Fruchtfolge bewirtschaftet werden und die Flächen in dessen Eigentum stehen oder gepachtet bzw. ihm unentgeltlich überlassen sind.

Zwar weisen die streitbefangenen Flächen unstreitig eine Vegetation mit Anteilen von Grünfütterpflanzen auf. Unstreitig ist allerdings ebenso, dass die streitbefangenen Flächen hier nicht ausschließlich mit Grünfütterpflanzen bewachsen sind. Vielmehr ist die betreffende (Misch-)Vegetation durch nicht unerhebliche Anteile an verholzenden Pflanzen (Sträucher, Gebüsch) gekennzeichnet. Die Bewirtschaftung dieser - im Folgenden als Mischvegetationsflächen bezeichneten - Flächen erfolgt mittels Beweidung durch Schafe im Rahmen einer Hütehaltung. Die streitbefangenen Mischvegetationsflächen sind gleichwohl nicht förderfähig.

(a) Die Abgrenzung des Beklagten von förderfähigen zu nicht förderfähigen Mischvegetationsflächen ist grundsätzlich rechtlich nicht in Frage zu stellen.

Die Förderfähigkeit von Mischvegetationsflächen und ausschließlich mit Gehölzpflanzen bewachsene Flächen bestimmt sich nach Maßgabe des unbestimmten Rechtsbegriffs „zum Anbau dienen“ und seiner Konkretisierung, die er durch die EU-rechtlichen und durch die einschlägigen nationalen (Rahmen-)Regelungen erfahren hat. Dabei müssen einschlägige Unionsvorschriften in Übereinstimmung mit dem Basisrechtsakt ausgelegt werden (vgl. im Regelungszusammenhang „Betriebsprämie“ auch: EuGH, Urteil vom 15.05.2019 - C 341/17 - juris Rdn. 51) und ist bei der Auslegung nicht nur deren Wortlaut zu berücksichtigen, sondern auch ihr Kontext und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. im Regelungszusammenhang „Betriebsprämie“ auch: EuGH, Urteil vom 15.05.2019 - C 341/17 - juris, Rdn. 46).

(aa) Mischvegetationsflächen und ausschließlich mit Gehölzpflanzen bewachsene Flächen werden danach zwar von dem Begriff „Dauergrünland“ grundsätzlich ebenfalls erfasst, jedoch ist - entgegen der klägerischen Ansicht - im Hinblick auf ihre konkrete Bewirtschaftung nicht jede Art der landwirtschaftlichen Nutzung für ihre Förderfähigkeit hinreichend.

Dies ergibt sich daraus, dass in Bezug auf Grünfütterpflanzen, soweit sie konstitutiv für „Dauergrünland“ sind, die Herkunft dieser Vegetation unerheblich ist. Anhang II unter II. „FLÄCHEN“, Ziffer 2.03 Satz 1 VO (EG) Nr. 1200/2009 stellt ausdrücklich

sowohl auf die Einsaat als auch auf die Selbstaussaat ab (vgl. im Regelungszusammenhang „Betriebsprämie“ auch: EuGH, Urteil vom 15.05.2019 - C 341/17 - juris, Rdn. 47). Demzufolge ist auch die weitere Formulierung in der betreffenden Vorschrift, wonach Dauergrünlandflächen „zum Anbau von Grünfütterpflanzen dienen“, nicht im herkömmlichen Sinne des Wortes „Anbau“ als Anpflanzung und aktive Bodenbearbeitung mit dem Ziel der Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte zu verstehen (vgl. im Regelungszusammenhang „Betriebsprämie“ auch: EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts / der Generalanwältin vom 05.12.2018 - C 341/17 - juris Rdn. 55).

Mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „zum Anbau dienen“ wird für die (weniger strikten) maßgeblichen Bedingungen der Einstufung einer Fläche als förderfähiges „Dauergrünland“ vielmehr auch dann, wenn Grünfütterpflanzen als konstitutiver Vegetationstypus in Frage stehen, auf die Konkretisierung verwiesen, die dieser gemäß den EU-rechtlichen und den einschlägigen nationalen (Rahmen-)Regelungen erfahren hat.

(bb) Die maßgebliche Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs „zum Anbau dienen“ ergibt sich wiederum aufgrund der bindenden Vorgaben dafür, was als effektive landwirtschaftliche Nutzung einer in Frage stehenden Fläche abzugrenzen ist. Bei der Abgrenzung bestimmt sich die „Effektivität“ im konkreten Kontext dessen, was für den betreffenden Mitgliedstaat bzw. die entsprechende Region nach den dort gegebenen agronomischen Bedingungen für „Dauergrünland“ typisch ist (vgl. hierzu vorstehend unter B. I. 3. (b) (bb) und (ff) (bbb)).

(cc) Bei der Entscheidung über die betreffende Einordnung von Flächen sind - unter Beachtung der normativ festgelegten Rahmenvorgaben im Übrigen - dem Beklagten auf Tatbestandsseite in Ansehung des unbestimmten Rechtsbegriffs „zum Anbau dienen“ normativ exekutive Letztentscheidungsbefugnisse eingeräumt (zu den Voraussetzungen vgl. etwa: BVerwG, Urteile vom 17.09.2015 - 1 C 37/14 - juris, Rdn. 20-21; vom 22.09.2016 - 4 C 2/16 - juris, Rdn. 22-24; Beschluss vom 08.11.2016 - 3 B 11/16 - juris, Rdn. 8). Diese umfassen sowohl die Festlegung der für das Vordringen unerwünschter Vegetation maßgeblichen pflanzlichen Indikatorarten, als auch die Festlegung der maßgeblichen Bezugsflächen / Areale sowie die Festlegung der Grenzwerte, welche die Förderfähigkeit von Flächen anhand des Ausbreitungsgrades der unerwünschten Vegetation abgrenzen. Da das

hier anwendbare Unionsrecht keine Vorgaben für den Umfang der gerichtlichen Kontrolle des betreffenden behördlichen Entscheidungsspielraums macht, ist insoweit, in Anlehnung an die in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelten Grundsätze zur naturschutzfachlichen Einschätzungsprärogative der Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsverfahren (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.04.2016 - 4 C 1/15 - juris, Rdn. 22) auch in Bezug auf das Verfahren zur Überprüfung der Fördervoraussetzungen im Bereich der BENA-Ausgleichszulage die gerichtliche Kontrolle auf eine Vertretbarkeitskontrolle, nämlich auf die Prüfung beschränkt, ob die Einschätzungen der Behörde im konkreten Einzelfall fachlich vertretbar sind und nicht auf einem unzulänglichen oder gar ungeeigneten Bewertungsverfahren beruhen (vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 09.07.2008 - 9 A 14.07 -, BVerwGE 131, 274; vom 06.11.2012 - 9 A 17.11 -, BVerwGE 145, 40, Rdn. 98; vom 27.06.2013 - 4 C 1.12 -, BVerwGE 147, 118, Rdn. 11; vom 21.11.2013 - 7 C 40/11 - juris, Rdn. 19; vom 08.01.2014 - 9 A 4.13 -, BVerwGE 149, 31 Rdn. 65, 91 m. w. N.).

(aaa) Soweit es im vorliegenden Zusammenhang um die Festlegung von Bedingungen für die Gewährung von Ausgleichszulagen geht, welche die Effizienz der ELER-Förderregelungen und die Verwirklichung ihrer Ziele gewährleisten sollen (vgl. EG (27) VO (EG) Nr. 1257/1999), haben nämlich die Gesetzgeber auf den verschiedenen Ebenen im vorliegenden Zusammenhang auf eine exakte normative Festlegung verzichtet und Handlungsspielräume für Verwaltungshandeln jedenfalls insoweit eröffnet, als die Verwaltung auch bei grundsätzlich gesetzesakzessorischem Verwaltungshandeln - im Verhältnis zum kontrollierenden Gericht - vorrangig einschätzen und entscheiden darf, ob die Kriterien für förderfähiges Dauergrünland (noch) erfüllt sind. Bei dieser gesetzgeberischen Entscheidung (im Sinne einer Nichtregelung) spielte angesichts der in Frage stehenden besonderen Dynamik der zu regelnden Materie im Zeitablauf ersichtlich die insoweit gegebene Funktionsgrenze der Rechtsprechung eine maßgebliche Rolle. Eine Sachverhaltsaufklärung durch Gerichte ist - im Hinblick auf die besondere Dynamik der natürlichen und anthropogenen Veränderungsprozesse und Entwicklungen sowie der damit im Zeitablauf einhergehenden Erkenntnisprobleme - bei der fraglichen Materie ex-post in der Regel auch nicht unter Rückgriff auf die Sachkunde der Verwaltung oder sonstiger Sachverständiger möglich.

Für den Beklagten ist in Bezug auf den fraglichen unbestimmten Rechtsbegriff mithin normativ eine Entscheidungsprärogative eröffnet, so dass er die Abgrenzungskriterien innerhalb des normativ festgelegten Rahmens verwaltungsautonom konkretisieren, präzisieren oder auch mit Blick auf den Haushaltsplan und den Zweck der Zuwendung verengen darf. Dabei können die Förder- bzw. Subventionsvergabe-kriterien in verhaltenslenkenden bzw. technische oder agronomische Maßstäbe und Standards normkonkretisierend festlegenden Verwaltungsvorschriften (Erlasse, (Förder-)Richtlinien, Dienstanweisungen, Verfügungen, Anordnungen etc.) bestimmt werden, welche zu einer durch das Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 ThürVerf) vermittelten Wirkung (Selbstbindung der Verwaltung) gegenüber den betroffenen Antragstellern gelangen.

