

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 22.03
OVG 8 A 11888/02

Verkündet
am 19. Februar 2004
Schöbel
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 19. Februar 2004
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Prof. Dr. D r i e h a u s sowie die Richter am Bundesverwaltungsgericht
v a n S c h e w i c k , Dr. D e t t e , L i e b l e r und Prof. Dr. R e n n e r t

für Recht erkannt:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit der Kläger die Klage wegen einer Ausgleichszahlung für eine 134,62 ha übersteigende Fläche zurückgenommen hat; insoweit werden die Urteile des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 29. November 2000 und des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 13. März 2003 für unwirksam erklärt.

Im Übrigen wird das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 13. März 2003 aufgehoben. Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I.

Der Kläger ist Landwirt. Am 2. April 1996 beantragte er eine Ausgleichszahlung für den Anbau von Ölsaaten (Raps) auf einer Fläche von 149,92 ha. Diesen Antrag lehnte der Beklagte mit Bescheiden vom 25. November 1996 und vom 17. April 1997 ab. Der Widerspruch wurde mit Widerspruchsbescheid vom 29. Dezember 1998 zurückgewiesen. Zur Begründung hieß es, bei einer Vor-Ort-Kontrolle Ende Juni 1996 habe nur eine tatsächlich mit Raps bestandene Fläche von etwa 59 ha ermittelt werden können. Die restlichen Flächen seien nicht ordnungsgemäß gepflegt worden und könnten daher nicht anerkannt werden. Bleibe aber die ermittelte Fläche um mehr als 20 v.H. hinter der beantragten Fläche zurück, so könne nach dem einschlägigen Gemeinschaftsrecht überhaupt keine Ausgleichszahlung gewährt werden.

Mit seiner Klage hat der Kläger beantragt, den Beklagten zur Gewährung einer Ausgleichszahlung für eine Fläche von 144,8227 ha nebst Rechtshängigkeitszinsen zu

verpflichten. Wie schon zur Begründung seines Widerspruchs hat er im Wesentlichen vorgebracht, das Gemeinschaftsrecht verlange von dem Landwirt nur, dass die jeweilige Fläche bis zum 15. Mai nach den ortsüblichen Normen ganzflächig mit Kulturpflanzen eingesät werde und dass die Kulturpflanzen nach anerkannten ortsüblichen Normen unter normalen Wachstumsbedingungen wenigstens bis zum 30. Juni gepflegt würden, sofern sie zuvor nicht im Vollreifezustand geerntet würden. Diese Voraussetzungen habe er erfüllt. Dabei habe er die Regeln der guten landwirtschaftlichen Praxis beachtet, sich sogar sachverständig beraten lassen. Mehr könne von ihm nicht verlangt werden. Vor allem knüpfe das Gemeinschaftsrecht die Ausgleichszahlung nicht zusätzlich an einen bestimmten (Mindest-)Ertrag. Im Übrigen habe er immerhin einen derartigen Mindestertrag erzielt. Nach den Feststellungen des von ihm eingeschalteten Sachverständigen Prof. Dr. H. sei ein noch erntewürdiger Bestand bei einem Ertrag von 1 dt/ha anzunehmen (bei einem Durchschnittsertrag von 20 dt/ha). Lediglich auf 15 ha und damit auf deutlich weniger als 20 v.H. der Gesamtfläche sei dieser Mindestertrag nicht erreicht worden; auf weiteren 20 ha sei der Mindestertrag knapp - aber immerhin - erreicht worden, während die restlichen 109 ha ohne Einschränkung erntewürdig gewesen seien. Schon deshalb lägen die Voraussetzungen des Gemeinschaftsrechts für einen völligen Ausschluss von jeder Ausgleichszahlung nicht vor. Schließlich müsse berücksichtigt werden, dass der insgesamt schlechte Ertrag auf die große Trockenheit sowohl in dem der Aussaat vorangehenden Winter als auch während der Monate Juni und Juli 1996 und damit auf Umstände zurückzuführen sei, die außerhalb seines Verantwortungsbereichs lägen. Auch in anderen Gegenden Deutschlands habe es im Jahr 1996 eine Missernte bei Sommerraps gegeben.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen, das Oberverwaltungsgericht die Berufung des Klägers zurückgewiesen. Anders als das Verwaltungsgericht hat es das Oberverwaltungsgericht freilich nicht als erwiesen angesehen, dass der Kläger die ortsüblichen Normen bei der Aussaat verletzt habe. Er habe jedoch den Raps auf einer Fläche, die größer sei als 20 v.H. der ermittelten Fläche, nicht vorschriftsgemäß gepflegt. Dabei könne die zwischen den Beteiligten umstrittene Frage dahinstehen, ob bestimmte zusätzliche Pflegeleistungen, insbesondere vorbeugende Maßnahmen zur Unkrautbekämpfung Ende Mai/Anfang Juni 1996, möglich und nach ortsüblichen Normen erforderlich gewesen wären. Jedenfalls seien am Ende des Pflegezeitraums

