



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

SCHLUSSURTEIL

BVerwG 3 C 28.07
OVG 4 A 777/01

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 17. Januar 2008
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht van Schewick, Dr. Dette, Liebler
und Prof. Dr. Rennert

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land
Brandenburg vom 24. Februar 2004 wird teilweise geän-
dert. Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des
Verwaltungsgerichts Potsdam vom 18. September 2001
wird zurückgewiesen.

Von den Kosten des Berufungs- und des Revisionsverfah-
rens unter Einschluss der im Verfahren vor dem Europäi-
schen Gerichtshof entstandenen Kosten tragen der Kläger
10/13 und der Beklagte 3/13.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger ist Landwirt in Brandenburg. Am 2. Mai 1996 stellte er einen Antrag auf flächenbezogene Ausgleichszahlung für 13,3830 ha Eiweißpflanzen, 45,9521 ha Öllein und 29,2247 ha konjunkturelle Flächenstilllegung. Mit Bescheid vom 6. Januar 1997 bewilligte der Beklagte eine Beihilfe von 7 739,57 DM. Für die Anbauflächen wurde keine Beihilfe gewährt, weil 2,5000 ha der Eiweißpflanzenfläche und 29,5998 ha der Ölleinfläche nicht förderfähig seien und dies jeweils 20 v.H. der als förderfähig festgestellten Flächen übersteige. Ausgleichszahlungen für die Stilllegungsfläche kämen nur für maximal 33 v.H. der insgesamt anerkennungsfähigen Fläche in Betracht. Weil zusammen nur 27,2353 ha der Anbaufläche als förderfähig ermittelt worden sei, könne nur für 13,4144 ha der Stilllegungsfläche - nach der Pauschalkürzung für das Land Brandenburg: für 12,76 ha - Stilllegungsausgleich gewährt werden. Den Widerspruch des Klägers wies der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 6. Mai 1997 zurück.

- 2 Mit seiner Klage verfolgt der Kläger sein Begehren weiter.
- 3 Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Potsdam hat der Beklagte den Bescheid vom 6. Januar 1997 dahin geändert, dass für Eiweißpflanzen eine Fläche von 11,1530 ha als beihilfefähig festgestellt und der Berechnung der Ausgleichszahlung zugrunde gelegt wird. Die Beteiligten haben den Rechtsstreit daraufhin hinsichtlich der Ausgleichszahlung für Eiweißpflanzen für erledigt erklärt.
- 4 Hinsichtlich der Ausgleichszahlung für Öllein hat das Verwaltungsgericht Potsdam die Klage abgewiesen, das Oberverwaltungsgericht für das Land Brandenburg die Berufung des Klägers zurückgewiesen. Mit Teilurteil vom 19. Januar 2006 - BVerwG 3 C 52.04 - (BVerwGE 125, 44 = Buchholz 451.90 Sonstiges Europ. Recht Nr. 206) hat das Bundesverwaltungsgericht die Revision des Klägers insoweit zurückgewiesen. Nach den tatsächlichen Feststellungen hatte der Kläger auf 42,7068 ha der mit Öllein bebauten Fläche bereits im Vorjahr 1995 Öllein angebaut. Nach einer Vorschrift der Kulturpflanzen-Ausgleichszahlungs-Durchführungsverordnung des Landes Brandenburg ist bei Ölfrüchten ein unmittelbar nachfolgender Anbau derselben Fruchtart nicht beihilfefähig. Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass diese Vorschrift gültig ist und dass hierin eine anerkannte ortsübliche Norm über den Anbau und die Pflege von Kulturpflanzen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. b und c der Verordnung (EG) Nr. 658/96 zu sehen ist. In Anwendung von Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 steht dem Kläger daher für den Anbau von Öllein überhaupt keine Beihilfe zu.
- 5 Im Streit steht noch der klägerische Anspruch auf Zahlung eines Stilllegungsausgleichs. Insoweit hat das Verwaltungsgericht der Klage mit Urteil vom 18. September 2001 - berichtigt am 8. Oktober 2001 - stattgegeben und den Beklagten zur Bewilligung eines Stilllegungsausgleichs für 27,7926 ha verpflichtet. Der Kläger habe 29,2247 ha und damit genau 33 v.H. seiner Betriebsfläche stillgelegt. Hierfür stehe ihm - lediglich um den pauschalen Abschlag für das Land Brandenburg gekürzt - der begehrte Stilllegungsausgleich zu. Dem Beklagten sei zwar einzuräumen, dass Ausgleichszahlungen für höchstens 33 v.H.

