



Register-Nr: - 1254005 -
Eingetragen: 18. April 2022

VERWALTUNGSGERICHT SIGMARINGEN

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

Karl und Georg Anwander GbR Güterverwaltung,
vertreten durch die Gesellschafter
Zell 4, 88316 Isny

- Kläger -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Anton Wackerbauer & Collegen,
Lindenstraße 62, 84030 Ergolding, Az: NS-513-21/AW

gegen

Land Baden-Württemberg,
dieses vertreten durch das Landratsamt Ravensburg,
Landwirtschaftsamt
Frauenstraße 4, 88212 Ravensburg, Az: 8519.02-1

- Beklagter -

beigeladen:
Freistaat Bayern,
vertreten durch die Landesrechtsanwaltschaft Bayern,
Ludwigstraße 23, 80539 München, Az: LAB 5 P 4 K 1887/21

wegen Ausgleichszulage Landwirtschaft (AZL) für in Bayern gelegene Flächen

hat das Verwaltungsgericht Sigmaringen - 4. Kammer - durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Milz, den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Waschhausen und den Richter Dr. Bittlingmaier sowie die ehrenamtliche Richterin Hohloch und den ehrenamtlichen Richter Kittel auf die mündliche Verhandlung vom 19. Oktober 2022 ohne weitere mündliche Verhandlung

am 28. März 2023

beschlossen:

Die mündliche Verhandlung wird wiedereröffnet.

Dem Gerichtshof der Europäischen Union werden folgende Fragen zur Auslegung der Verordnung Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 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 S. 487, ber. ABl. 2016 L 130 S. 1) zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist eine nationale Verwaltungsvorschrift und Förderpraxis mit Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 32 Abs. 1 lit. a), Abs. 2 UAbs. 1 und Abs. 3 UAbs. 2 und 3 VO (EU) Nr. 1305/2013 vereinbar, die die Zahlung einer Ausgleichszulage für Flächen in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten nur deshalb ausschließt, weil die mit der Ausgleichszulage zu fördernden Flächen außerhalb der Region des Mitgliedsstaates im Sinne von Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b VO (EU) Nr. 1305/2013 liegen, die die Ausgleichszulage gewährt? Ist der Betriebs-sitz des die Fläche bewirtschaftenden Landwirts hierfür ein zulässiges Differenzierungskriterium?

2. Ist Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013 dahin auszulegen, dass die Regelungen eines Mitgliedsstaates oder einer Region des Mitgliedsstaates, die sich dazu entschlossen hat, Zahlungen für Landwirte in Berggebieten und anderen benachteiligten Gebieten im Sinne des Art. 31 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013 zu gewähren, so gefasst sein müssen, dass die Zahlung auch für Flächen gewährt werden muss, die von einem anderen Mitgliedsstaat oder einer anderen Region desselben Mitgliedsstaates, die sich ebenfalls dazu entschlossen hat, Zahlungen für Landwirte in Berggebieten und anderen benachteiligten Gebieten im Sinne des Art. 31 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013 zu gewähren, als Berggebiet bzw. anderes benachteiligtes Gebiet im Sinne des Art. 32 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013 eingestuft worden sind?

3. Sind Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 und Abs. 2 VO (EU) Nr. 1305/2013 dahin auszulegen, dass unmittelbar aus dieser Norm ein unionsrechtlicher Anspruch eines Landwirtes auf Gewährung der Zahlung (Ausgleichszulage) dem Grunde nach durch den Mitgliedsstaat bzw. der Region des Mitgliedsstaates folgt, wenn der Landwirt aktiver Betriebsinhaber ist und Flächen bewirtschaftet, die von dem Mitgliedsstaat bzw. der Region des Mitgliedsstaates als Berggebiet oder sonstiges benachteiligtes Gebiet im Sinne des Art. 32 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013 eingestuft worden sind und der betreffende Mitgliedsstaat bzw. dessen Region sich dazu entschlossen hat, Zahlungen (Ausgleichszulagen) im Sinne des Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013 anzubieten?