- am 30. Juni 1996 - auf einer erheblichen Fläche keine pflegbaren Kulturpflanzen vorhanden gewesen. Ein Mindestbestand von Kulturpflanzen sei jedoch Voraussetzung für den Anspruch auf die begehrte Ausgleichszahlung. Das Gemeinschaftsrecht wolle nämlich eine bloße Scheinbewirtschaftung verhindern. Das Abstellen auf einen Mindestbestand zu einem bestimmten Zeitpunkt statt auf die Beachtung von Pflegeanforderungen über einen längeren Zeitraum lasse sich zudem leichter und sicherer überwachen. Es genüge schließlich auch den Bestimmtheitsanforderungen, die an eine Sanktionsvorschrift zu stellen seien. Der erforderliche Mindestbestand lasse sich nämlich als pflegewürdiger und erntewürdiger Bestand durch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung aufgrund einer Ertragsprognose mit hinreichender Genauigkeit bestimmen. Im vorliegenden Fall sei auf deutlich mehr als 20 v.H. der ermittelten Fläche die unterste denkbare Grenze der Erntewürdigkeit eindeutig nicht erreicht worden. Damit sei jeder Anspruch auf die begehrte Ausgleichszahlung ausgeschlossen. Auf höhere Gewalt könne der Kläger sich nicht berufen, wie das Verwaltungsgericht zutreffend erkannt habe. Die Sanktion sei auch nicht unverhältnismäßig; denn der Kläger habe sie abwenden können, indem er, sobald er die drohende Missernte Anfang Juni 1996 erkannt habe, den Beklagten unterrichtet hätte.

Im Revisionsrechtszug hat der Kläger noch eine Ausgleichszahlung für eine Fläche von 134,62 ha begehrt. Im Übrigen hat er die Klage mit Zustimmung des Beklagten zurückgenommen. Zur Begründung seiner Revision macht er geltend: Die Auffassung des Berufungsgerichts, dass eine ordnungsgemäße Pflege das Vorhandensein eines pflegewürdigen Bestandes voraussetze, sei mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar. Das Gemeinschaftsrecht knüpfe den Anspruch auf die Ausgleichszahlung nur an ein Verhalten - die ordnungsgemäße Pflege -, nicht jedoch an einen Zustand, nämlich das Vorhandensein eines pflegewürdigen Bestandes. Allein aus der Absicht des Gemeinschaftsrechtsgebers, eine bloße Scheinbewirtschaftung zu verhindern, ergebe sich nichts für die einzelnen Tatbestandsmerkmale, mit denen er seine Absicht umzusetzen suche. Es müsse auch bezweifelt werden, ob das Gemeinschaftsrecht die Gewährung von Beihilfen im Falle von Missernten generell ausschließen wolle. Im Übrigen habe er seine Flächen - die später erntewürdigen nicht anders als die anderen - nach den eigenen Feststellungen des Berufungsgerichts, das insofern ausdrücklich dem Sachverständigen Prof. Dr. H. gefolgt sei, nicht nur zum Schein bewirtschaftet. Die Auffassung des Berufungsgerichts führe auch nicht zu einer Er-