der Flächen eines Betriebs gewährt werden könnten, für die ein Antrag auf Ausgleichszahlungen für Kulturpflanzen gestellt worden sei. Mehr verlange der Kläger aber nicht. Eine weitere Kürzung müsse er sich nicht gefallen lassen. Ob die mit Kulturpflanzen bebauten Antragsflächen auch als beihilfefähig anzuerkennen seien, sei gleichgültig.

- 6 Auf die Berufung des Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Brandenburg das erstinstanzliche Urteil mit Urteil vom 24. Februar 2004 (RdL 2004, 238 = AUR 2004, 356) geändert und die Klage auch insoweit abgewiesen. Dem Kläger stehe entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts kein Anspruch auf weiteren Stilllegungsausgleich zu. Die Höchstfläche, für die Stilllegungsausgleich gezahlt werden könne, sei in Abhängigkeit von den Flächen zu berechnen, für die Ausgleichszahlungen für Kulturpflanzen in Betracht kämen. Dabei sei nicht auf die beantragte Fläche abzustellen; entscheidend sei vielmehr die als beihilfefähig anerkannte Fläche. Müsse die beantragte Fläche bei den Kulturpflanzen reduziert werden, so führe die beschriebene Abhängigkeit dazu, dass auch der Stilllegungsausgleich zu reduzieren sei. Das ergebe sich aus Art. 9 Abs. 2 und 4 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92. Diese Vorschriften seien nicht nur auf Sanktionen anwendbar, sondern zielten weitergehend auf eine umfängliche Normierung von Verwaltungsfragen, die im Zusammenhang mit der Durchführung des Systems der flächenbezogenen Erzeugerbeihilfen aufträten.

- 7 Mit seiner Revision erstrebt der Kläger hinsichtlich des Stilllegungsausgleichs die Wiederherstellung des erstinstanzlichen Urteils. Das Berufungsgericht verkenne Art. 9 Abs. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92. Nach dieser Vorschrift seien Futterflächen, Stilllegungsflächen und Anbauflächen der einzelnen Kulturpflanzen, für welche ein unterschiedlicher Beihilfebetrag gelte, gesondert zu berücksichtigen. Sanktionen würden somit grundsätzlich „blockweise“ berechnet. Die Verordnung durchbreche diesen Grundsatz lediglich in Art. 9 Abs. 4 Satz 1 Spiegelstrich 1, der den Fall einer Abhängigkeit der Anbauflächen von der Förderfähigkeit der Stilllegungsfläche betreffe, nicht jedoch für den hier vorliegenden umgekehrten Fall. Auf der Grundlage der Rechtsauffassung des Berufungsgerichts hätte es dieser Sonderregelung nicht bedurft.

- 8 Der Beklagte verteidigt das Berufungsurteil.
- 9 Mit Beschluss vom 19. Januar 2006 - BVerwG 3 C 52.04 - (Buchholz 451.90 Sonstiges Europ. Recht Nr. 205) hat das Bundesverwaltungsgericht dem Europäischen Gerichtshof eine Frage zur Auslegung von Art. 9 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 vorgelegt. Mit Urteil vom 4. Oktober 2007 - Rs. C-192/06 - hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass Art. 9 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 dahin auszulegen ist, dass die Berechnung der Höchstfläche, die für Ausgleichszahlungen für Flächenstilllegung nach Art. 7 Abs. 6 Unterabs. 1 Sätze 2 und 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 in Betracht kommt, auf der Grundlage der beantragten Anbaufläche erfolgt, sofern diese Fläche tatsächlich mit landwirtschaftlichen Kulturpflanzen bebaut ist und keine Flächen umfasst, die nach Art. 9 der Verordnung Nr. 1765/92 von den Ausgleichszahlungen ausgeschlossen sind.