Zunächst ist nämlich seitens des EU-Verordnungsgebers den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Definitionen von „Dauergrünland“ bzw. „Gras oder andere[n] Grünfütterpflanzen“ eine gewisse Flexibilität zugestanden, um den verschiedenen in der Union herrschenden agronomischen Bedingungen Rechnung tragen zu können. Dies ergibt sich für die hier maßgebliche Sach- und Rechtslage unzweifelhaft aus dem ersten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 239/2005 der Kommission vom 11.02.2005 zur Änderung und Berichtigung der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. L 42 vom 12.02.2005, S. 3-9; im Folgenden: VO (EG) Nr. 239/2005), welche die Definition von „Dauergrünland“ in die auch im vorliegenden Zusammenhang geltende Fassung geändert hat (vgl. EuGH, Urteil vom 15.05.2019 - C-341/17 - juris, Rdn. 49).

Auf dieser Grundlage hat der nationale Gesetzgeber im Bund und im Freistaat Thüringen sodann - nicht zuletzt auch im Hinblick darauf, dass im vorliegenden Zusammenhang Auswirkungen auf den Haushalt zu gewärtigen sind - in verfassungsrechtlich zulässiger Weise auf eine weitere exakte normative Festlegung verzichtet und hat in Ergänzung der EU-rechtlichen Vorgaben lediglich Handlungsanweisungen mit Spielräumen für die Verwaltung unterhalb der

Normebene erlassen sowie die rechtliche Grundlage für die fraglichen Zuwendungen mittels gesetzlich festgestellter Haushaltspläne geschaffen.

(bbb) Danach ist durch das Unionsrecht in der Auslegung des Gerichtshofs der Europäischen Union der verwaltungsautonome Handlungsrahmen vorgegeben. Zugleich sind durch den europa-, bundes- und landesrechtlichen Rechtsrahmen und die insoweit bereitgestellten Haushaltsmittel folgende - durch die herrschenden agronomischen Bedingungen geprägten - Maßgaben und rechtliche Begrenzungen umschrieben:

Einerseits ist von einer Mindestanforderung an die Bodenbedeckung durch Pflanzenbewuchs auszugehen, da ansonsten eine landwirtschaftlich genutzte Dauergrünland-Fläche nicht vorliegen kann und dies im Übrigen auch als verbindlicher Standard zum Schutz des Bodens insbesondere mit Blick auf Bodenerosion gefordert ist (vgl. Art. 51 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1698/2005 i. V. m. Art. 6 sowie Anhang III, 1. Spiegelstrich in Spalte „Verbindliche Standards“ VO (EG) Nr. 73/2009). Vegetationsfreie Flächen sind - als Dauergrünland - grundsätzlich nicht förderfähig, soweit nicht lediglich Areale von geringer und daher unter den Aspekten der Bodenerosion sowie der uneingeschränkten (effektiven) landwirtschaftlichen Nutzung unbedeutender Größe in Frage stehen.

Andererseits sind - wie bereits dargestellt - Flächen, die ausschließlich mit Grünfütterpflanzen bewachsen sind, zweifelsohne vom Begriff „Dauergrünland“ umfasst. Allerdings wird - was der Kläger verkennt - auch bei entsprechendem Bewuchs gemäß Teil II „Förderungsgrundsätze“, FB03 „Förderbereich: Nachhaltige Landbewirtschaftung“, GS01 „Grundsätze für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten“, Ziffern 2. und 5.2 Satz 2 GAK-RahmenPlan_2010 bzw. gemäß Ziffer 5.4.1 Satz 2 ThürFörderRiLi-BENA 2010 für Flächen, die nach der VO (EG) Nr. 73/2009 vom 31.01.2009 nicht mehr für die landwirtschaftliche Erzeugung genutzt werden, gleichwohl keine Ausgleichszulage gewährt (vgl. auch Ziffer 4.2.1.2 NRR-D, unter III. Satz 2).

Demgegenüber sind Flächen, die - unter den herrschenden, von ihrer geographischen Lage abhängigen, agronomischen Bedingungen - ausschließlich mit verholzenden Pflanzenarten - also insbesondere im Falle von Wald mit Bäumen - bewachsen sind, zweifelsohne nicht vom Begriff „Dauergrünland“ umfasst.

Insbesondere mit Blick auf Flächen mit Mischvegetation ist aufgrund der Zwecke und Zielsetzungen der ELER-Maßnahmen (insbes. Erhalt von Naturräumen und Landschaftsbild, Gewährleistung der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen etc.) sowie der verbindlichen Anforderung zur Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand nach Art. 51 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1698/2005 i. V. m. Art. 6 sowie Anhang III, 5. Spiegelstrich in Spalte „Verbindliche Standards“ VO (EG) Nr. 73/2009 der verbindliche Standard zu beachten, demzufolge das Vordringen unerwünschter Vegetation auf landwirtschaftlichen Flächen zu vermeiden ist. Für das Vordringen unerwünschter Vegetation indiziell ist die Feststellung, dass eine oder mehrere der dafür im Einzelfall maßgeblichen pflanzlichen Indikatorarten (hier: verholzende Pflanzenarten) in einem Areal vorherrschend geworden sind bzw. überwiegen (Dominanzbestand, bei Verbuschung: Verbuschungsgrad >50 %).

Aus dem vorstehenden ergibt sich bei Flächen mit Mischvegetation - insbesondere im Hinblick auf den Grad einer Verbuschung - eine Bandbreite an (Grenz-)Werten, die zur Feststellung, dass das Vordringen einer unerwünschten Vegetation vorliegt, vertretbar sind. Innerhalb dieser Bandbreite kann der Beklagte - nicht zuletzt auch mit Blick auf haushalterische Zusammenhänge - im Rahmen der ihm zukommenden, gerichtlich nur beschränkt überprüfbaren Einschätzungsprärogative eine Verengung des als (Grenz-)Wert zugrunde zu legenden Verbuschungsgrades je Areal vornehmen.

(dd) Ausgehend von diesem rechtlichen Rahmen sind die vom Beklagten zu Grunde gelegten allgemeinen Förderbedingungen nicht zu beanstanden.

(aaa) Der Beklagte ist im Ergebnis von einem richtigen Verständnis der anzuwendenden Rechtsbegriffe ausgegangen. Die Förderkriterien, insbesondere der dabei maßgebliche unbestimmte Rechtsbegriff „zum Anbau dienen“, wurden vom Beklagten in - die agronomischen Maßstäbe und Standards normkonkretisierend festlegenden - Verwaltungsvorschriften in formeller Hinsicht in nicht zu beanstandender Weise bestimmt. Wie vorstehend bereits dargelegt, begegnet von Rechts wegen eine Konkretisierung des betreffenden unbestimmten Rechtsbegriffs auf diese Art und Weise im vorliegenden Fall keinen durchgreifenden Bedenken. Dies gilt auch insoweit, als die „Bekanntgabe“ von maßgeblichen Inhalten der Verwaltungsvorschriften in Form von Merkblättern erfolgte. Diese Merkblätter sind

unstreitig sowohl dem Kläger als auch sämtlichen anderen Antragstellern im Vorfeld der jeweiligen Antragstellung ausgehändigt worden und bestimmten übergreifend auch das gleichartige Vorgehen des Beklagten bei der Prüfung der Förderfähigkeit von beantragten Flächen.

(bbb) Die Festlegung eines Verbuschungsgrades von 25 % als (Grenz-)Wert zur Bestimmung der Förderfähigkeit von Flächenarealen bei Mischvegetation ist auch inhaltlich rechtlich nicht angreifbar. Die sich - nach den vorstehenden Darlegungen - ergebende Bandbreite an (Grenz-)Werten, die zur Feststellung, dass das Vordringen einer unerwünschten Vegetation vorliegt, dienen können, ist eingehalten. Sie trägt dem einschlägigen wesentlichen Erkenntnis- und Erfahrungsstand Rechnung. Jedenfalls ist insoweit nichts ersichtlich oder vorgetragen, was nach Auffassung des Senates zu berechtigten Zweifeln hieran Anlass gäbe.

Nach dem Vortrag des Beklagten wurde im Vorfeld der Festlegung der 25%-Grenze durch ihn die zugrundeliegende Problematik der Bestimmung der Förderfähigkeit von Flächenarealen mit Mischvegetation umfangreich, unter Beteiligung von Fachbehörden erörtert; der Verbuschungsgrad von 25 % sodann unter Einbeziehung der Fachbehörden (u. a. Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft, Forst- und Naturschutzbehörden) sowie des Thüringer Bauernverbandes und unter Beachtung der von dieser Seite eingebrachten fachlichen Argumente festgesetzt. Die Festlegung wurde und wird fortlaufend evaluiert. Zur Überzeugung des Senats beruhen die Einschätzungen des Beklagten mithin auch nicht auf einem unzulänglichen oder gar ungeeigneten Bewertungsverfahren. Die vom Kläger dagegen geltend gemachten Einwände greifen - nicht zuletzt vor dem Hintergrund der fehlenden normativen Ausgestaltung eines entsprechenden förmlichen (Anhörungs-/ Beteiligungs- bzw. Bewertungs-)Verfahrens - demgegenüber nicht durch.

(b) Auch die konkrete Rechtsanwendung des Beklagten gegenüber dem Kläger ist rechtlich nicht durchgreifend anzufechten.

(aa) Es ist nichts dafür ersichtlich oder vom Kläger substantiiert vorgetragen, dass die streitbefangenen Flächen des Klägers zum maßgeblichen Zeitpunkt der

behördlichen Entscheidung keine Verbuschung von mehr als 25 % der betreffenden Fläche aufwiesen.

Die streitbefangenen Flächen mit einer solchen Verbuschung dienten - trotz der Beweidung mit Schafen - nicht dem Anbau von Grünfütterpflanzen i. S. der Vorschrift und waren daher keine förderfähigen landwirtschaftlich genutzten Flächen. Es fehlt an der erforderlichen (effektiven) landwirtschaftlichen Nutzung der betreffenden Flächen, die gemäß den agronomischen Bedingungen in Deutschland bzw. der betreffenden Region im Freistaat Thüringen für „Dauergrünland“ typisch ist und daher eine maßgebliche Bedingung für die Einstufung einer Fläche als - im Hinblick auf eine Ausgleichszulage - förderfähiges „Dauergrünland“ darstellt.