leichterung der Kontrolle in der Praxis. Die ordnungsgemäße Aussaat und Pflege lasse sich am Maßstab der ortsüblichen Normen unter Rückgriff auf die Angaben und Aufzeichnungen des Landwirts überprüfen. Für das Vorhandensein eines erntewürdigen Mindestbestandes aber fehle es an jeglichem Beurteilungsmaßstab. Die vom Berufungsgericht angeregte Wirtschaftlichkeitsberechnung aufgrund einer Ertragsprognose sei mit erheblichem Aufwand und großen Unsicherheiten verbunden, zumal sie für jedes Feld gesondert vorgenommen werden müsse und die amtlichen Kontrolleure hierfür regelmäßig nicht vorgebildet seien. Die Auffassung des Berufungsgerichts sei auch mit den allgemeinen Voraussetzungen des Gemeinschaftsrechts für das Verhängen einer Sanktion unvereinbar. Eine Sanktion dürfe hiernach nur an eine Regelverletzung durch ein Handeln oder Unterlassen geknüpft werden, nicht jedoch an einen Zustand, der ohne Zutun des Landwirts eintrete. Obendrein dürfe keine Sanktion verhängt werden, wenn der Landwirt nachweisen könne, dass ihn keine Schuld trifft. Er, der Kläger, habe aber regelgerecht ausgesät und gepflegt, wie das Berufungsgericht selbst festgestellt habe.

Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil und bringt hierzu vor: Nach der einschlägigen Vorschrift des Gemeinschaftsrechts müsse sich die gebotene Pflege auf "Kulturpflanzen" beziehen. Das setze einen bestimmten Mindestbestand an pflughbaren Kulturpflanzen am Ende des vorgeschriebenen Pflegezeitraums für die Gewährung der Ausgleichszahlung voraus. Es sei auch richtig, die Grenze des erntewürdigen Mindestbestandes nach einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zu bestimmen. Mit der Ausgleichszahlung sollten die Produktionskosten gesenkt werden, um die europäischen Produkte auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig zu machen. Schon deshalb müsse auf normale Ertragsfaktoren abgestellt werden.

Der Vertreter des Bundesinteresses beteiligt sich nicht am Verfahren.

II.

Soweit der Kläger die Klage mit Zustimmung des Beklagten zurückgenommen hat, ist das Verfahren einzustellen. Im Übrigen führt die Revision zur Aufhebung des Berufungsurteils und zur Zurückverweisung der Sache.

1. Der Anspruch auf die begehrte Ausgleichszahlung (Beihilfe) stützt sich auf Art. 1 Abs. 1 und 5 Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABl Nr. L 181 S. 12), mit Auswirkung für die Ernte 1996 zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 2989/95 des Rates vom 19. Dezember 1995 (ABl Nr. L 312 S. 5), i.V.m. Art. 3 und 4 Verordnung (EG) Nr. 658/96 der Kommission vom 9. April 1996 über die Voraussetzungen für die Ausgleichszahlungen im Rahmen der Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABl Nr. L 91 S. 46, berichtigt Nr. L 165 S. 43), mit Wirkung für die Ernte 1996 noch geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1647/96 der Kommission vom 30. Juli 1996 (ABl Nr. L 207 S. 6). Gemäß Art. 10 Abs. 2 und 3 Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 muss der Antragsteller den Beihilfeantrag bis zu dem der Ernte vorausgehenden 15. Mai stellen und dem Antrag die Angaben beifügen, mit denen die mit der jeweiligen landwirtschaftlichen Kulturpflanze bebaute Fläche ermittelt werden kann. Ergeben Kontrollen, dass nicht alle Flächen, die im Beihilfeantrag angeführt wurden, auch beihilfefähig sind, so bestimmt sich die Höhe des Beihilfeanspruchs nach Maßgabe von Art. 9 Abs. 2 Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 (ABl Nr. L 391 S. 36) i.d.F. von Art. 1 Ziff. 5 Verordnung (EWG) Nr. 1648/95 der Kommission vom 6. Juli 1995 (ABl Nr. L 156 S. 27). Hiernach wird die Beihilfe grundsätzlich auf der Grundlage der bei der Kontrolle tatsächlich ermittelten Fläche berechnet (UAbs. 1 Satz 1). Außer in Fällen höherer Gewalt wird diese Fläche jedoch um das Doppelte der Differenz zur beantragten Fläche gekürzt, wenn die Differenz bis zu 20 v.H., und auf Null, wenn die Differenz mehr als 20 v.H. der ermittelten Fläche beträgt (UAbs. 1 Sätze 2 und 3). Als ermittelte Fläche gilt dabei die Fläche, bei der alle vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt sind (UAbs. 5).

