

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 18.03
VGH 8 UE 3716/00

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 29. Januar 2004
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Prof. Dr. D r i e h a u s sowie die Richter am Bundesverwaltungsgericht
van 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

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30. Januar 2003 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Die Beteiligten streiten um den Verfall einer Ausschreibungssicherheit.

Die Klägerin handelt u.a. mit Butter. Im Auftrag der Fa. Wurzener Dauerbackwaren GmbH - im Folgenden: Verarbeitungsbetrieb - gab sie am 10. August 1993 bei der Rechtsvorgängerin der Beklagten, der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), unter Gestellung einer Ausschreibungskautions von 3 531,30 DM ein Angebot für den Ankauf unter Gewährung einer Beihilfe von 10 t Butter ohne Kennzeichnung zur Verarbeitung zu Enderzeugnissen der Formel A-C-D ab und erhielt den Zuschlag. In der Mitteilung der BALM vom 17. August 1993 über die Zuschlagserteilung heißt es:

"Die ... Verarbeitung der Butter ... muss bis zum 28.02.1994 erfolgen. Sie ist bis zur Prüfung durch die überwachende Zollstelle in den Originalverpackungen zu belassen. Die Verarbeitung der Butter ist der überwachenden Zollstelle spätestens drei Arbeitstage vorher ... schriftlich anzuzeigen."

Die Butter wurde am 14. September 1993 geliefert und im September 1993 zu feinen Backwaren (Butterkeks) verarbeitet.

Den Antrag der Klägerin vom 20. Oktober 1993 auf Gewährung einer Beihilfe lehnte die BALM mit Bescheid vom 3. Februar 1994 ab. Mit weiterem Bescheid vom 23. Februar 1994 erklärte sie die gestellte Sicherheit für verfallen. Zur Begründung hieß es jeweils, der Verarbeitungsbetrieb habe vor der Verarbeitung der Butter bei dem zuständigen Zollamt weder einen Antrag auf amtliche Überwachung gestellt noch eine Verarbeitungsanzeige erstattet, so dass der Nachweis, dass Markenbutter

verarbeitet werden sollte bzw. verarbeitet wurde, nicht habe erbracht werden können. Die Widersprüche der Klägerin hatten keinen Erfolg.

Mit ihrer Klage hat die Klägerin behauptet, den Antrag auf amtliche Überwachung dem Zollamt rechtzeitig durch Boten übermittelt und die Verarbeitungsanzeige ebenfalls fristgerecht erstattet zu haben. Das Verwaltungsgericht hat hierzu Beweis erhoben, sich jedoch von der Richtigkeit der klägerischen Darstellung nicht zu überzeugen vermocht. Mit Urteil vom 10. September 1998 hat es die Klage hinsichtlich der Versagung der begehrten Beihilfe daher abgewiesen. Zugleich hat es den Bescheid vom 23. Februar 1994 über den Verfall der Ausschreibungssicherheit und insoweit auch den Widerspruchsbescheid aufgehoben. Hierfür bestehe keine Rechtsgrundlage.

Die Berufung der Beklagten hat der Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 30. Januar 2003 zurückgewiesen. Die einschlägige Vorschrift des Gemeinschaftsrechts ordne den Verfall der Sicherheit an, wenn eine Hauptpflicht nicht erfüllt wurde. Die Einhaltung der Qualitätsanforderungen (Markenbutter) und die Verarbeitung der Butter seien aber nicht als Hauptpflichten anzusehen, deren Einhaltung durch die Ausschreibungssicherheit gesichert werde. Das Gemeinschaftsrecht kenne Ausschreibungssicherheiten und Verarbeitungssicherheiten. Die Ausschreibungssicherheit sichere Pflichten aus dem Ausschreibungsverfahren bis zur Zuschlagserteilung, die Verarbeitungssicherheit spätere Pflichten nach der Zuschlagserteilung. Daher diene die Ausschreibungssicherheit hier lediglich zur Sicherung der Aufrechterhaltung des Angebots im Ausschreibungsverfahren, nicht jedoch zusätzlich der ordnungsgemäßen Verarbeitung nach Erteilung des Zuschlags.