Der Beklagte hat beim konkreten Vorgehen gegenüber dem Kläger insoweit auch keine allgemeingültigen Bewertungsmaßstäbe verletzt oder sich von sachfremden Erwägungen leiten lassen. Insbesondere hat der Beklagte die ihm durch die Entscheidungsprärogative eröffneten Möglichkeiten differenzierter Entscheidung nicht völlig systemlos und willkürlich gehandhabt. Vielmehr hat er - ohne dass dem Senat dazu gegenteilige Erkenntnisse vorliegen oder vom Kläger vorgebracht worden wären - alle den maßgeblichen Förderzeitraum betreffenden Anträge auf Ausgleichszulage innerhalb der dafür Geltung beanspruchenden normativen Vorgaben gleichmäßig, nach den selbst geschaffenen Maßstäben entschieden.

(bb) Auch bei der Bestimmung der Größe der streitbefangenen Flächen ist der Beklagte im vorliegenden Fall nicht von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen. Die Ermittlung und Feststellung des erheblichen Sachverhalts erfolgte zutreffend und vollständig. Wie das Verwaltungsgericht zu Recht festgestellt hat und entgegen der Auffassung des Klägers ist der Beklagte vorliegend hinsichtlich der Bestimmung der streitbefangenen Flächen von den richtigen Berechnungsgrundlagen ausgegangen.

(aaa) Im vorliegenden Fall ist als Grundlage für die Förderberechnung die - förderfähige - „ermittelte Fläche“ zugrunde zu legen. Diese entspricht hier der gemäß Art. 15 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 34 Abs. 2 Satz 2 VO (EG) Nr. 1122/2009 zu berücksichtigenden tatsächlich (effektiv) genutzten Fläche. Die - nicht förderfähigen - streitbefangenen Flächen ergeben sich als Differenz zwischen angemeldeten und ermittelten Flächen. Der Kläger verkennt mit seinen Darlegungen zu Art. 34 Abs. 2 Sätze 1 und 2 VO (EG) Nr. 1122/2009 auch insoweit

die Merkmale einer landwirtschaftlichen Nutzung i. S. der hier maßgeblichen Vorschriften.

Nach den im vorliegenden Zusammenhang insoweit maßgeblichen Regelungen in

- Art. 15 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 33, 34, 35 VO (EG) Nr. 1122/2009 (Gegenstand VOK, Bestimmung der Flächen) und
- Art. 16 Abs. 1 Satz 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 57 Abs. 1 und 3, 75 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1122/2009 (Berechnungsgrundlage)
- ergänzt durch Art. 7 Satz 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 2 Nr. 10 VO (EG) Nr. 1122/2009 (Unregelmäßigkeit),
- Art. 7 Satz 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 2 Nr. 23 VO (EG) Nr. 1122/2009 (ermittelte Fläche)
- sowie Art. 7 Satz 2 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1122/2009 (Identifizierung Referenzparzelle, Festsetzung beihilfefähige Höchstfläche)
- auf Basis Art. 74 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1698/2005 i. V. m. Art. 9 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1290/2005 (wirksamer Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft)
- und Art. 74 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1698/2005 i. V. m. Art. 15 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 48 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1974/2006 (Einrichtung Verwaltungs- und Kontrollsystem)
- und Art. 51 Abs. 4, 74 Abs. 1, 90 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1698/2005 (Kontrollen)
- sowie Art. 2 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 26 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1122/2009 (Prüfung: Voraussetzungen für die Gewährung von Beihilfen durch Verwaltungskontrollen und VOK),
- Art. 10 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 (Prüfung Anträge: Fördervoraussetzungen erfüllt),

-
- Art. 10 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 146 Abs. 2 Satz 2 VO (EG) Nr. 73/2009 i. V. m. Art. 14 - 22, 26, 27 VO (EG) Nr. 73/2009 (Anwendung „integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem“),
 - Art. 10 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1975/2006 (Prüfung: Erfüllung Förderkriterien durch Verwaltungskontrollen und VOK)

ist im Rahmen der flächenbezogenen Förderregelungen (hier: BENA-Ausgleichszulage 2010) die von einem Antragsteller im Sammelantrag „angemeldete Fläche“ der „ermittelten Fläche“ gegenüber zu stellen. Als „ermittelte Fläche“ ist dabei diejenige Fläche zugrunde zu legen, die allen in den Vorschriften für die Förderungsgewährung festgelegten Voraussetzungen genügt (Art. 7 Satz 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 2 Nr. 23 VO (EG) Nr. 1122/2009). Jede Missachtung der für die Gewährung der betreffenden Förderung geltenden Rechtsvorschriften führt dazu, dass „Unregelmäßigkeiten“ i. S. von Art. 7 Satz 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 2 Nr. 10 VO (EG) Nr. 1122/2009 vorliegen. Liegt die im Sammelantrag angemeldete Fläche über der ermittelten Fläche derselben Kulturgruppe, so wird die Förderung, unbeschadet eventuell - wegen vorliegender Unregelmäßigkeiten - vorzunehmenden Kürzungen und Ausschlüssen, auf der Grundlage der für diese Kulturgruppe ermittelten Fläche berechnet (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 57 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1122/2009). Soweit demnach die streitbefangenen Flächen des Klägers nicht allen für die Förderfähigkeit festgelegten Voraussetzungen (hier: i. S. einer effektiven landwirtschaftlichen Nutzung dem Anbau von Grünfütterpflanzen zu dienen) genügen und daher Unregelmäßigkeiten gegeben sind, wird - nach den gebräuchlichen Normen des Mitgliedstaates (hier: die Bundesrepublik Deutschland) oder der betreffenden Region (hier: Freistaat Thüringen) i. S. von § 2 Satz 1 Nr. 34 VO (EG) Nr. 1122/2009 i. V. m. Art. 6 und Anhang III VO (EG) Nr. 73/2009 - folglich auch die Gesamtfläche der betreffenden landwirtschaftlichen Parzellen durch den Kläger nicht ganz genutzt. Art. 15 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 34 Abs. 2 Satz 1 VO (EG) Nr. 1122/2009 ist mithin nicht anwendbar.

(bbb) Da die streitbefangenen Flächen keine förderfähigen landwirtschaftlich genutzten Flächen waren, kommt es auch nicht darauf an und kann dahinstehen, ob der Kläger als Betriebsinhaber mit seinem Schäferei-Betrieb diese Flächen im Rahmen einer - zumindest überwiegenden - landwirtschaftlichen Tätigkeit i. S. von

Art. 2 lit. c) VO (EG) Nr. 73/2009 genutzt hat und ob diese Vorschrift im ELER-Zusammenhang überhaupt einschlägig ist.

Die Frage, ob eine landwirtschaftliche Fläche einem Betrieb respektive Betriebsinhaber zugeordnet ist, welcher diese im Rahmen einer - zumindest überwiegenden - landwirtschaftlichen Tätigkeit nutzt, betrifft nämlich eine zusätzliche Voraussetzung für deren Förderfähigkeit. Der EU-Gesetzgeber will gewährleisten, dass die Gemeinschaftsstützung ausschließlich dazu verwendet wird, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu sichern. Es soll mithin vermieden werden, dass Betrieben bzw. Betriebsinhabern, deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen oder deren Geschäftszweck nicht oder nur marginal darin besteht, eine landwirtschaftliche Tätigkeit auszuüben, eine Beihilfe respektive Stützung gewährt wird (vgl. etwa: Erwägungsgrund (23) VO (EG) Nr. 73/2009).

Insoweit kommt es auch nicht auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 14.10.2010 - C 61/09 - an, auf welches sich der Kläger und die von diesem wiederum in Bezug genommene Stellungnahme des Prof. Dr. _____ v _____ vom 05.07.2011 beziehen. Der EuGH hat sich in der angeführten Entscheidung einerseits zu der Frage verhalten, ob dann, wenn der Zweck einer Flächennutzung überwiegend dem Naturschutz und der Landschaftspflege dient, deren Einstufung als landwirtschaftliche Fläche ausgeschlossen ist. Dies hat er für den Fall, dass die fragliche Fläche - etwa als Dauergrünland - i. S. der maßgeblichen Vorschriften tatsächlich landwirtschaftlich genutzt wird, verneint. Der EuGH hatte aber über diese - vorliegend maßgebliche - Vorfrage gerade nicht zu entscheiden gehabt. Dementsprechend hat er in diesem Zusammenhang auch festgestellt, dass dann, wenn eine landwirtschaftliche Fläche für eine landwirtschaftliche Tätigkeit im Sinne der Fördervorschriften genutzt wird, es ohne Bedeutung ist, ob diese Tätigkeit überwiegend landwirtschaftliche Ziele verfolgt oder überwiegend dem Naturschutz dient.

(ccc) Soweit der Kläger sich in diesem Zusammenhang auf Art. 7 Satz 2 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1122/2009 beruft sowie geltend macht, durch die Bestimmung der Feldblockgrenze werde die „beihilfefähige Höchstfläche“ festgelegt und könne daher auch - mit bindender Wirkung für den

Beklagten - einem Ausgleichszulageantrag zugrunde gelegt werden, kann seinen diesbezüglichen Behauptungen - wie vom Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt - ebenfalls nicht gefolgt werden.