2. Hiernach war die Klage schon nach dem eigenen Vortrag des Klägers zu einem - kleineren - Teil unbegründet. Der Kläger hat sie daher mit Recht insoweit zurückgenommen. Der Kläger hatte beim Beklagten eine Ausgleichszahlung für eine Fläche von 149,92 ha beantragt. Nach seinen eigenen Angaben hat er aber nur eine Fläche von 144,8227 ha - abgerundet 144,82 ha (vgl. § 4 Abs. 3 Satz 1 Kulturpflanzen-Ausgleichszahlungs-Verordnung, BGBl 1995 I S. 1561) - eingesät, die gemäß Art. 9 Abs. 2 UAbs. 5 VO (EWG) Nr. 3887/92 berücksichtigungsfähig sei. Die Differenz zur beantragten Fläche beträgt 5,10 ha, was 3,52 v.H. der nach Angaben des Klägers

berücksichtigungsfähigen Fläche entspricht. Die berücksichtigungsfähige Fläche hätte dann ohnehin um das Doppelte dieser Differenz, also um 10,20 ha auf 134,62 ha gekürzt werden müssen (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 VO <EWG> Nr. 3887/92).

3. Das Berufungsgericht hält die Klage auch im Übrigen für unbegründet, weil am 30. Juni 1996 auf einer Fläche von wenigstens 35 ha kein erntewürdiger Bestand von Sommerraps vorhanden gewesen sei und diese Fläche - zu der noch die weiteren 5,10 ha hinzugerechnet werden müssten, die der Kläger nach eigenen Angaben schon gar nicht eingesät hatte - größer sei als ein Fünftel (20 v.H.) der anderen - erntewürdigen - Fläche von höchstens 109 ha, weshalb der Kläger gemäß Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 3 VO (EWG) Nr. 3887/92 überhaupt keine Beihilfe beanspruchen könne. Hiergegen wendet sich die Revision mit Recht.

Berücksichtigungsfähig ist die "ermittelte Fläche" im Sinne des Art. 9 VO (EWG) Nr. 3887/92, also die Fläche, bei der alle vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt sind (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 5). Damit sind diejenigen Voraussetzungen gemeint, an welche die jeweilige Sektorenverordnung - hier die VO (EWG) Nr. 1765/92 des Rates sowie die Durchführungsverordnung (EG) Nr. 658/96 der Kommission - die Gewährung der Beihilfe (bzw. der Ausgleichszahlung) knüpft. Gemäß Art. 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 658/96 der Kommission wird die Ausgleichszahlung nur für Flächen gewährt, die nach den ortsüblichen Normen ganzflächig mit Ölsaaten eingesät sind (Buchstabe b) und auf denen die Kulturpflanzen nach anerkannten ortsüblichen Normen unter normalen Wachstumsbedingungen zumindest bis zum Beginn des Blühzeitpunkts in dieser Region gepflegt werden; bei Ölsaaten müssen die Pflanzen nach ortsüblichen Normen wenigstens bis zum 30. Juni vor dem betreffenden Wirtschaftsjahr gepflegt werden, es sei denn, sie werden vor diesem Datum im Vollreifezustand geerntet (Buchstabe c).