Die Beklagte hat die vom Verwaltungsgerichtshof zugelassene Revision eingelegt. Sie meint, der Sicherungszweck der Ausschreibungssicherheit umfasse auch die ordnungsgemäße Verarbeitung der Butter, wenn die Verarbeitung - wie hier - nicht durch eine besondere Verarbeitungssicherheit gesichert sei. Ansonsten könnten Angebote abgegeben werden, die zwar den Zuschlag erhielten, ohne dass anschließend die weiteren Verarbeitungspflichten eingehalten würden. Durch derartige Scheinangebote würden echte Angebote verdrängt; der Zweck der Verordnung, den Absatz bzw. Verbrauch zu fördern, werde verfehlt. Zudem werde ein Bieter, der sein

Angebot bis zum Zuschlag aufrechterhalte, jedoch die Butter hernach nicht ordnungsgemäß verarbeite, gleichheitswidrig gegenüber demjenigen Bieter begünstigt, der schon sein Angebot nicht aufrechterhalte.

Die Klägerin verteidigt das angefochtene Urteil.

Der Vertreter des Bundesinteresses beteiligt sich nicht am Verfahren.

Die Beteiligten haben auf mündliche Verhandlung verzichtet.

II.

Die Revision ist unbegründet. Die Rechtsvorgängerin der Beklagten hat die von der Klägerin gestellte Ausschreibungssicherheit zu Unrecht für verfallen erklärt. Das Verwaltungsgericht hat die diesbezüglichen Bescheide daher mit Recht aufgehoben, der Verwaltungsgerichtshof die Berufung der Beklagten mit Recht zurückgewiesen.

Maßgebend ist Art. 22 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2220/85 der Kommission vom 22. Juli 1985 mit gemeinsamen Durchführungsbestimmungen zur Regelung der Sicherheiten für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABI L Nr. 205 S. 5) i.d.F. des Art. 1 Nr. 3 VO (EWG) Nr. 1181/87 vom 29. April 1987 (ABI L Nr. 113 S. 31) in Verbindung mit Art. 17 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 570/88 der Kommission vom 16. Februar 1988 über den Verkauf von Billigbutter und die Gewährung einer Beihilfe für Butter und Butterfett für die Herstellung von Backwaren, Speiseeis und anderen Lebensmitteln (ABI L Nr. 55 S. 31) i.d.F. von Art. 1 Nr. 4 VO (EWG) Nr. 1048/89 vom 21. April 1989 (ABI L Nr. 111 S. 24). Nach Art. 22 Abs. 1 VO (EWG) Nr. 2220/85 verfällt eine Sicherheit in voller Höhe, für die eine Hauptpflicht nicht erfüllt wurde, sofern nicht höhere Gewalt die Erfüllung verhinderte. Art. 17 Abs. 1 VO (EWG) Nr. 570/88 bestimmt als Hauptpflicht des Bieters im Rahmen einer Ausschreibung der hier vorliegenden Art, deren Erfüllung durch Leistung einer Ausschreibungssicherheit gewährleistet wird, die Beibehaltung des Angebots nach Ablauf der Frist für die Einreichung der Angebote.

Auf diese Bestimmungen lassen sich die angefochtenen Bescheide nicht stützen. Die genannte Hauptpflicht des Bieters, deren Erfüllung durch die Ausschreibungssicherheit gewährleistet wird, umfasst nicht auch seine Pflichten nach Erteilung des Zuschlags, namentlich also nicht die Pflicht zu zweckentsprechender Verarbeitung oder die Pflicht, die diesbezüglichen Kontrollen zu ermöglichen.

Das ergibt sich schon aus dem Wortlaut. Die Pflicht zur "Beibehaltung des Angebotes" reicht zeitlich nur bis zur Erteilung oder Versagung des Zuschlags. Dann ist entweder der Kaufvertrag bzw. das Beihilfeverhältnis zur Interventionsstelle zustande gekommen oder aber endgültig nicht zustande gekommen. In beiden Fällen ist das "Angebot" als solches erledigt und braucht nicht noch länger "beibehalten" zu werden. Dementsprechend wird der "Bieter" nach Erhalt des Zuschlags in der Begrifflichkeit der Verordnung auch zum "Zuschlagsempfänger" (vgl. Art. 22 Abs. 1 und 2 mit Art. 22 Abs. 3 VO <EWG> Nr. 570/88). "Beibehalten" meint demnach "Aufrechterhalten" des Angebots und nicht "Einhalten" darüber hinausreichender Verpflichtungen.