Falls die Frage bejaht wird:

- a) Gegen wen richtet sich der unionsrechtliche Anspruch aus Art. 31 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013? Richtet er sich stets gegen den Mitgliedsstaat selbst oder jedenfalls dann gegen die Region (Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b VO (EU) Nr. 1305/2013) des Mitgliedsstaates, wenn die Region sich unabhängig von dem Mitgliedsstaat dazu entschlossen hat, Ausgleichszulagen an Landwirte nach Art. 31 VO (EU) Nr. 1305/2013 anzubieten?
- b) Setzt der unionsrechtliche Anspruch dem Grunde nach voraus, dass der Landwirt weitere, über Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 und Abs. 2 VO (EU) Nr. 1305/2013 hinausgehende Anforderungen erfüllt, die der die Ausgleichszulage gewährende Mitgliedsstaat oder dessen Region in seiner nationalen Umsetzung verlangt?

4. Falls Frage 3 verneint wird:

Ist Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013 dahin auszulegen, dass die Regelungen eines Mitgliedsstaates bzw. einer seiner Regionen, die die Voraussetzungen für die Gewährung der Zahlung (Ausgleichszulage) im Sinne des Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013 enthalten, eine rechtliche Qualität aufweisen müssen, die

dazu führt, dass Landwirte einen Anspruch auf Gewährung der Zahlung (Ausgleichszulage) haben, wenn sie die vom jeweiligen Mitgliedsstaat bzw. dessen Regionen aufgestellten Voraussetzungen für die Zahlung erfüllen, unabhängig von der tatsächlichen Förderpraxis des Mitgliedsstaates bzw. seiner Region?

Das Verfahren wird bis zur Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union ausgesetzt.

Gründe

A.

Streitgegenstand und Sachverhalt

Die Klägerin begehrt eine Ausgleichszulage für in Bayern gelegene landwirtschaftliche Flächen.

Die Klägerin bewirtschaftet einen Milchviehbetrieb im Grenzgebiet zwischen Baden-Württemberg und Bayern, ihr Unternehmenssitz liegt in Baden-Württemberg. Sie bewirtschaftet in Baden-Württemberg rund 111 Hektar Flächen sowie 27,4253 Hektar in Bayern, die in einem Berggebiet liegen. Baden-Württemberg und Bayern sind Bundesländer (Regionen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b VO (EU) Nr. 1305/2013, beide auf der Ebene „NUTS 1“ im Sinne von VO (EG) Nr. 1059/2003) der Bundesrepublik Deutschland und besitzen eigenständige Staatsqualität. Die in Bayern gelegenen Flächen der Klägerin befinden sich nach einer Auskunft des Landwirtschaftsamtes Kempten (Bayern) in einem Berggebiet; sie sind in Bayern als förderfähige Fläche ausgewiesen und würden in Bayern theoretisch mit einer Ausgleichszulage von 50 € pro Hektar gefördert werden.

Die vom Beklagten für die Zahlung von Ausgleichszulagen bereitgestellten Finanzmittel stammen teilweise aus EU-Geldern des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER), Geldern der Bundesrepublik Deutschland und eigenen Geldern des Bundeslandes Baden-Württemberg. Der Beklagte hat seine beabsichtigten Förderprogramme – unter anderem auch bezüglich

der Ausgleichszulagen – im Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (MEPL III) detailliert beschrieben und der EU-Kommission vorgelegt. Die EU-Kommission hat diesen Maßnahmen- und Entwicklungsplan am 26.05.2015 genehmigt. Das Gesamtvolumen der genehmigten Förderungen, inklusive der Ausgleichszulage Landwirtschaft, betrug ca. 1.762 Mio. €, hieraus stammen etwa 710 Mio. € aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes, etwa 577 Mio. € aus dem Landeshaushalt Baden-Württembergs und etwa 475 Mio. € aus einem gemeinsamen Programm der Bundesrepublik Deutschland und der Bundesländer (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, kurz: GAK).