Das Berufungsgericht hat bislang abschließende Feststellungen dazu, ob der Kläger bei Aussaat und während des Aufwuchses der Kulturpflanzen die ortsüblichen Normen beachtet hat, nicht getroffen. Es hat angenommen, eine ordnungsgemäße Pflege liege auch dann nicht vor, wenn am Ende der Pflegezeit - am 30. Juni - ein erntewürdiger Mindestbestand an Kulturpflanzen nicht vorhanden sei. Das ist mit Art. 3 Abs. 1 Buchst. c VO (EG) Nr. 658/96 unvereinbar.

a) Aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt sich das Erfordernis eines erntewürdigen Mindestbestandes an Kulturpflanzen nicht. Die Vorschrift verlangt, dass "die Kulturpflanzen" bis zum 30. Juni normgemäß gepflegt werden. Der bestimmte Artikel "die Kulturpflanzen" verweist auf diejenigen Pflanzen, die der Landwirt zuvor eingesät hat. Pflegemaßnahmen beziehen sich auf diese Pflanzen, sofern sie nicht zuvor beseitigt - geerntet oder untergepflügt - wurden. Dem Wortlaut lässt sich also lediglich entnehmen, dass Pflegemaßnahmen nur dann anspruchsbegründend wirken, wenn die eingesäten Pflanzen nicht schon zuvor beseitigt worden sind. Dass die eingesäten Pflanzen - und wie viele von ihnen - im Zeitpunkt der Pflegemaßnahme oder gar später - am 30. Juni - noch vorhanden (und lebendig, d.h. nicht verdorrt) und obendrein erntewürdig (und nicht verkümmert) sein müssen, lässt sich dem Wortlaut hingegen nicht entnehmen.

Auch auf Sinn und Zweck der Vorschrift kann sich das Berufungsgericht für seine Auffassung nicht berufen. Richtig ist, dass die Kommission beabsichtigte zu vermeiden, dass Flächen lediglich zwecks Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung eingesät werden (vgl. den 4. Erwägungsgrund). Die Entstehungsgeschichte der Regelung zeigt indes, dass die Kommission diese Absicht im Laufe der Zeit mit verschiedenen Mitteln - schrittweise verschärfend - zu verwirklichen gesucht hat, dass sie dabei jedoch nicht bis zur Forderung eines erntewürdigen (Mindest-)Bestandes vorgeschritten ist. Die Ausgangsregelung in der Verordnung (EWG) Nr. 2294/92 der Kommission vom 31. Juli 1992 (ABI Nr. L 221 S. 22) dachte noch nicht an die in Rede stehenden Missbrauchsfälle; hier genügte für den Anspruch auf Ausgleichszahlung, dass die Flächen termingerecht nach den ortsüblichen Normen eingesät wurden (Art. 2 Abs. 1 Buchst. d). Erstmals die Änderungsverordnung (EWG) Nr. 819/93 der Kommission vom 5. April 1993 (ABI Nr. L 85 S. 13) suchte den Anbau zu dem alleinigen Zweck, einen Ausgleichsbetrag zu erhalten, zu unterbinden (vgl. den 2. Erwägungsgrund). Zur Verwirklichung dieser Absicht begnügte sich der Verordnungsgeber jedoch damit vorzuschreiben, dass die Ölsaaten unter normalen örtlichen Wachstumsbedingungen zumindest bis zum Beginn der Blüte und darüber hinaus bis zum 30. Juni stehen bleiben müssen, wenn sie nicht zuvor vollreif geerntet werden (Art. 1 a neu). Zur Verwirklichung der beschriebenen Absicht wurde also ein Verbot der vorzeitigen Ernte (bzw. des Unterpflügens) ausgesprochen, aber noch keine positive Pflegepflicht. Eine solche Pflegepflicht wurde erstmals für Getreide, später

dann auch für Öllein begründet (Art. 4 Abs. 1 Verordnung <EWG> Nr. 2780/92 der Kommission vom 24. September 1992, ABI Nr. L 281 S. 5, sowie Änderungs-VO <EG> Nr. 1959/94 der Kommission vom 27. Juli 1994, ABI Nr. L 198 S. 93). Erst die VO (EG) Nr. 658/96 erstreckte die Pflegepflicht dann auch auf Ölsaaten. Der Verordnunggeber hat also zur Verwirklichung derselben Absicht im Laufe der Zeit unterschiedliche - schrittweise intensivere - Mittel eingesetzt. Er hat mehrfach erkannt, dass das bisherige Instrumentarium zur Erreichung seiner Zwecke unzureichend sei, und hat die Anforderungen daher jeweils verschärft. Das zeigt, dass auch der bis 1996 erreichte Stand der Verordnunggebung sich noch als zur Zweckerreichung unzureichend erweisen kann, und verbietet es, einem derartigen Mangel im Wege der richterlichen Rechtsfortbildung abzuweichen.