Im Fokus der betreffenden Vorschrift steht die eindeutige Identifizierung der unter die hier maßgeblichen Beihilfe- bzw. Stützungsregelungen (BENA-Ausgleichszulage 2010) fallenden Flächen. Dabei wird das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen nach Art. 10 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 146 Abs. 2 Satz 2 VO (EG) Nr. 73/2009 i. V. m. Art. 17 VO (EG) Nr. 73/2009 auf Ebene von „Referenzparzellen“ angewendet, damit eine individuelle Identifizierung der einzelnen Referenzparzellen gewährleistet ist. Das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen in Thüringen stützt sich für die Referenzparzelle auf den Feldblock (§ 10 ThürAgrUmsV_2005 i. V. m. § 3 Abs. 1 Nr. 1 InVeKoSV_2004). Es ist im Übrigen Bestandteil des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (im Folgenden: IVKS; vgl. Art. 10 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 146 Abs. 2 Satz 2 VO (EG) Nr. 73/2009 i. V. m. Art. 14 und 15 Abs. 1 lit. b VO (EG) Nr. 73/2009).

Angesichts dessen, dass die (Einkommens-)Stützung für Landwirte aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) bzw. dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gezahlt und für diese Fonds ein großer Teil der EU-Haushaltsmittel aufgewendet wird, müssen sich die Steuerzahler darauf verlassen können, dass die EU-Mitgliedstaaten die (Einkommens-)Stützung (nur) den berechtigten Landwirten zukommen lassen und alle zu Unrecht gezahlten Beträge wieder einziehen. Nach dem Grundsatz der sogenannten „geteilten Mittelverwaltung“ sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union für die Verwaltung und die Kontrolle der Zahlungen an die Landwirte in ihren Ländern verantwortlich. Das IVKS ist der wichtigste Baustein des Systems zur Verwaltung und Kontrolle der Zahlungen an die Landwirte. Es sorgt insbesondere dafür, dass Unregelmäßigkeiten verhindert, aufgedeckt und weiterverfolgt, zu Unrecht gezahlte Beträge eingezogen und Vorgänge, die im Bereich der tierbezogenen Beihilferegulungen finanziert werden, ordnungsgemäß durchgeführt werden. Nicht zuletzt hilft es den Landwirten bei der Erstellung ordnungsgemäßer Anträge.

Vor diesem Hintergrund und dem offensichtlichen Sinn und Zweck der einschlägigen Regelungen dient auch das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen in erster Linie als Grundlage der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrolle in den Mitgliedstaaten (vgl. EG (20) und (21) VO (EG) Nr. 73/2009) und der statistischen Überprüfung der Anforderungen gemäß Art. 6 Abs. 2 Satz 1 VO (EG) Nr. 1122/2009 (vgl. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 VO (EG) Nr. 1122/2009 und EG (7) VO (EG) Nr. 1122/2009) sowie auf EU-Ebene (vgl. etwa Art. 9 VO (EG) Nr. 1290/2005) als technisches Hilfsmittel für die Analyse, die Verwaltung, die Begleitung, den Informationsaustausch und die Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik (insbesondere auch: für den Konformitätsabschluss).

Die „beihilfefähige Höchstfläche“ benennt zu diesen Zwecken eine potentielle Größe, welche im Wege der ständigen Qualitätskontrolle etwa aufgrund - durch Vor-Ort-Kontrollen - „ermittelter“ Flächen, aber auch im Rahmen der Verwaltungskontrolle - etwa aufgrund verbesserter Fernerkundungsmöglichkeiten oder auch auf Basis von Angaben und Belegen der Antragsteller - ständig korrigiert, angepasst und optimiert wird. Eine (rechts-)verbindliche Feststellung der Größe der von einer Referenzparzelle umfassten förderfähigen Fläche, auf die sich ein potentieller Antragsteller für seine in der Referenzparzelle liegenden landwirtschaftlichen Parzellen berufen könnte, wird damit aber nicht bewirkt.

Dies wird dadurch bestätigt, dass die Anträge auf Fördermittel so geprüft werden, dass zuverlässig festgestellt werden kann, ob die Fördervoraussetzungen erfüllt sind (vgl. etwa: Art. 10 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1975/2006) und die Erfüllung der Förderkriterien durch Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen überprüft werden können (vgl. etwa: Art. 10 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1975/2006). Dies wäre, jedenfalls in Bezug auf das Vorliegen der Förderfähigkeitskriterien bei angemeldeten Flächen, nicht erforderlich, wenn sich ein Antragsteller von vorneherein auf die im System ausgewiesene „beihilfefähige Höchstfläche“ berufen könnte. Den betreffenden Vorschriften kann eine Begrenzung der Antragsprüfung auf Voraussetzungen, welche die Förderfähigkeitskriterien nicht umfassen, etwa auf Flächenüberlappungen o. ä., nicht entnommen werden.

Im Übrigen werden zwar den Antragstellern in Vorbereitung der jährlichen Antragseinreichung vordefinierte Formulare auf der Grundlage der im vorangegangenen Kalenderjahr ermittelten Flächen und kartografische Unterlagen

mit der Lage dieser Flächen zur Verfügung gestellt (vgl. Art. 10 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 146 Abs. 2 Satz 2 VO (EG) Nr. 73/2009 i. V. m. Art. 19 Abs. 2 VO (EG) Nr. 73/2009). Darin ist u. a. auch die „beihilfefähige Höchstfläche“ je „Referenzparzelle“ angegeben. Allerdings dient dies (lediglich) der Identifizierung aller landwirtschaftlichen Parzellen des betreffenden Betriebs, deren Lage jeweils vom Landwirt anzugeben ist (vgl. Art. 8 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 12 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1122/2009). Eine Bindung der Prüfbehörde im Hinblick auf die Größe der mit der Einreichung eines Antrags durch den Betriebsinhaber als förderfähig angemeldeten Fläche wird hierdurch nicht bewirkt. Vielmehr hat der Betriebsinhaber bei Einreichung des Antrags das vordefinierte Formular zu berichtigen, soweit Änderungen eingetreten sind oder wenn die vordefinierten Formulare nicht zutreffende Angaben enthalten (vgl. Art. 8 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 12 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1122/2009). Entsprechende Mitwirkungsobliegenheiten treffen ihn ggf. auch noch nach Stellung des Förderantrags (vgl. EuGH, Urteil vom 28.11.2002 - C-417/00 - juris, Rdn. 52).

(ddd) Demnach kann sich der Kläger hier auch nicht darauf berufen, dass mit der Angabe der „beihilfefähigen Höchstfläche“ in den ihm in Vorbereitung der Antragstellung zur Verfügung gestellten Unterlagen behördlicherseits ein Vertrauenstatbestand geschaffen worden sei, der einer späteren abweichenden Ermittlung der förderfähigen Flächengrößen entgegenstehe.

Ein schutzwürdiges und daher ggf. im Rahmen von Art. 73 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1122/2009 beachtliches Vertrauen ist nach dem Vorstehenden bereits nicht gegeben. Ein den betreffenden Regelungen entgegenstehender Hinweis des Beklagten auf Nachfrage des Klägers ist nicht ersichtlich und vom Kläger auch nicht behauptet, so dass allerdings auch sein Verweis auf die Entscheidung des OVG Lüneburg (Beschluss vom 29.06.2007 - 10 LA 69/05 - juris) fehl geht, da der dieser Entscheidung zugrundeliegende Sachverhalt mit dem vorliegenden Streitgegenstand nicht vergleichbar ist. Der Kläger konnte daher im Rahmen seines Antrages nicht auf die (Mess-)Ergebnisse der VOK 2008 verweisen und sich auf diese oder andere Vorjahresangaben verlassen.

Es war ihm im Übrigen aufgrund der ihm übergebenen Antragsunterlagen auch bekannt, dass er die ihm als Vorjahresinformation übergebenen digitalen Feldstückskizzen aus dem Antragsjahr 2009 auf deren Aktualität prüfen und vor einer

erneuten Einreichung gegebenenfalls an die neuen Bedingungen anpassen musste (vgl. hierzu Art. 8 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 12 Abs. 1 lit. d) VO (EG) Nr. 1122/2009). Er hat dies mit dem Sammelantrag 2010 auch bestätigt (vgl. hierzu Art. 8 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 12 Abs. 1 lit. e) VO (EG) Nr. 1122/2009).

Es kann daher dahinstehen, ob Art. 73 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1122/2009 (Ausnahmen von der Anwendung der Kürzungen und Ausschlüsse) im vorliegenden Zusammenhang (hier: BENA-Ausgleichszulage 2010) überhaupt zur Anwendung kommen kann. Der Senat weist allerdings darauf hin, dass die VO (EG) Nr. 1975/2006 diese Regelung jedenfalls nicht - entgegen der klägerischen Behauptung auch nicht durch Art. 2 VO (EG) Nr. 1975/2006 - in Bezug nimmt.

(eee) Schließlich kann sich der Kläger, soweit er geltend macht, dass Teile seiner Flächen in einem FFH-Gebiet liegen, im vorliegenden Zusammenhang auch nicht auf Regelungen nach Art. 34 Abs. 2 lit. b) Ziffer i) VO (EG) Nr. 73/2009 berufen.