Die Klägerin beantragte am 08.05.2019 für das Antragsjahr 2019 unter anderem für die rund 27 Hektar in Bayern gelegenen Flächen Ausgleichsleistungen für die Bewirtschaftung von landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten.

Mit Bescheid des Landratsamtes Ravensburg vom 05.12.2019 – zugestellt am 10.02.2020 – wurde der Klägerin wegen der in Baden-Württemberg gelegenen Flächen eine Ausgleichszulage in Höhe von 4.095,66 € bewilligt, bezüglich der in Bayern gelegenen Flächen wurde der Antrag abgelehnt, weil die Flächen nicht in Baden-Württemberg liegen.

Das Widerspruchsverfahren verlief für die Klägerin erfolglos.

Die Klägerin hat am 17.06.2021 fristgerecht Klage erhoben. Sie verfolgt in erster Linie das Ziel, dass der Bescheid des Landratsamtes Ravensburg vom 05. Dezember 2019 (in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Regierungspräsidiums Tübingen vom 11. Mai 2021) aufgehoben und der Beklagte verpflichtet wird, ihr für die in Bayern gelegenen Flächen eine Ausgleichszulage in Höhe von 1.371,26 € zu gewähren. Hilfsweise, d.h. für den Fall, dass der eben beschriebene Hauptantrag keinen Erfolg hat, verfolgt sie das Ziel, festzustellen, dass die Ablehnung ihres Förderantrags für in Bayern gelegene Flächen und die dies vorsehenden Rechtsgrundlagen des Bescheids, Ziffern 2.1 und 3.2.1 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten

(VwV AZL) vom 06.11.2019, gegen Art. 31 und 32 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 (ELER-VO) verstoßen.

Am 19.10.2022 hat die mündliche Verhandlung des Verwaltungsgerichts Sigmaringen stattgefunden, in welcher die Sache in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht mit den Beteiligten – noch ohne den Beigeladenen, das Bundesland Bayern – besprochen worden ist, auch hinsichtlich etwaiger Vorlagefragen an den Europäischen Gerichtshof. Die Klägerin und der Beklagte haben in der mündlichen Verhandlung am 19.10.2022 auf eine weitere mündliche Verhandlung für den Fall der Vorlage an den Europäischen Gerichtshof verzichtet. Das Gericht hat das Bundesland (Region) Bayern mit Beschluss vom 20.10.2022 zum Verfahren beigeladen. Der Beigeladene hat sich mit Schreiben vom 26.01.2023 zum Verfahren im Einzelnen geäußert und am 03.03.2023 ebenfalls auf (weitere) mündliche Verhandlung verzichtet.

B.

Nationaler Rechtsrahmen

I. Zur Systematik im deutschen Subventionsrecht

Eine Vielzahl unterschiedlicher Subventionen wird nach deutschem Recht durch verschiedene Untergliederungen der Bundesrepublik Deutschland bzw. anderer Träger öffentlicher Gewalt in Deutschland nicht aufgrund einer nach außen, d.h. für den späteren Empfänger der Subvention, verbindlichen Rechtsgrundlage mit Gesetzesqualität gewährt, sondern durch sogenannte Verwaltungsvorschriften. Verwaltungsvorschriften sind nach deutscher Rechtstradition bloßes Innenrecht der Verwaltung (BVerwG, Urteil vom 25.04. 2012 – 8 C 18/11 -, NVwZ 2012, 1262, 1265 Rn. 31). Mit ihnen steuert der Leiter einer Behörde, wie sich die Beamten und Mitarbeiter der Behörde (und der dieser ggf. untergeordneten Behörden) in bestimmten Fallkonstellationen zu verhalten haben und wie das Ermessen der Behörde auszuüben ist. Adressaten einer Verwaltungsvorschrift sind die Mitarbeiter der Behörde, nicht die Bürger. Verwaltungsvorschriften sind regelmäßig sehr ähnlich wie Gesetze konzipiert und verfasst, auch wenn sie selbst keine Gesetze sind. Zur Durchführung zahlreicher Gesetze (sowohl von Bundes- als auch von Landesgesetzen), auch außerhalb von Subventionen, bestehen umfangreiche und detaillierte Verwaltungsvorschriften in Deutschland, beispielsweise zur Durchführung des Aufenthaltsgesetzes (Allgemeine

Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz des Bundesministeriums des Innern vom 26.10.2009) oder zur Durchführung des Soldatengesetzes (unter anderem: Zentrale Dienstvorschrift 20/6, Bestimmungen über die Beurteilungen der Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr, des Bundesministeriums der Verteidigung vom 17.01.2007). Die Verwaltungsvorschriften sind oftmals erheblich umfangreicher als die Gesetze, deren Umsetzung sie dienen.

Im Bereich der Leistungsverwaltung, also unter anderem auch bei der Gewährung von Geldzahlungen des Staates an Dritte (Subventionen), ist nach deutscher Verfassungsstradition oft kein Parlamentsgesetz erforderlich, um zu bestimmen, wer wann und unter welchen Voraussetzungen eine Geldzahlung erhalten kann bzw. darf. Ein Parlamentsgesetz ist nach deutschem Verfassungsrecht (Art. 20 Abs. 3 GG, Rechtsstaatsprinzip) zum einen dann erforderlich, wenn der Staat in die Grundrechte der Bürger eingreifen will (sog. Eingriffsverwaltung). Ein solches Gesetz ist zum anderen auch dann erforderlich, wenn der Staat in Sachbereichen tätig wird, die für das Gemeinwesen grundlegend sind, also insbesondere solche, die für die Verwirklichung von Grundrechten wesentlich sind (BVerfG, Beschluss vom 21.12.1977 - 1 BvL 1/75 und 1 BvR 147/75 -, NJW 1978, 807, 811; m.w.N.: Rux in: BeckOK GG, Stand: 15.02.2023, Art. 20 GG Rn. 174 und 176). Dementsprechend gibt es für manche – aber nicht alle – Sachbereiche auch (Bundes- oder Landes-) Gesetze, die detailliert regeln, wer wann und unter welchen Voraussetzungen bestimmte staatliche Leistungen erhält. Dies betrifft etwa das gesamte Sozialrecht (u.a. Sozialhilfe, Arbeitslosengeld, Krankenversicherung, Unfallversicherung, Rentenversicherung, Kinder- und Jugendhilfe, im Einzelnen geregelt in den Sozialgesetzbüchern I bis XIV).

Bürger können sich nach nationalem Rechtsverständnis gegenüber dem Staat nicht direkt auf Regelungen in Verwaltungsvorschriften berufen, weil diese keine Außenwirkung gegenüber den Bürgern entfalten. Mittelbar können Verwaltungsvorschriften dadurch eine Bindungswirkung entfalten, dass die Verwaltung sie rein tatsächlich in immer gleicher Weise anwendet (sog. Selbstbindung der Verwaltung). In diesen Fällen kann ein Bürger aus dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) heraus verlangen, gleich behandelt zu werden wie andere Bürger, gegenüber denen die Verwaltung bzw. Behörde die Inhalte aus den Verwaltungsvorschriften bereits angewandt hat. Für den Bürger verbindlich – was er vor Gericht er-