Hinzu kommt ein weiteres. Art. 1 a VO (EWG) Nr. 2294/92 i.d.F. der VO (EWG) Nr. 819/93 verpflichtete den Landwirt, wie gezeigt, dazu, die eingesäten Kulturpflanzen bis zur Blüte und darüber hinaus bis zum 30. Juni stehen zu lassen, sofern sie nicht vorher reif sind und geerntet werden. Diese Pflicht stand freilich unter der Bedingung normaler örtlicher Wachstumsbedingungen. Sind die örtlichen Wachstumsbedingungen außergewöhnlich, so sollte der Landwirt nicht zum Stehenlassen verpflichtet sein. Das meinte ersichtlich die Fälle außergewöhnlich schlechter Witterungsbedingungen, in denen ein Ernteausfall droht; dann wäre ein weiteres Stehenlassen unsinnig, und der Landwirt durfte vor der Zeit unterpflügen, ohne deshalb den Anspruch auf die Ausgleichszahlung zu verlieren. Der schlechte Ertrag als solcher wirkte also gerade nicht anspruchsvernichtend. Als der Verordnunggeber später die Pflegepflicht begründet hat, hat er die Wendung "unter normalen Wachstumsbedingungen" beibehalten; sie findet sich unverändert in Art. 3 Abs. 1 Buchst. c VO (EG) Nr. 658/96 und formuliert auch hier eine Bedingung für das Andauern der Pflegepflicht, wie ihre grammatikalische Stellung im Gefüge des ersten Satzteils zeigt. Die Pflicht zur Pflege stellt allerdings nunmehr klar, dass der Antragsteller witterungsbedingt drohenden Ernteausfällen im Rahmen des Ortsüblichen mit geeigneten Pflegemaßnahmen begegnen muss.

b) Die Auffassung des Berufungsgerichts ist auch mit den allgemeinen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts unvereinbar.

Wie erwähnt, ordnet Art. 9 Abs. 2 VO (EWG) Nr. 3887/92 für den Fall des Zurückbleibens der "ermittelten" Fläche hinter der im Beihilfeantrag angegebenen Fläche nicht nur an, dass die Beihilfe aus der ermittelten Fläche errechnet wird, sondern sieht zusätzlich vor, dass die Beihilfe abhängig vom Ausmaß der Differenz gekürzt wird. Dies stellt eine verwaltungsrechtliche Sanktion dar, wie der 9. Erwägungsgrund deutlich macht: In der Differenz liege eine Unregelmäßigkeit, für die je nach Schwere gestaffelte Sanktionen vorgesehen seien. Für derartige verwaltungsrechtliche Sanktionen hat der Rat in der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 vom 18. Dezember 1995 (ABl Nr. L 312 S. 1) eine Rahmenordnung erlassen (vgl. deren Art. 1 Abs. 1). Diese Rahmenordnung findet auf die in Art. 9 Abs. 2 VO (EWG) Nr. 3887/92 vorgesehene Sanktion ungeachtet des Umstands Anwendung, dass sie erst später erlassen worden ist (EuGH, Urteil vom 17. Juli 1997 - Rs. C-354/95, National Farmers' Union - Slg. 1997, I-4559, Rn. 39). Sie bestimmt allgemein, dass der Tatbestand der Unregelmäßigkeit bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben sei, die einen Schaden für den Haushalt bewirkt hat oder haben würde (Art. 1 Abs. 2). Voraussetzung einer Unregelmäßigkeit und damit Anlass für eine verwaltungsrechtliche Sanktion ist damit nur eine Handlung oder Unterlassung des Anspruchstellers, nicht jedoch ein Ereignis oder ein Zustand, der ohne sein Mittun eintritt.