II

- 10 Die Revision des Klägers ist hinsichtlich des - allein noch streitigen - Stilllegungsausgleichs begründet. Das Berufungsurteil steht insoweit mit europäischem Gemeinschaftsrecht nicht im Einklang, was einer Verletzung von Bundesrecht gleichsteht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Das führt insoweit zur Wiederherstellung des erstinstanzlichen Urteils.
- 11 1. a) Der Anspruch des Klägers auf eine Ausgleichszahlung (Beihilfe) für stillgelegte Flächen beruht auf Art. 2 Abs. 1, 2 und 5, Art. 7 Abs. 5 und 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABI Nr. L 181 S. 12), für das vorliegend maßgebliche Wirtschaftsjahr 1996/97 zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 2989/95 des Rates vom 19. Dezember 1995 (ABI Nr. L 312 S. 5), insbesondere auf Art. 7 Abs. 6. Nach Satz 1 dieser Bestimmung können Erzeuger den in Absatz 5 vorgesehenen Ausgleich für Flächen erhalten, die sie zur stärkeren Eindämmung der Erzeugung über

ihre Verpflichtung hinaus stillgelegt haben (sog. freiwillige Flächenstilllegung). Nach Satz 2 darf in diesem Fall die brachgelegte Fläche nicht größer sein als diejenige für Kulturpflanzen, für die eine Ausgleichszahlung beantragt wird. Gemäß Satz 4 können die Mitgliedstaaten eine niedrigere Stilllegungsrate vorsehen, um den besonderen Erfordernissen ihrer Landwirtschaft wie dem Umweltschutz oder der Gefahr einer übermäßigen Verringerung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in bestimmten Regionen Rechnung zu tragen. Allgemein bestimmt Art. 9 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92, dass Stilllegungserklärungen nicht für Flächen eingereicht werden können, die am 31. Dezember 1991 als Dauerweiden, Dauerkulturen oder Wälder genutzt wurden oder nichtlandwirtschaftlichen Zwecken dienten.

- 12 Von der in Art. 7 Abs. 6 Satz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 vorgesehene Möglichkeit, eine niedrigere Stilllegungsrate vorzusehen, hat Deutschland durch § 12a Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über eine Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (Kulturpflanzen-Ausgleichszahlungs-Verordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. November 1995 (BGBl I S. 1561) - KpfAusV - Gebrauch gemacht. Hiernach können Ausgleichszahlungen für stillgelegte Flächen höchstens für 33 v.H. der Flächen des Betriebs gewährt werden, für die ein Antrag auf Ausgleichszahlungen u.a. nach der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 gestellt worden ist.
- 13 b) Der Kläger hat Stilllegungsausgleich nach Art. 7 Abs. 6 der Verordnung für die freiwillige Stilllegung einer Fläche von 29,2247 ha beantragt. Die beantragte Fläche ist grundsätzlich beihilfefähig; es ist nicht festgestellt, dass der Kläger die stillgelegte Fläche zu groß angegeben oder dass er sie unerlaubt genutzt hätte. Die beantragte Fläche übersteigt auch nicht 33 v.H. der Flächen des klägerischen Betriebs, für die ein Antrag auf Ausgleichszahlungen gestellt worden ist. Der Kläger hat Ausgleichszahlungen nach der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 für eine Gesamtfläche von 88,5598 ha beantragt. 33 v.H. hiervon sind genau 29,2247 ha.
- 14 Zutreffend hat das Verwaltungsgericht die hiernach beihilfefähige Stilllegungsfläche gemäß Art. 2 Abs. 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 wegen einer

regionalen Grundflächenüberschreitung mit dem für Brandenburg im Jahr 1996 geltenden Faktor von 0,951 gekürzt. Ausgehend von einer beihilfefähigen Stilllegungsfläche von 29,2247 ha ergibt sich damit ein Ausgleichszahlungsanspruch für 27,7926 ha.