Die Vorschrift, nach der der Ausdruck „beihilfefähige Hektarfläche“ auch jede Fläche bezeichnet, für die im Jahr 2008 Anspruch auf Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung bestand und die infolge der Anwendung der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen sowie der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik nicht mehr der Begriffsbestimmung für „beihilfefähig“ entspricht, ist im Zusammenhang mit Maßnahmen der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch die Gemeinschaft, die durch den mit VO (EG) Nr. 1290/2005 errichteten ELER finanziert werden, weder unmittelbar noch entsprechend anwendbar. Eine unmittelbare oder entsprechende Anwendbarkeit ist nicht gegeben, weil keine der einschlägigen Durchführungsbestimmungen direkt auf Art. 34 Abs. 2 lit. b) Ziffer i) VO (EG) Nr. 73/2009 bzw. allgemein auf die Regelungen der Art. 56 ff. VO (EG) Nr. 1122/2009 verweisen. Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 werden insoweit nur vereinzelt in Bezug genommen. So verweist Art. 51 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1698/2005 lediglich auf Art. 5, Art. 6 sowie Anhang II, Anhang III der

VO (EG) Nr. 73/2009. Die auf Basis von Art. 51 Abs. 4, Art. 74 Abs. 4 und Art. 91 VO (EG) Nr. 1698/2005 erlassene VO (EG) Nr. 1975/2006 verweist nur über Art. 10 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 146 Abs. 2 Satz 2 VO (EG) Nr. 73/2009 auf Art. 14 - 22, 26, 27 VO (EG) Nr. 73/2009. Art. 16 Abs. 1 Satz 1 VO (EG) Nr. 1698/2005 wiederum nimmt auch nur speziell Art. 57 Abs. 1 und 3 VO (EG) Nr. 1122/2009 und nicht den gesamten Regelungskomplex der Art. 56 ff. in Teil II „Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem“, Titel IV „Berechnungsgrundlage für die Beihilfen sowie die Kürzungen und Ausschlüsse“, Kapitel II „Feststellungen in Bezug auf die Beihilfenvoraussetzungen“, Abschnitt I „Betriebsprämienregelungen und flächenbezogene Beihilferegelnungen“ VO (EG) Nr. 1122/2009 in Bezug. Da mithin im vorliegenden Zusammenhang eine gesetzgeberische Lücke ersichtlich nicht gegeben ist und die vom Kläger angeführten Vorschriften sich lediglich auf die Förderung im Rahmen der Betriebsprämienregelung und die dort relevante Aktivierung von Zahlungsansprüchen beziehen bzw. lediglich Betriebsprämien und flächenbezogene Beihilferegelnungen i. S. des Art. 2 Satz 2 Nr. 12 VO (EG) Nr. 1122/2009 regeln, also nicht für die hier fragliche BENA-Ausgleichszulage 2010 gelten, kommt es auf sie hier nicht an.

(cc) Dem Verwaltungsgericht ist auch zu folgen, soweit es im Ergebnis festgestellt hat, dass der Beklagte sich für die Berechnung der streitbefangenen Fläche zu Recht auf die Ergebnisse der Messungen der Vor-Ort-Kontrollen und die daraus folgenden Änderungen der hier insoweit fraglichen Feldblöcke gestützt hat.

(aaa) Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts im Beschluss vom 14.07.2019 - 2 K 515/12 -, mit dem es den in der mündlichen Verhandlung vom gleichen Tag gestellten Beweisantrag des Klägers abgelehnt hat, und entgegen der Auffassung des Beklagten ist der Kläger mit seinem Vorbringen zur fehlerhaften Ermittlung der Größe der streitbefangenen Flächen allerdings nicht präkludiert.

Zunächst scheidet hier eine Einschränkung des gerichtlichen Amtsermittlungsgrundsatzes aufgrund einer prozessrechtlichen Präklusion nach § 87b VwGO aus.

Jenseits dessen ist der Kläger hier auch ansonsten nicht mit der Geltendmachung von im Verwaltungsverfahren nicht oder nicht rechtzeitig erhobenen Einwendungen und mit ggf. darauf gestützten Abwehransprüchen ausgeschlossen. Eine

entsprechende materielle Präklusion bedürfte einer normativen Grundlage. Eine solche findet sich im vorliegend maßgeblichen, EU-rechtlich und daher präklusionsfeindlich (vgl. EuGH, Urteil vom 15.10.2015 - C-137/14 - juris) geprägten Regelungszusammenhang nicht.

Insbesondere kann hier die Annahme einer materiellen Präklusion nicht auf die Regelungen gemäß Art. 13 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 32 Abs. 2 Sätze 1, 2 und 4 VO (EG) Nr. 1122/2009 gestützt werden, da diese nach ihrem Sinn und Zweck der frühzeitigen Beteiligung und Anhörung des Betriebsinhabers dienen und darüber hinaus - im Hinblick auf die besondere Dynamik der natürlichen und anthropogenen Veränderungsprozesse und der damit im Zeitablauf einhergehenden Erkenntnisprobleme - allenfalls Mitwirkungsobliegenheiten regeln, die der Gewährleistung der effizienten Durchführbarkeit sowie der Beschleunigung und Konzentration des Verfahrens dienen, jedoch selbst keine Disziplinierung von Verfahrensbeteiligten oder gar eine Beschränkung der zur Stützung eines späteren Rechtsbehelfs notwendigen Gründe und Einwendungen zum Gegenstand haben. Diese besonderen verfahrensrechtlichen Mitwirkungsobliegenheiten hat der Gesetzgeber nicht zu einer Beweisführungspflicht mit der Folge eines Ausschlusses von späteren Einwendungen und ggf. darauf gestützten Abwehransprüchen ausgestaltet. Die betreffenden Mitwirkungsobliegenheiten der Beteiligten entbinden das Gericht grundsätzlich nicht von seiner eigenen Aufklärungspflicht; es ist und bleibt Aufgabe des Gerichts, von sich aus den maßgeblichen Sachverhalt zu ermitteln, dazu von Amts wegen die erforderlichen Sachverhaltsaufklärungen zu betreiben und sich seine eigene Überzeugung zu bilden (§ 86 Abs. 1 Satz 1, § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

(bbb) Ist mithin im vorliegenden Fall von einer uneingeschränkten Sachaufklärungspflicht des Gerichts im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes gemäß § 86 Abs. 1 VwGO auszugehen, so ist dem Verwaltungsgericht im Ergebnis gleichwohl zu folgen.

Die Pflicht zur (weiteren) Sachaufklärung ist nicht unbegrenzt. In der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist geklärt, dass die gerichtliche Aufklärungspflicht dort ihre Grenze findet, wo das Vorbringen von Verfahrensbeteiligten keinen tatsächlichen Anlass zu weiterer Sachaufklärung bietet (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14.05.2018 - 1 WNB 1/18 - juris, Rdn. 13). Die Pflicht

zur (weiteren) Sachaufklärung setzt einen schlüssigen und substantiierten Vortrag der betreffenden Verfahrensbeteiligten voraus (BVerfG, Kammerbeschluss vom 07.04.1998 - 2 BvR 253/96 - juris; BVerwG, Beschluss vom 22.11.1983 - 9 B 1915/82 - juris; Urteil vom 08.07.1982 - 9 C 355/82 - juris m. w. N.). Das gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Durchführung einer förmlichen Beweisaufnahme, soweit diese sich dem Gericht nicht anderweit aufdrängt. So kann auch ein im Verwaltungsverfahren eingeholtes Gutachten verwertet werden, wenn sich eine weitere Beweiserhebung durch Sachverständige nicht aufdrängt (BVerwG, Beschluss vom 03.02.2010 - 7 B 35/09 -, juris). Das Gericht kann auch nach dem Beweis des ersten Anscheins weitere Aufklärung unterlassen, wenn der sich aus den vorliegenden sonstigen Erkenntnisquellen als wahrscheinlich ergebende Geschehensablauf nicht durch substantiiertes Vorbringen erschüttert worden ist. Auch dann, wenn die gerichtliche Kontrolle nach weitest möglicher Aufklärung an die Grenze des Erkenntnisstandes der ökologischen Wissenschaft und Praxis stößt, zwingt Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG das Gericht nicht zu weiteren Ermittlungen, sondern erlaubt dem Gericht, seiner Entscheidung insoweit die Einschätzung der Behörde zu der fachlichen Frage zugrunde zu legen, wenn diese auch aus gerichtlicher Sicht plausibel ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.10.2018 - 1 BvR 2523/13 - juris).

Eine Entscheidung aufgrund der materiellen Beweislast kommt demgegenüber nur in Frage, wenn entscheidungserhebliche Tatsachen nicht aufgeklärt werden können, weil alle in Betracht kommenden Aufklärungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Soweit im vorliegenden Fall eine den Verfahrensbeteiligten günstige Tatsache nicht erwiesen ist, geht dies dann zu dessen Lasten. Insoweit kommt es allerdings auf die Beweislastregel in § 11 des Gesetzes zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen - Marktorganisationsgesetz - vom 27.08.1986 (BGBl. I 1986, S. 1397) i. d. F. vom 22.12.2011 (BGBl. I 2011, S. 3044) (im Folgenden: MOG) nicht an, denn diese Vorschrift ist im vorliegenden Zusammenhang (BENA-Ausgleichszulage 2010) nicht anwendbar (vgl. § 1 Abs. 1a MOG).

(ccc) Danach dringt der Kläger auch bei uneingeschränkter Geltung des Amtsermittlungsgrundsatzes mit seinen Einwendungen hinsichtlich der vom Beklagten durchgeführten Messungen anlässlich der Vor-Ort-Kontrollen (VOK) nicht durch. Die Bestimmung der Flächen im Rahmen dieser Überprüfung ist nicht

fehlerhaft erfolgt. Jedenfalls bietet das entsprechende Vorbringen des Klägers - nicht zuletzt auf Grund der Verletzung von Mitwirkungsobliegenheiten im Verwaltungsverfahren - keinen tatsächlichen Anlass zu weiterer Sachaufklärung.

((a)) Der Kläger macht diesbezüglich zunächst geltend, das vom Beklagten bei der Vor-Ort-Kontrolle verwendete Messgerät habe einen Defekt in Form eines ständigen „Wackelkontakts“ aufgewiesen und die Messergebnisse seien daher in vielen Fällen falsch und nicht nachvollziehbar. Er hat im erstinstanzlichen Verfahren insoweit Beweis angeboten.

Nach Auffassung des Senats ist der Vortrag des Klägers vor dem Hintergrund seiner Mitwirkungsobliegenheiten bei der Vor-Ort-Kontrolle einerseits und den feststellbaren sonstigen Umständen andererseits allerdings nicht schlüssig, so dass nach Auffassung des Senats insoweit weder die Richtigkeit der durch das fragliche GPS-System ermittelten Messergebnisse in Frage gestellt sind, noch sich weitere Sachverhaltsaufklärung durch förmliche Beweiserhebung aufdrängt.