Die Sanktionsregelung in Art. 9 Abs. 2 VO (EWG) Nr. 3887/92 ahndet Unregelmäßigkeiten in diesem Sinne. Sie hat in erster Linie diejenigen Fälle vor Augen, in denen im Beihilfeantrag zu große Flächen angegeben werden. Das zeigen die Unterabsätze 2 und 3. Werden hiernach falsche Angaben im Antrag absichtlich oder aufgrund grober Fahrlässigkeit gemacht, so entfällt jede Beihilfe, auch wenn die Abweichung weniger als 20 v.H. beträgt. Umgekehrt erfolgt keine Kürzung, wenn der Antragsteller Flächenangaben der Behörde übernommen hat und diese falsch waren. Jeweils liegt die Unregelmäßigkeit im Antrag, nicht im späteren Geschehen; das Tun des Antragstellers liegt im Machen unrichtiger Angaben (vgl. EuGH, Urteil vom 17. Juli 1997 a.a.O. sowie vom 19. November 2002 - Rs. C-304/00, Strawson und Gagg & Sons - Slg. 2002, I-10737 <10754>). Das bedeutet freilich nicht, dass Art. 9 VO (EWG) Nr. 3887/92 nur Unregelmäßigkeiten bei der Antragstellung erfasst. Die Vorschrift ist ebenso anwendbar auf spätere Unregelmäßigkeiten (vgl. EuGH, Urteil vom 28. November 2002 - Rs. C-417/00, Agrargenossenschaft Pretzsch - Slg. 2002,

I-11053 <11070>; an seiner vorherigen anderen Auffassung im Beschluss vom 5. Februar 1998 - BVerwG 3 B 3.98 - Agrarrecht 1998, 321 hält der Senat nicht fest). Auch dann aber muss die Unregelmäßigkeit in einer Handlung oder Unterlassung des Antragstellers liegen, durch die Bewirtschaftungspflichten oder Verfahrenspflichten verletzt werden.

Das bestätigt die Gegenausnahme der höheren Gewalt. Nach Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 erfolgt in Fällen höherer Gewalt keine Kürzung. Höhere Gewalt ist ein Exkulpationsgrund; der Exkulpationstatbestand beseitigt einen Verschuldensvorwurf. Ein solcher Verschuldensvorwurf kann sich aber naturgemäß nur an ein Verhalten (Handeln oder Unterlassen) knüpfen, ist hingegen bei Umständen, die ohnehin ohne Zutun des Antragstellers eintreten, sinnlos. Das bringt die Nachfolgeregelung des Art. 31 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 (ABl Nr. L 327 S. 11) zum Ausdruck: "Konnte ein Betriebsinhaber infolge höherer Gewalt ... seinen Verpflichtungen nicht nachkommen, so bleibt der Beihilfeanspruch ... bestehen."

Aus dem bereits erwähnten Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 28. November 2002, a.a.O., ergibt sich nichts anderes. In diesem Falle hatte der Landwirt in seinem Antrag zur Erlangung einer Ausgleichszahlung für eine Stilllegungsfläche zutreffende Angaben über die Fläche gemacht, der Behörde jedoch eine spätere Nutzung von Teilen der Fläche als Weide nicht mitgeteilt. Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Sanktion des Art. 9 Abs. 2 VO (EWG) Nr. 3887/92 nicht nur dann eingreift, wenn der Betriebsinhaber bei der Antragstellung falsche Angaben gemacht hat, sondern auch dann, wenn er es unterlassen hat, der zuständigen Behörde förderungsrelevante Veränderungen zu melden (Rn. 25, 56). In beiden Fällen liegt eine Verletzung von Verfahrenspflichten durch ein Tun oder Unterlassen vor. Dieser Entscheidung lässt sich - ungeachtet des insofern vielleicht missverständlichen Leitsatzes - damit nicht entnehmen, dass die Sanktion des Art. 9 Abs. 2 VO (EWG) Nr. 3887/92 aus Gründen verhängt werden dürfte, die außerhalb der Verhaltenspflichten des Antragstellers liegen und ohne sein Zutun eintreten.