folgreich durchsetzen kann – ist dabei dann die tatsächliche Förderpraxis durch die Behörde, nicht der Inhalt der Verwaltungsvorschrift (ständige Rechtsprechung des BVerwG, vgl.: BVerwG, Urteil vom 25.04. 2012 – 8 C 18/11 -, NVwZ 2012, 1262, 1265 Rn. 31 f.). Wenn die Förderpraxis der Behörde mit den Inhalten der Verwaltungsvorschrift übereinstimmt, kann der Bürger (erfolgreich) verlangen, dass die Behörde auch ihm gegenüber die Regelungen aus der Verwaltungsvorschrift einhält. Wenn die tatsächliche Förderpraxis der Behörde von den Inhalten der Verwaltungsvorschrift abweicht, kann der Bürger die Inhalte der Verwaltungsvorschrift nicht erfolgreich durchsetzen, sondern nur die hiervon abweichende Förderpraxis. Eine ständige Förderpraxis bindet nur den jeweiligen Verwaltungsträger, nicht aber andere Behörden. Auch die die Verwaltungs- bzw. Förderpraxis ausübende Behörde ist nicht verpflichtet, eine einmal begonnene Verwaltungspraxis auf Dauer fortzuführen. Sie kann ihre Verwaltungspraxis vielmehr aus sachlichen und willkürfreien Gründen für die Zukunft ändern.

II. Regelungen zur Ausgleichszulage in Baden-Württemberg

1. Die Voraussetzungen und das Verfahren zur Gewährung der Ausgleichszulage für aus naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete im Sinne von Art. 31 VO (EU) 1305/2013 sind in Baden-Württemberg nicht durch ein (förmliches) Parlamentsgesetz geregelt, sondern (nur) durch die Verwaltungsvorschrift des Ministeriums Ländlicher Raum zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (VwV AZL) vom 06.11.2019 (GABl. 2019, S. 389). Die VwV AZL sieht im Wesentlichen zwei kumulative Voraussetzungen vor, die erfüllt sein müssen, damit ein Antragsteller die Ausgleichszulage erhält: a) er muss seinen Betriebssitz (§ 2 InVeKoSV) in Baden-Württemberg haben und b) die Fläche, für die die Ausgleichszulage gewährt wird, muss in Baden-Württemberg liegen und von Baden-Württemberg als benachteiligtes Gebiet ausgewiesen sein.

Die Regelungen im Detail (Unterstreichungen nur hier):

„2.1 Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber; Betriebssitz

Gefördert werden können ausschließlich aktive Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber im Sinne von Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, die in den neu abgegrenzten benachteiligten Gebieten von Baden-Württemberg gelegene Flächen selbst bewirtschaften. Eine Zuwendung kann nur an Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber gewährt werden, die den Betriebssitz im Sinne von § 2 InVeKoSV in Baden-Württemberg und den Unternehmenssitz in einem Mitgliedstaat der EU haben.

[...]

3.2

Flächenbezogene Zuwendungsvoraussetzungen

3.2.1

Ein Ausgleich wird nur für Flächen in den neu abgegrenzten Fördergebieten von Baden-Württemberg gewährt (siehe Nummer 4.2).

[...]

4.2 Fördergebiete und Gebietskategorien ab Antragsjahr 2019

Folgende Gebietskategorien (benachteiligte Gebiete) sind im Gebietsverzeichnis hinterlegt (siehe Nummer 12) und relevant:

- Berggebiete,
- andere Gebiete als Berggebiete, die aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligt sind,
- andere, aus anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete.“

Das Landratsamt Ravensburg wendet die VwV AZL regelmäßig unverändert an und gewährt entsprechend den dortigen Vorgaben Ausgleichszulagen. Die Förderpraxis dieser Behörde stimmt deshalb mit den Inhalten der Verwaltungsvorschrift überein. Bürger können deshalb im Rahmen des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 Abs.