Gemäß dem Kontrollbericht 2010 für die Vor-Ort-Kontrolle des Betriebs - PI: 60660630163 - des Klägers im Kontrollzeitraum vom 02.03. bis 03.05.2011 - 160660630163-2010-VOK-1 - und des zugehörigen Protokolls für Flächenkontrollen vom 05.05.2011, Vorgangsnummer: 160660630163-2010-VOKFKP-1 (BA VOK2010 66 ff.) wurde die betreffende vollständige Vor-Ort-Kontrolle dem Kläger am 01.03.2011 angekündigt und durch die Prüfer S____, W____, K____ und B____ in Anwesenheit des Betriebsleiters U____ als Anlassflächenkontrolle (AFK) wegen offensichtlicher Flächendifferenzen in Bezug auf die im Flächenkontrollprotokoll aufgeführten Feldstücke des Klägers durchgeführt. Eine Ablichtung des Kontrollberichts und des Flächenkontrollprotokolls sowie jeweils ein Ausdruck vom 05.05.2011 der - mit dem Kontrolldatum vom 02.03.2011 ausgewiesenen - Messprotokolle MA-1 bis MA-192 (BA „VOK2010“ S. 91 ff.) wurden dem Kläger am 06.05.2011 übergeben (BA „VOK2010“ S. 65).

Die Flächengrößenermittlung wurde danach - ohne abweichende Messmethode im Übrigen - per GPS mit einem Messgerät „Trimble Pathfinder Pro XR“ durchgeführt. Für das Messgerätesystem mit der behördeninternen Kennung „TA 10“, zu dem dieses Messgerät demnach gehörte, liegt ein Fahrtenbuch (GA S. 298) vor, das den Einsatz am 8. bis 10., 14. und 15., 21., 23. bis 25., 28., 30. und 31. März sowie am

1., 5. bis 8. und 11. bis 13. April 2011 im Rahmen der VOK beim Kläger dokumentiert und keinen Defekt des Gerätes vermerkt.

Die Prüfer, welche die Flächenermittlung durchführten, waren alle entsprechend geschult.

Ferner ergibt sich aus den bereits im erstinstanzlichen Verfahren vom Verwaltungsgericht veranlassten bzw. vom Beklagten eingeführten Expertisen des öffentlich bestellten Vermessungsingenieurs und beratenden Ingenieurs (1422-95-BI) Dipl.-Ing. (FH) G_____ (Stellungnahme vom 11.04.2016 (GA S. 401) und Gutachten für das Amtsgericht Stadtroda - 5 K 150/05 Ge - vom 22.09.2009 (GA S. 329) sowie für das Verwaltungsgericht Gera - 5 K 542/10 Ge - vom 30.09.2011 (GA S. 344), dass die Bestimmung der Messpunkte durch das Messgerät in der Regel innerhalb einer RealTimeKinematic-GNSS-Messung (vulgo: GPS-Messung) mit sofortiger, während der Messung realisierter Berechnung der Ergebnisse erfolgt. Ein GPS-Messgerät des hier vom Beklagten eingesetzten Typs würde folgerichtig bei Ausfallerscheinungen wie vom Kläger beschrieben („Wackelkontakt“) eher keine als falsche Messergebnisse liefern. Da vorliegend die einzelnen Messpunkte mit allen betreffenden Messergebnisdaten vollständig vorhanden und demnach auch vom Gerät sowohl gemessen, als auch berechnet und in das (Datenbank-)System übertragen worden sind, ist zur Überzeugung des Senats ein defektbedingter Fehler jedenfalls bei den einzelnen Messungen, deren Daten im System abgelegt sind (nachgewiesene Messpunkte), auszuschließen. Auch ein sonstiger „Messfehler“ ist auszuschließen, da die Messergebnisdaten (vgl. die exemplarischen Dokumentationen zu den streitbefangenen Flurstücken FS c__ und d__ (GA S. 156 ff.)) zu jeder Messung sowohl die Qualitätssicherungsdaten (etwa: Positionsgenauigkeit [PDOP-Wert], Satellitenanzahl etc.) als auch die Daten zum terrestrisch empfangenen Korrektursignal (DGPS) ausweisen (vgl. GA S. 220 ff., 297).

Demgegenüber wird der Defekt des Messgerätes bzw. daraus abgeleitete fehlerhafte Messergebnisse vom Kläger nur behauptet, ohne dass der sich diesbezüglich ergebende wahrscheinliche Geschehensablauf substantiiert und schlüssig in Frage gestellt würde. Mit den auch vom Beklagten und vom Verwaltungsgericht in Bezug genommenen technischen Rahmenbedingungen und Funktionsweisen des hier streitigen Messgeräteinsatzes, welche - wie angeführt - fehlerhafte Messergebnisse

faktisch ausschließen, setzt sich der Kläger nicht hinreichend substantiiert auseinander. Sie werden vom Kläger nur pauschal in Frage gestellt. Vor allem ist aber eine wie auch immer geartete und dokumentierte Bemerkung des Klägers (vgl. Art. 32 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1122/2009) zur Kontrolle und insbesondere zu Einwänden gegen das dabei verwendete Messgerät zeitnah zur Vor-Ort-Kontrolle bzw. zur Übergabe der Kontrollbericht-Unterlagen am 06.05.2011 nicht gegeben. Der Kläger trägt entsprechende Vorhaltungen auch nicht mit den Schriftsätzen zur Einlegung des Widerspruchs vom 15.06.2011 bzw. zur vorläufigen Widerspruchsbegründung vom 26.07.2011 vor. Entsprechende Ausführungen enthält vielmehr erstmalig sein Schriftsatz zur weiteren Widerspruchsbegründung vom 31.01.2012. Es hätte - vor allem angesichts eines im Zeitablauf auch naheliegenden Verlustes an wirkungsvollen Nachweismöglichkeiten - den Mitwirkungsobliegenheiten des Klägers bei der Vor-Ort-Kontrolle entsprochen, die später behaupteten, sowohl in qualitativer wie auch quantitativer Hinsicht als erheblich und auffällig zu charakterisierenden Ausfallerscheinungen und „Reparaturversuche“ frühzeitig bereits im Rahmen der VOK spätestens aber bei Übergabe der Protokolle oder unverzüglich danach zu dokumentieren und ggf. auch für eine Sicherung von Nachweismöglichkeiten zu sorgen. Dies hat der Kläger nicht getan. Vor diesem Hintergrund ist eine weitere Sachverhaltsaufklärung nicht angezeigt.

((b)) Der Vortrag des Klägers ist auch un schlüssig, so dass sich dem Senat eine weitere Sachverhaltsaufklärung ebenfalls nicht aufdrängen musste, soweit er geltend macht, die vom Beklagten anlässlich der Vor-Ort-Kontrolle verwendeten Messgeräte seien nicht gemäß § 2 des Gesetzes über das Meß- und Eichwesen - Eichgesetz - vom 11.07.1969 (BGBl. I S. 759) in der ab 13.12.2001 gültigen Fassung (letzte maßgebliche Änderung durch Art. 7 Nr. 1 lit. a und b des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Medizinproduktegesetzes vom 13.12.2001 (BGBl. I S. 3586; im Folgenden: EichG) geeicht gewesen und der Nachweis einer gleichwertigen Messgenauigkeit i. S. des Art. 34 Abs. 1 Satz 1 VO (EG) Nr. 1122/2009 sei daher nicht erbracht.

Der Kläger verkennt diesbezüglich, dass die zur Flächenbestimmung einzusetzenden Mittel nach der in Bezug genommenen Vorschrift nachweislich eine Messgenauigkeit gewährleisten müssen, welche derjenigen, wie sie von der auf Gemeinschaftsebene festgelegten geltenden technischen Norm vorgeschrieben wird, zumindest

gleichwertig ist. Demnach kommt es nicht darauf an, dass die Messgeräte eine mindestens gleichwertige Messgenauigkeit aufweisen, wie die nach den einzelstaatlichen Vorschriften amtlichen Messungen. Auf die Verwendung von nach dem EichG geeichten Messgeräten kommt es daher vorliegend nicht an, so dass auch dahinstehen kann, ob die hier in Rede stehenden Messgeräte überhaupt der Eichpflicht unterfielen oder gemäß § 25 Abs. 2 oder Abs. 1 Satz 2 EichG davon ausgenommen waren. Auch kann dahinstehen, ob die Flächenmessung mit ungeeichten Geräten im vorliegenden Zusammenhang Auswirkungen auf deren Beweisfähigkeit haben kann oder dies vielmehr ausgeschlossen ist, weil sich § 2 Abs. 1 EichG als bloße Ordnungsvorschrift erweist (vgl. VG Meiningen, Urteil vom 14.08.2002 - 2 K 161/02.Me - juris).

Soweit es danach für den vorliegenden Streitfall vielmehr auf den Nachweis einer gleichwertigen Messgenauigkeit, wie sie in geltenden technischen Normen auf Gemeinschaftsebene festgelegt ist, ankommt, konnte dieser nach Auffassung des Senats auf Basis der Vorgaben „Area measurement tool validation method“ (https://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wikicap/index.php/Valid_Method) der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) / Joint Research Centre (JRC) - eine der Generaldirektionen (Directorate General) der Europäischen Kommission - und der dort in Bezug genommenen DIN ISO 5725 (vgl. DIN ISO 5725-1 (11/97, Berichtigung 09/98) „Genauigkeit (Richtigkeit und Präzision) von Messverfahren und Messergebnissen - Teil 1: Allgemeine Grundlagen und Begriffe“ sowie DIN ISO 5725-2 (12/02) „Genauigkeit (Richtigkeit und Präzision) von Messverfahren und Messergebnissen - Teil 2: Grundlegende Methode für die Ermittlung der Wiederhol- und Vergleichspräzision eines vereinheitlichten Messverfahrens“ erbracht werden. Aus der vom Beklagten vorgelegten „Statistischen Auswertung der Testergebnisse zur Validierung der in Thüringen für Vor-Ort-Kontrollen verwendeten GPS-Geräte und Berechnung eines Toleranzwertes“ vom 25.08.2010 und vom 30.05.2011 - GPS-Validierung in Thüringen 2010 bzw. 2011 - (GA S. 300), welche für den hier fraglichen, in Thüringen neben dem Gerätetyp Leica GS 50 eingesetzten Gerätetyp (Trimble) nach diesen EU-Vorgaben durchgeführt wurde, ergibt sich als Schlussfolgerung jeweils in Kapitel 7 unter Ziffer 7.2 „Messgenauigkeit der GPS-Geräte“, dass „keine Verzerrungen der Messwerte gegenüber den Referenzwerten“ bestehen und „gemäß einer berechneten Korrelation die gemessenen Werte“ auch

den Referenzwerten entsprechen. Dies bedeute, „dass alle eingesetzten Systeme und Methoden korrekte Messergebnisse liefern“.