Das wird durch das systematische Verhältnis bestätigt, in dem die Ausschreibungszur Verarbeitungssicherheit steht. Nur letztere ist dazu bestimmt, die Einhaltung der Hauptpflichten betreffend der Verarbeitung der Butter zu Butterfett bzw. der Butter oder des Butterfetts zu den Enderzeugnissen sicherzustellen (Art. 18 Abs. 2 Satz 3 VO <EWG> Nr. 570/88 i.d.F. von Art. 1 Nr. 11 Buchst. b VO <EWG> Nr. 1157/91 vom 3. Mai 1991, ABI L Nr. 112 S. 57). Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass in den Fällen, in denen die Verordnung (EWG) Nr. 570/88 die Gestellung einer Verarbeitungssicherheit nicht verlangt, die Ausschreibungssicherheit deren Funktion übernehmen sollte. Nach dem 7. Erwägungsgrund zu der Verordnung (EWG) Nr. 570/88 wurde die Sicherheitsregelung gerechtfertigt durch den Umfang der Preissenkung (beim Verkauf von Interventionsbutter) bzw. durch die Höhe der Beihilfe (beim Ankauf von Marktbutter), "wenn diese gezahlt wird, bevor die Butter ihre Endbestimmung erreicht hat". Die Kommission sah also keinen Grund für eine Kautions, wenn die Beihilfe für den Ankauf von Marktbutter erst nach der Herstellung der Enderzeugnisse ausgezahlt wird. In diesen Fällen war schon die Auszahlung der Beihilfe selbst abhängig von dem Nachweis der bestimmungsgemäßen Verwendung der Butter (Art. 22 Abs. 3 VO <EWG> Nr. 570/88 i.d.F. von Art. 1 Nr. 13 Buchst. b VO <EWG>

Nr. 1157/91). Dementsprechend sah die Verordnung für diese Fälle keine Verarbeitungskaution vor. Dann aber besteht erst recht kein Anlass, die Ausschreibungskautions "in die Lücke eintreten zu lassen", wie die Beklagte meint; eine "Lücke" bestand gar nicht.

Auch aus Sinn und Zweck der beiden Kautionsarten ergibt sich nichts anderes. Die Beklagte meint, die Verarbeitungssicherheit diene nicht nur zur Sicherung der Beihilfe, sondern enthalte zusätzlich ein Sanktionselement, da sie um 10 v.H. höher als der jeweilige Beihilfebetrag festgesetzt werde. Es könne nicht angenommen werden, dass in den Fällen, in denen keine Verarbeitungssicherheit zu stellen sei, die Verletzung von Verarbeitungspflichten ohne Sanktion bleiben solle; die Sanktion liege dann im Verfall der Ausschreibungssicherheit, deren Höhe denn auch in etwa dem genannten 10-prozentigen Überschussbetrag entspreche. Das vermag nicht zu überzeugen. Zwar trifft zu, dass Art. 18 Abs. 1 VO (EWG) Nr. 570/88 mit der Änderungsverordnung (EWG) Nr. 1157/91 um einen Satz 2 (mit Anhang VII) ergänzt worden ist, demzufolge die Verarbeitungssicherheit in Höhe von 110 v.H. des jeweiligen Beihilfehöchstsatzes festzusetzen ist. Es mag dahinstehen, ob der Verarbeitungssicherheit damit ein über den Sicherungszweck hinausgehender Sanktionszweck beigelegt worden ist; zuvor hatte der Europäische Gerichtshof der Verarbeitungssicherheit eine besondere Sanktionsfunktion gerade abgesprochen (Urteil vom 11. Mai 1977 - Rs. 99, 100/76 - Beste Boter, Slg. 1977, 861 <873> Rn. 11, 12). Der von der Beklagten behauptete Zusammenhang mit der Ausschreibungssicherheit ist jedoch nicht erkennbar. Andernfalls wäre zu erwarten gewesen, dass die Kommission in der Änderungsverordnung (EWG) Nr. 1157/91 zugleich die Höhe der Ausschreibungssicherheit neu geregelt und in Beziehung zur Höhe der Verarbeitungssicherheit gesetzt hätte. Das ist aber nicht der Fall. Die Höhe der Ausschreibungssicherheit wird vielmehr in Art. 17 Abs. 1 VO (EWG) Nr. 570/88 in einem festen ECU-Betrag je Tonne - ohne jede Beziehung zur jeweiligen Höhe der Beihilfe bzw. der Preisermäßigung - festgeschrieben, zunächst auf 60 ECU/t, seit der Änderungsverordnung (EWG) Nr. 1048/89 auf 150 ECU/t. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1157/91 wurde Art. 17 Abs. 1 demgegenüber nicht verändert.