4. Die Entscheidung des Berufungsgerichts erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Der Beklagte meint insofern, der Kläger

habe Ende Mai/Anfang Juni 1996 erkannt, dass ein erheblicher Ernteausschlag drohe; er hätte der Behörde hiervon Mitteilung machen und seinen Beihilfeantrag auf die besser stehenden Felder beschränken müssen. Dem kann nicht gefolgt werden. Die Mitteilungspflicht des Antragstellers betrifft nur Veränderungen hinsichtlich der anspruchsbegründenden Umstände, also etwa eine nachträgliche Reduktion der beihilfefähigen Fläche (vgl. EuGH, Urteil vom 28. November 2002, a.a.O., bzgl. einer Stilllegungsfläche). Dass Teile der Flächen, für die der Kläger eine Ausgleichszahlung beantragt hatte, möglicherweise keinen erntewürdigen Ertrag erbringen würden, betraf indes keinen anspruchsbegründenden Umstand; wie gezeigt, konnte allein deswegen die Beihilfe nicht versagt werden. Dann aber gab es keinen Grund für den Kläger, der Behörde von dem drohenden Ernteausschlag Mitteilung zu machen und seinen Beihilfeantrag nachträglich zu reduzieren, zumal unklar ist, in welchem Umfang dies hätte geschehen sollen.

5. Nach allem kann das Berufungsurteil keinen Bestand haben. An einer abschließenden Entscheidung ist der Senat indes gehindert. Hierzu bedarf es der Prüfung, ob der Kläger bei der Aussaat und bei der nachfolgenden Pflege die ortsüblichen Normen beachtet hat. Dies erfordert vor allem die Ermittlung dieser ortsüblichen Normen. Das steht bislang aus. Hierzu ist die Sache an das Berufungsgericht zurückzuverweisen.

Insofern besteht Anlass zu folgendem Hinweis: Das Berufungsgericht hat angenommen, das Gebot ordnungsgemäßer Aussaat sei erfüllt, und hat hierzu ausgeführt, es lasse sich nicht feststellen, dass der Kläger bei der Aussaat die ortsüblichen Normen missachtet habe. Sollte damit gemeint sein, dass sich ein Bestand an ortsüblichen Normen über die gute landwirtschaftliche Praxis - die nicht geschrieben zu sein brauchen und auch in einem Brauch oder einer Gepflogenheit liegen können - für die Aussaat von Sommerraps nach einer längeren Stilllegungsperiode nicht ermitteln lasse, so ließe sich hiergegen nichts erinnern; bei Fehlen ortsüblicher Normen müsste in Würdigung des gegebenen Einzelfalles geprüft werden, ob der Kläger - gemessen an dem Ziel eines guten Ernteertrages - die gebotene Sorgfalt beachtet hat. Sollte der gewählten Formulierung hingegen die Auffassung zugrunde liegen, die Klage könne auch dann Erfolg haben, wenn das Verhalten des Klägers bei der Aussaat und deren Vorbereitung sich heute nicht mehr aufklären lasse, so würde dies verkennen,

dass dem Kläger der Nachweis aller anspruchsbegründenden Umstände obliegt, eine Nichterweislichkeit mithin zu seinen Lasten geht.

Prof. Dr. Driehaus

van Schewick

Dr. Dette

Liebler

Prof. Dr. Rennert

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 71 795,98 € festgesetzt.

Prof. Dr. Driehaus

Liebler

Prof. Dr. Rennert

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Landwirtschaftsrecht
sonstiges Gemeinschaftsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

VO (EWG) Nr. 1765/92 Art. 1

VO (EG) Nr. 658/96 Art. 3

VO (EWG) Nr. 3887/92 Art. 9

Stichworte:

Beihilfe; Ausgleichszahlung; Ölsaaten; Raps; ordnungsgemäße Pflege; erntewürdiger Mindestbestand; verwaltungsrechtliche Sanktion.

Leitsatz:

Eine Ausgleichszahlung für Ölsaaten kann nicht allein deshalb versagt werden, weil am Ende der Pflegezeit kein erntewürdiger Mindestbestand an Kulturpflanzen vorhanden ist.

Urteil des 3. Senats vom 19. Februar 2004 - BVerwG 3 C 22.03

- I. VG Neustadt an der Weinstraße vom 29.11.2000 - Az.: VG 8 K 138/99.NW -
- II. OVG Koblenz vom 13.03.2003 - Az.: OVG 8 A 11888/02 -