Dieses Ergebnis kann der Kläger mit seinen in der Berufungsbegründung, insbesondere unter ausdrücklichem Verweis auf seinen Schriftsatz vom 25.01.2016, dargelegten Bezugnahmen auf die betreffende statistische Auswertung „GPS-Validierung in Thüringen 2011“ und seine in diesem Zusammenhang aufgestellten Behauptungen nicht überzeugend in Frage stellen. Er verkennt u. a. die statistische Bedeutung der „Ausreißer“ und „signifikanten Unterschiede“ wie sie in der Auswertung dargestellt und hinsichtlich des, den maßgeblichen Testergebnissen zugrundeliegenden (Gesamt-)Systems „GPS-Gerät / Methodik / Mensch (Prüfer)“ in Bezug zu setzen und (statistisch) zu bewerten waren.

((c)) Soweit der Kläger geltend macht, der Beklagte habe eine Toleranzmarge i. S. des Art. 15 Abs. 2 Satz 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 34 Abs. 1 Sätze 2 und 3 VO (EG) Nr. 1122/2009 überhaupt nicht bzw. nicht rechtskonform berücksichtigt, kann dem nach Auffassung des Senats auch nicht gefolgt werden. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts Meiningen und die dort angeführte höchstrichterliche Rechtsprechung verwiesen (Bl. 19 f. des Urteilsendrucks).

((d)) Im Ergebnis ist dem Verwaltungsgericht ebenfalls zu folgen, soweit es eine fehlerhafte Festlegung der Bezugsflächen bzw. der Grenzlinien zum Zwecke der Abgrenzung und Vermessung von förderfähigen und nicht förderfähigen Flächenanteilen durch den Beklagten nicht festzustellen vermochte und auch den Antrag des Klägers auf förmliche Beweiserhebung ablehnte.

Auch diesbezüglich ist der Vortrag des Klägers unschlüssig; die erstinstanzlich beantragte förmliche Beweiserhebung war daher zu Recht abzulehnen.

Zunächst ist bereits fraglich, ob der Rückschluss zwingend ist, dass, wenn bei den zwei Flurstücken (FS-Nr. c__ und d__), welche zum Gegenstand der beantragten förmlichen Beweiserhebung gemacht wurden, der intendierte Beweis erbracht ist, sich dem Gericht eine weitere Sachverhaltsaufklärung hinsichtlich aller weiteren Flurstücke, bei denen Unterschiede zwischen angemeldeter und ermittelter Fläche

festgestellt wurden, aufdrängen hätte müssen. Dies kann jedoch letztlich dahinstehen.

Der intendierte Beweis kann nämlich nach keiner Betrachtungsweise erbracht werden.

Dies beruht zum einen darauf, dass wegen des Zeitablaufs und der vor diesem Hintergrund zu gewärtigenden dynamischen Veränderungsprozesse aufgrund natürlicher (Vegetation) oder anthropogener (Beweidungsdruck, agrotechnische Maßnahmen) Einflüsse, die heute durch einen Sachverständigen ermittelte förderfähige Fläche keine Rückschlüsse auf den Zustand im Jahre 2011 - dem Jahr der VOK - bzw. 2010 oder den vorausgehenden Jahren zulässt.

Auch wenn zum anderen zusätzlich der ebenfalls zum Beweis gestellte Gegenstand der beantragten Vernehmung des benannten Zeugen _____ U_____ als wahr und dessen Aussage insoweit auch als glaubhaft unterstellt wird, ändert sich daran nichts. Bewiesen werden soll dabei, die Feststellung, „dass sich die Grenzen der bewirtschafteten Fläche seit 2010 nicht verändert haben“. Die Frage der durch Bewirtschaftung - hier Beweidung durch Schafe - in Anspruch genommenen Fläche ist aber für den vorliegenden Streitgegenstand gerade nicht entscheidungserheblich. Streitig ist vielmehr die Grenzziehung zwischen den landwirtschaftlich (effektiv) genutzten Flächenanteilen, die also diese, bezüglich einer BENA-Ausgleichszulage 2010 notwendige Voraussetzung der Förderfähigkeit erfüllen, und den danach nicht förderfähigen Flächenanteilen der betreffenden Flurstücke.

Diese Streitfrage hätte indessen zeitnah zur durchgeführten VOK geklärt werden müssen. Der Kläger hat auch diesbezüglich seine Mitwirkungsobliegenheiten nicht hinreichend wahrgenommen. Zwar hat er sich bemüht, die Datenbasis für eine Nachprüfung der vom Beklagten durchgeführten VOK-Vermessungen zu erhalten und hat auch eigene Messungen vorgenommen. Jedoch ist nicht ersichtlich, dass er die entscheidende Frage der Grenzziehung und die dafür maßgebliche Frage, welche Abgrenzungskriterien nach der Rechtslage dafür heranzuziehen sind, mit dem Beklagten oder durch geeignete Sicherungsverfahren geklärt hat. Insbesondere ist er auf das Angebot des Beklagten auf exemplarische Nachprüfung unter Hinweis auf die Differenz hinsichtlich der maßgeblichen Bewertungsmaßstäbe im Schreiben vom 13.07.2012 nicht zureichend eingegangen, so dass der Beklagte dann - nach

angemessenen Zuwarten auf eine Reaktion des Klägers von 3 Monaten - am 24.10.2012 den Widerspruchsbescheid erlassen hat.

(ddd) Nach Auffassung des Senats hat der Beklagte hier die einschlägigen (Verfahrens-)Vorschriften zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen im Übrigen beachtet, jedenfalls sind beachtliche Verstöße nicht ersichtlich und vom Kläger auch nicht weiter vorgetragen.

Insbesondere konnte der Beklagte ohne Rechtsverstoß die hier fraglichen Anträge des Klägers auf Fördermittel im Wege der Verwaltungskontrolle überprüfen, damit ungerechtfertigte Förderzahlungen vermieden werden. Dabei konnten Gegenkontrollen u. a. mit den Daten aus dem IVKS durchgeführt werden und sich insbesondere auf die unter die hier fraglichen Stützungsmaßnahmen fallenden Parzellen beziehen (vgl. Art. 11 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 VO (EG) Nr. 1975/2006 und auch Art. 12 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 30 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1122/2009 sowie Art. 15 Abs. 2 Satz 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 33 Sätze 1 und 4 VO (EG) Nr. 1122/2009 bzw. Art. 15 Abs. 2 Satz 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 35 VO (EG) Nr. 1122/2009). Der Beklagte konnte Hinweisen auf Unregelmäßigkeiten, die sich aus Gegenkontrollen oder sich aus Ergebnissen der Überprüfungen anderer Dienststellen, Einrichtungen oder Organisationen, die mit der Kontrolle von Agrarförderungen befasst sind, ergeben, insbesondere auch durch Vor-Ort-Kontrollen weiter nachgehen (vgl. Art. 11 Abs. 4 und 5 VO (EG) Nr. 1975/2006). Er konnte im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen alle Verpflichtungen und Auflagen, die dem Kläger als Begünstigtem oblagen, zum Zeitpunkt des jeweiligen Kontrollbesuchs überprüfen. Die Kriterien und Kontrollmethoden, mit denen die Auflagen und Pflichten von Begünstigten kontrolliert werden (vgl. Art. 74 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1698/2005 i. V. m. Art. 48 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1974/2006 i. V. m. Art. 15 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1975/2006) hat der Beklagte in Verwaltungsvorschriften insbesondere in der „Dienstanweisung an die Landwirtschaftsämter zu den Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der Betriebsprämienregelung, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, KULAP und Grünlandprämie 2010“ des Thüringer Landesverwaltungsamtes [TLVwA] - Zahlstelle - vom 25.05.2010 - 530.10-708290.By-01/10 - festgelegt. Über die durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen hat der Beklagte Kontrollberichte gemäß Art. 13 VO (EG) Nr. 1975/2006 i. V. m. Art. 32 VO (EG) Nr. 1122/2009 erstellt.

Zugunsten des Klägers hat er Flächen, die als (förderfähige) Landschaftselemente abzugrenzen waren, als solche berücksichtigt, auch soweit eine entsprechende Referenzkorrektur nicht angezeigt bzw. eine Beantragung durch den Kläger im Jahr 2010 nicht erfolgt war.