Schließlich folgt auch aus der früheren und der späteren Regelung nichts anderes. Allerdings sah die Vorläufer-Verordnung (EWG) Nr. 1932/81 der Kommission vom

13. Juli 1981 (ABI L Nr. 191 S. 6) vor, dass in den Fällen, in denen keine Verarbeitungskaution gestellt werden musste, die Ausschreibungskaution auch die fristgemäße Verarbeitung zu den vorgeschriebenen Erzeugnissen sichern sollte (Art. 12 Abs. 1 Buchst. b). Aber gerade der Umstand, dass diese ausdrückliche Regelung nicht in die Verordnung (EWG) Nr. 570/88 übernommen wurde, verbietet die Annahme, der Verordnungsgeber habe gleichwohl an dieser Bestimmung festhalten wollen. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass der Verordnungsgeber 1997 wieder zu dem älteren Rechtszustand zurückgekehrt ist (vgl. Art. 17 Abs. 1 VO <EWG> Nr. 2571/97 vom 15. Dezember 1997, ABI L Nr. 350 S. 3). Damit wurde der vorherige Rechtszustand nicht lediglich klargestellt, wie die Beklagte meint, sondern im Sinne einer Re-Reform wiederum geändert. Darauf weist der 2. Erwägungsgrund hin, wonach die Erfahrung gezeigt habe, dass bestimmte Anpassungen der Regelung notwendig seien, um ihre Funktionsweise zu verbessern.

Eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes ist nicht zu erkennen. Die Beklagte sieht eine ungerechtfertigte Besserstellung desjenigen, der den Zuschlag abwartet, dann aber seine Verarbeitungspflicht verletzt, gegenüber demjenigen, der sein Angebot schon vor dem Zuschlag zurückzieht. Daran ist richtig, dass der Bieter im zweiten Fall seine Ausschreibungskaution verliert, im ersten jedoch nicht. Das ist jedoch dadurch gerechtfertigt, dass er im zweiten Fall das Ausschreibungsverfahren vorzeitig verlässt, also die Regeln des Ausschreibungsverfahrens verletzt, im ersten hingegen nicht. Mit der Erteilung des Zuschlags ist das Ausschreibungsverfahren beendet. Ein Grund, die im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens geleistete Kauti- on noch über diesen Zeitpunkt hinaus zu binden, ergibt sich allein aus dem Gleichbehandlungsgebot nicht. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Bieter, der nach dem Zuschlag seine Verarbeitungspflichten verletzt, keinen unbilligen Vorteil erzielt. Er erhält dann nämlich keine Beihilfe, so dass er die Butter ohne Subvention zu Marktpreisen einkaufen muss. Dann aber besteht auch kein Anlass, ihn an seinen Verarbeitungspflichten festzuhalten.

Nach allem ergibt sich, dass der Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 570/88 durch das Verwaltungsgericht und den Verwaltungsgerichtshof zu folgen ist. Das ist - auch unter Berücksichtigung der anderssprachigen Fassungen der Verordnung Nr. 570/88 und der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs - derart offen-

kundig, dass keinerlei Raum für einen vernünftigen Zweifel an der Entscheidung der gestellten Frage bleibt. Es besteht darum kein Anlass, die Sache dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - Rs. 283/81 - CILFIT, Slg. 1982, <3415> Rn. 16 ff.).

Prof. Dr. Driehaus

Richter am Bundesverwaltungsgericht van Schewick ist wegen Urlaubs an der Unterzeichnung verhindert.
Prof. Dr. Driehaus

Dr. Dette

Liebler

Prof. Dr. Rennert

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 1 769,34 € (3 531,30 DM) festgesetzt.

Prof. Dr. Driehaus

Liebler

Prof. Dr. Rennert

Sachgebiet:	BVerwGE:	nein
Landwirtschaftsrecht Lebensmittelrecht Gemeinschaftsrecht	Fachpresse:	ja

Rechtsquellen:

VO (EWG) Nr. 2220/85 Art. 21, 22
VO (EWG) Nr. 570/88 Art. 17, 18

Stichworte:

Butter; Butterfett; Ausschreibungskautiion; Ausschreibungssicherheit; Verarbeitungskautiion; Verarbeitungssicherheit; Verfall; Kautiionsverfall.

Leitsatz:

Die Ausschreibungskautiion nach Art. 17 VO (EWG) Nr. 570/88 über die Gewährung einer Beihilfe für Butter usw. sichert nicht auch die Pflicht des Zuschlagsempfängers, die Butter nach Erhalt des Zuschlags zweckentsprechend zu verarbeiten und die diesbezüglichen Kontrollen zu ermöglichen.

Urteil des 3. Senats vom 29. Januar 2004 - BVerwG 3 C 18.03

I. VG Frankfurt am Main vom 10.09.1998 - Az.: VG 1 E 2784/94 (3) -
II. VGH Kassel vom 30.01.2003 - Az.: VGH 8 UE 3716/00 -