- 15 2. Entgegen der Auffassung des Beklagten und des Berufungsgerichts ist der Anspruch auf Stilllegungsausgleich nicht deswegen weiter zu kürzen, weil die Anbaufläche für Öllein nicht ordnungsgemäß angesät und deshalb nicht beihilfefähig war.
- 16 a) Aus dem nationalen Recht lässt sich das nicht herleiten. Nach § 12a Abs. 1 Satz 1 KpFAusV können Ausgleichszahlungen für stillgelegte Flächen höchstens für 33 v.H. der Flächen eines Betriebs gewährt werden, für die ein Antrag auf Ausgleichszahlungen gestellt worden ist. Diese Vorschrift lässt sich nicht eigenständig - d.h. ohne Rücksicht auf die europarechtlichen Vorgaben - einschränkend dahin auslegen, dass damit nur die Flächen gemeint seien, hinsichtlich derer der Antrag auf Ausgleichszahlungen auch begründet ist. Für eine derartige Regelung fehlt den Mitgliedstaaten die Kompetenz. Art. 7 Abs. 6 Satz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 ermächtigt die Mitgliedstaaten nur dazu, eine niedrigere Obergrenze für die freiwillige Flächenstilllegung vorzusehen. Die Vorschrift ermächtigt die Mitgliedstaaten jedoch nicht dazu, die Folgen von Unregelmäßigkeiten zu regeln.
- 17 b) Auch Art. 7 Abs. 6 Satz 2 und 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 lässt sich nicht dahin auslegen, dass es für die Berechnung der Höchststilllegungsfläche auf diejenige Anbaufläche ankäme, für die eine Ausgleichszahlung begründet beantragt wird. Wenn für die Gewährung einer Beihilfe relevante Rechtsvorschriften nicht eingehalten werden, so liegt eine Unregelmäßigkeit vor (vgl. Art. 2 Buchst. h der Verordnung <EG> Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001, ABI Nr. L 327 S. 11). Die Rechtsfolgen von Unregelmäßigkeiten ergeben sich im Bereich der Marktorganisationen nicht aus den einzelnen Sektorenverordnungen, sondern aus den Vorschriften über das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem, also aus der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 (ABI Nr. L 355 S. 1) und der

hierzu ergangenen Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 (ABI Nr. L 391 S. 36), die im hier maßgeblichen Wirtschaftsjahr 1996/97 in der Fassung von Art. 1 Ziff. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1648/95 der Kommission vom 6. Juli 1995 (ABI Nr. L 156 S. 27) anzuwenden ist, hinsichtlich der Beihilfen für Kulturpflanzen aus Art. 9 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92. Diese Vorschriften können nicht dadurch unterlaufen werden, dass der jeweiligen Sektorenverordnung - hier der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 - ebenfalls Rechtsfolgen von Unregelmäßigkeiten entnommen werden, zudem in unklarem Ausmaß.