(eee) Im Übrigen weist der Senat darauf hin, dass nach alledem aufgrund der nicht hinreichenden Wahrnehmung seiner Mitwirkungsobliegenheiten im Zusammenhang mit der VOK und vor dem Hintergrund des Zeitablaufs und der aufgezeigten, insoweit zu gewärtigenden, im Nachhinein nicht mehr im Einzelnen nachvollziehbaren dynamischen Veränderungsprozesse und Entwicklungen, die Frage, ob im Rahmen der hier streitgegenständlichen Flächenvermessungen anlässlich der Vor-Ort-Kontrolle 2011 eine fehlerhafte Grenzziehung zwischen förderfähigen und nicht förderfähigen Flächenanteilen oder eine entsprechende fehlerhafte Festlegung von Bezugsflächen durch den Beklagten erfolgt ist oder - geräte- oder anwendungsbedingt - fehlerhafte Messergebnisse verwendet wurden, für keines der streitbefangenen Flurstücke des Klägers mehr aufklärbar ist. Alle in Betracht kommenden Aufklärungsmöglichkeiten wären insoweit ausgeschöpft. Dies führte im vorliegenden Rechtsstreit zu einem „non liquet“ hinsichtlich der für den Kläger günstigen Tatsachen, hier insbesondere die Tatsache der (effektiven) landwirtschaftlichen Nutzung der streitbefangenen Flächen im maßgeblichen Förderzeitraum. Diese Beweisnot ginge zu seinen Lasten, so dass auch insoweit ein voller Anspruch des Klägers auf die beantragte BENA-Ausgleichszulage 2010 nicht belegt werden könnte.

II. Die Berufung ist jedoch insoweit begründet, als im Hinblick auf den Auszahlungsbetrag der vom Beklagten auf Antrag des Klägers bewilligten Ausgleichszulage für das Antragsjahr 2010 weitere 8.729,47 € nachzuzahlen sind, da die für dessen Berechnung maßgeblichen Sanktionsabzüge lediglich mit dem Faktor 1,5 statt mit dem vom Beklagten zugrunde gelegten Faktor 2,0 der sanktionsbewehrten Flächendifferenz anzusetzen sind.

Zu Recht hat das Verwaltungsgericht jedoch festgestellt, dass die Kürzung der auf Grundlage der ermittelten Fläche errechneten Förderung dem Grunde nach keinen Bedenken begegnet. Auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts wird insoweit verwiesen (Bl. 20 ff. des Urteilsumdrucks).

Zugunsten des Klägers ist allerdings im Hinblick auf die mit dem streitgegenständlichen Bescheid verhängte Sanktion und die damit verbundene Kürzung die mittlerweile geltende Vorschrift des Art. 19a Delegierte Verordnung (EU) Nr. 640/2014 der Kommission vom 11.03.2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungssanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance (ABl. L 181 vom 20.06.2014, S. 48-73; im Folgenden: VO (EU) Nr. 640/2014) zu beachten, wonach hier als Verwaltungssanktion lediglich eine Kürzung um das 1,5-fache der Differenz zwischen angemeldeter und ermittelter Fläche anzusetzen ist.

Insoweit beruft sich der Kläger im Berufungsverfahren zu Recht auf das Günstigkeitsprinzip des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18.12.1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1-4; im Folgenden: VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95). Danach gelten bei (späteren) Änderungen der in einer maßgeblichen Gemeinschaftsregelung (ursprünglich) enthaltenen Bestimmungen über verwaltungsrechtliche Sanktionen die weniger strengen Bestimmungen rückwirkend.

Im vorliegenden Fall ist die Anwendung des Günstigkeitsprinzips von Rechts wegen nicht ausgeschlossen, so dass demzufolge die vom Beklagten auf Grundlage des Art. 16 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1975/2006 berechnete Kürzung des Förderbetrages statt mit dem 2-fachen der festgestellten Differenz (214,22 ha) lediglich mit dem 1,5-fachen (160,67 ha) anzusetzen ist, so dass sich ein um 8.729,47 € höherer Auszahlungsbetrag ergibt.

Die vorliegend streitbefangene BENA-Ausgleichszulage 2010 fällt als Stützungsmaßnahme i. S. des Art. 31 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487-548; im Folgenden: VO (EU) Nr. 1305/2013), welcher die hier maßgebliche Vorschrift des Art. 36 lit. a) Ziffer ii)

VO (EU) Nr. 1698/2005 abgelöst hat, grundsätzlich in den Anwendungsbereich von Art. 19a VO (EU) Nr. 640/2014 (vgl. Art. 31 Abs. 5 VO (EU) Nr. 1305/2013 und Art. 34 VO (EU) Nr. 65/2011).

Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 wiederum enthält eine Rahmenregelung für einheitliche Kontrollen sowie für verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen bei Unregelmäßigkeiten, die mit ihren allgemeinen, horizontal geltenden Vorschriften alle Bereiche der Unionspolitik erfasst und grundsätzlich von allen sektorbezogenen Verordnungen (vgl. EuGH, Urteil vom 11.03.2008 - C-420/06 - juris), und auch im Rechtsmittelverfahren (vgl. EuGH, Urteil vom 01.07.2004 - C-295/02 - juris) zu beachten ist. Das gilt insbesondere auch für die Regelung in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95, wonach bei einer späteren Änderung der in einer Gemeinschaftsregelung enthaltenen Bestimmungen über verwaltungsrechtliche Sanktionen die weniger strengen Bestimmungen rückwirkend gelten.

Entgegen der von dem Beklagten vertretenen Auffassung stehen der Anwendung der milderen Sanktionsregelung nach Art. 19a VO (EU) Nr. 640/2014 die Vorschriften zur Aufhebung der mit ihr abgelösten Verordnungen (EG) Nr. 1122/2009 und (EU) Nr. 65/2011 sowie zum In-Kraft-Treten und zum Geltungsbeginn der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 nicht entgegen. In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist geklärt, dass die im Regelungsbereich der Gemeinsamen Agrarpolitik üblichen Übergangsregelungen, wie sie sich in §§ 43 Satz 2 lit. b) und 44 Satz 2 VO (EU) Nr. 640/2014 sowie in Art. 34 VO (EU) Nr. 65/2011 finden und nach denen u. a. für die hier in Rede stehende BENA-Ausgleichszulage 2010 die Verordnung (EU) Nr. 65/2011 bzw. die Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 weiter gilt, die Anwendung des Günstigkeitsprinzips nicht ausschließen. Soweit sich aus dem jeweiligen Rechtsakt kein anderer Hinweis ergibt, lassen sie das mit der Rahmenregelung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 allgemein eingeführte Günstigkeitsprinzip unberührt (EuGH, Urteil vom 01.07.2004 a. a. O. Rdn. 53 - 58, vgl. auch BVerwG, Urteil vom 01.10.2014 - 3 C 31/13 - juris).

Aus Art. 19a VO (EU) Nr. 640/2014 und dem insoweit maßgeblichen Rechtssetzungsakt nach Art. 1 Abs. 7 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 2016/1393 ergeben sich keine Hinweise auf einen Ausschluss des Günstigkeitsprinzips. Vielmehr ergibt sich aus Erwägungsgrund (7) Delegierte Verordnung (EU)

Nr. 2016/1393, dass der Grund für die Einführung des Art. 19a VO (EU) Nr. 640/2014 die Entwicklung des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems ist und sich die Neuregelung nur auf bestimmte flächenbezogene Beihilferegeln bzw. Stützungsmaßnahmen bezieht, die in dem Erwägungsgrund ebenso wie in Art. 19a Abs. 1 Satz 1 VO (EU) Nr. 640/2014 selbst ausdrücklich genannt werden. Dementsprechend handelt es sich zwar nicht um eine allgemeine Neuregelung der Verwaltungssanktionen bei Übererklärungen, denn die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 2016/1393 lässt die (allgemeine) Neuregelung des Art. 19 VO (EU) Nr. 640/2014 unangetastet, welche in ihrem Abs. 1 Satz 1 als Verwaltungssanktion - wie die vormaligen Regelungen in Art. 16 Abs. 5 VO (EU) Nr. 65/2011 bzw. Art. 16 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1975/2006 - eine Kürzung um das Doppelte der festgestellten Differenz vorschreibt, jedoch wird gerade für den Bereich der spezifisch benannten flächenbezogenen Beihilferegeln bzw. Stützungsmaßnahmen eine neue, gegenüber der bisherigen Rechtslage - welche die sonstigen Neuerungen im Übergang von VO (EG) Nr. 1975/2006 zu VO (EU) Nr. 65/2011 auch bereits einbezogen hat - mildere „Verwaltungssanktion bei Übererklärungen“ geschaffen.

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. In Bezug auf den streitbefangenen Anspruch in Höhe von 52.393,09 € (Wert des beantragten Förderbetrages abzüglich des vom Beklagten geleisteten Auszahlungsbetrages) obsiegt der Kläger in Höhe von 8.729,47 €. Er unterliegt in Höhe von 43.663,63 €. Der Kläger trägt daher fünf Sechstel, der Beklagte dementsprechend ein Sechstel der Kosten des Verfahrens.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus §§ 167 VwGO, 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision ist nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Sie kann zur Klärung der - wie oben aufgezeigt streitigen - Fragen sowohl nach den Voraussetzungen der Förderfähigkeit von Dauergrünland-Flächen im Hinblick auf BENA-Ausgleichszulagen als auch nach der Geltung des Günstigkeitsprinzips im Hinblick auf sanktionsbedingte Kürzungen von entsprechenden Förderbeträgen beitragen, dies auch vor dem Hintergrund einer Vielzahl von weiteren bei den Behörden und Verwaltungsgerichten anhängigen Verfahren (vgl. Thüringer OVG, Urteil vom 10.07.2015 - 3 KO 702/11 - juris, Rdn. 74).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu. Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Jenaer Straße 2 a

99425 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person schriftlich einzulegen. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb dieser Frist bei dem

Bundesverwaltungsgericht

Simsonplatz 1

04107 Leipzig

eingelegt wird. Beim Bundesverwaltungsgericht kann die Revision auch in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung der Bundesregierung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesfinanzhof vom 26. November 2004 (BGBl. I S. 3091) eingelegt werden.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf beim Bundesverwaltungsgericht gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Bathe

Peters

Kirschbaum

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird auch für das Berufungsverfahren auf 52.393,03 € festgesetzt (§ 63 Abs. 2 GKG i. V. m. §§ 47, 52 Abs. 3 GKG).

Hinweis:

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO; §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Bathe

Peters

Kirschbaum