- 18 c) Die Auffassung des Beklagten und des Berufungsgerichts lässt sich auch nicht auf Art. 9 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 stützen.
- 19 Es wurde festgestellt, dass die im Beihilfeantrag des Klägers hinsichtlich der Anbauflächen für Eiweißpflanzen und für Öllein angegebenen Flächen über den insoweit „ermittelten“ Flächen lagen, also über den Flächen, bei denen alle vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt waren. Aus Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 1 Satz 1, Unterabs. 6 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 ergibt sich, dass der Beihilfebetrag deshalb auf der Grundlage der bei der Kontrolle tatsächlich ermittelten Fläche berechnet wird, vorbehaltlich noch zusätzlicher Kürzungen im Wege der Sanktion. Gemäß Art. 9 Abs. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 werden jedoch für die Anwendung des Absatzes 2 - also einschließlich dessen ersten Satzes - nur Futterflächen, Stilllegungsflächen und Anbauflächen der einzelnen Ackerpflanzen, für welche ein unterschiedlicher Beihilfebetrag gilt, gesondert berücksichtigt. Dieses sogenannte Blockprinzip bewirkt, dass sich die Folgen der Unregelmäßigkeit, die in der Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Bedingungen beim Anbau von Kulturpflanzen liegen, auf die Beihilfe für diese Kulturpflanzen beschränken. Eine Querwirkung auf die Ausgleichszahlung für die Flächenstilllegung sieht die Vorschrift nicht vor. Im Gegenteil bilden die Stilllegungsflächen in Art. 9 Abs. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 ausdrücklich einen gesonderten „Block“. Unter Hinweis auf diese Vorschrift hat der Europäische Gerichtshof deshalb entschieden, dass Art. 9 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 dahin auszulegen ist, dass die Berechnung der Höchstfläche, die für Ausgleichszahlungen für Flächenstilllegung nach Art. 7 Abs. 6 Un-

terabs. 1 Sätze 2 und 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 in Betracht kommt, auf der Grundlage der beantragten Anbaufläche erfolgt, sofern diese Fläche tatsächlich mit landwirtschaftlichen Kulturpflanzen bebaut ist (EuGH, Urteil vom 4. Oktober 2007 - Rs. C-192/06 -).

20 Eine blockübergreifende Querwirkung sieht lediglich Art. 9 Abs. 4 Buchst. a Satz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 vor. Hiernach erfolgt die Berechnung der Höchstfläche, die für Ausgleichszahlungen zugunsten der Erzeuger von Ackerkulturen in Betracht kommt, auf der Grundlage der tatsächlich ermittelten Stilllegungsfläche und entsprechend dem Anteil der einzelnen Kulturen. Diese Vorschrift ist hier aber nicht einschlägig. Sie betrifft lediglich die Unterschreitung der Mindeststilllegungsfläche und regelt deren Auswirkung auf die Beihilfe für den Anbau von Kulturpflanzen. Der umgekehrte Fall einer Verminderung der beihilfefähigen Anbaufläche wird von ihr nicht erfasst. Dass eine solche Verminderung Auswirkungen auf die Beihilfe für eine Flächenstilllegung hätte, lässt sich der Vorschrift daher nicht entnehmen. Dies hat der Senat in seinem Vorlagebeschluss vom 19. Januar 2006 (a.a.O.) näher ausgeführt, ohne dass der Europäische Gerichtshof in seiner Vorabentscheidung vom 4. Oktober 2007 dem entgegengetreten wäre; hierauf wird verwiesen.

21 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Kley

van Schewick

Dr. Dette

Liebler

Prof. Dr. Rennert

B e s c h l u s s
vom 17. Januar 2008

Der Wert des Streitgegenstandes für das Revisionsverfahren wird bis zum 19. Januar 2006 auf 26 478,09 € und für die spätere Zeit auf 5 785,13 € festgesetzt.

Kley

Liebler

Prof. Dr. Rennert

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Landwirtschaftsrecht
Europäisches Gemeinschaftsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

VO (EWG) Nr. 1765/92 Art. 7 Abs. 6
VO (EWG) Nr. 3887/92 Art. 9
KpfAusV § 12a

Stichworte:

Ausgleichszahlung für Kulturpflanzen; Stilllegungsausgleich; Flächenstilllegung;
freiwillige Flächenstilllegung; Vorabentscheidung.

Leitsatz:

Der Anspruch auf Ausgleichszahlungen für eine Flächenstilllegung ist nicht
deswegen zu kürzen, weil der Anbau von Kulturpflanzen auf anderen Flächen
des Betriebs nicht ordnungsgemäß und daher nicht beihilfefähig ist.

Urteil des 3. Senats vom 17. Januar 2008 - BVerwG 3 C 28.07

I. VG Potsdam vom 18.09.2001 - Az.: VG 3 K 3124/97 -
II. OVG Brandenburg vom 24.02.2004 - Az.: OVG 4 A 777/01 -