1 GG) verlangen, dass das Landratsamt Ravensburg Ausgleichszulagen nach Maßgabe der Verwaltungsvorschrift gewährt.

2. Zur Bestimmung des Betriebssitzes wird in der VwV AZL auf § 2 InVeKoSV (Verordnung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft im Einvernehmen mit den Bundesministerien der Finanzen und für Wirtschaft und Energie über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems; BGBl. I S. 166) zurückgegriffen. Es handelt sich um eine Rechtsverordnung des Bundes, d.h. sie gilt in allen 16 deutschen Bundesländern, nicht nur in Baden-Württemberg. Die Norm regelt hierzu (Unterstreichungen nur hier):

„§ 2 Zuständigkeit

(1) Soweit in dieser Verordnung oder den in § 1 Absatz 1 Nummer 4 bis 6 genannten Vorschriften nichts anderes bestimmt ist, sind für die Durchführung dieser Verordnung und der in § 1 Absatz 1 genannten Vorschriften die nach Landesrecht zuständigen Stellen des Landes (Landesstellen) örtlich zuständig, in dem der Betriebsinhaber seinen Betriebssitz hat.

(2) Der für die Bestimmung der zuständigen Landesstelle maßgebliche Betriebssitz ist vorbehaltlich einer Zuständigkeitsübernahme nach Absatz 3 der Ort, der im Zuständigkeitsbezirk des Finanzamtes liegt, das für die Festsetzung der Einkommensteuer des Betriebsinhabers zuständig ist. Bei Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen ist die Landesstelle zuständig, in deren Bezirk sich die Geschäftsleitung befindet.

(3) Hat der Betriebsinhaber nur eine Betriebsstätte und liegt diese Betriebsstätte in einem anderen Land als der Betriebssitz, kann die Landesstelle, in deren Bezirk die Betriebsstätte liegt, im Einvernehmen mit der nach Absatz 2 örtlich zuständigen Landesstelle und mit Zustimmung des Betriebsinhabers die Zuständigkeit im Anwendungsbereich dieser Verordnung übernehmen; Betriebssitz ist dann der Ort der Betriebsstätte.

[...]“

Für die Bestimmung des Betriebssitzes knüpft § 2 Abs. 2 InVeKoSV daran an, an welchem Ort der Betriebsinhaber zur Einkommenssteuer veranlagt wird. Die Regelung führt dazu, dass dem Betrieb in Deutschland eine Unternehmensnummer zugewiesen wird, abhängig vom Ort der steuerlichen Veranlagung. Ein baden-württembergischer Betrieb erhält hierdurch eine baden-württembergische Unternehmensnummer, ein bayerischer Betrieb dementsprechend eine bayerische Unternehmensnummer. Ein deutscher Betrieb ist hierdurch in der Unternehmensdatei – die zur Abwicklung der Förderanträge verwendet wird – stets mit einem Betriebssitz in einem der deutschen Bundesländer verknüpft.

Ausländische Betriebe – z.B. aus Österreich – mit Flächen in Baden-Württemberg können sich auf Antrag ebenfalls eine baden-württembergische Unternehmensnummer zuweisen lassen. Anders als bei deutschen Betrieben erfolgt hier keine feste Verknüpfung mit einem in der Unternehmensdatei gespeicherten Unternehmen, weil dies technisch (wohl) nicht möglich ist. Der ausländische – z.B. österreichische – Betrieb erscheint deshalb in der Unternehmensdatei mit einem baden-württembergischen Betriebssitz.

Zur Abwicklung der Förderanträge wird in Baden-Württemberg die webgestützte Anwendung „FIONA“ (Flächeninformation und Online-Antrag) eingesetzt, andere Bundesländer verwenden hierfür andere Anwendungen. Zwischen den unterschiedlichen Anwendungen der deutschen Bundesländer findet ein Datenabgleich statt, der es verhindert, mehrere Förderanträge in verschiedenen Bundesländern stellen zu können. Ein Förderantrag ist nur in dem Bundesland möglich, in dem auch der Betriebssitz liegt. Ein derartiger Datenabgleich findet mit anderen EU-Mitgliedsstaaten nicht statt. Dadurch, dass ausländische Betriebe sich eine Unternehmensnummer in Baden-Württemberg zuweisen lassen können, können sie zusätzlich zu einem Förderantrag in ihrem Herkunftsstaat auch in Baden-Württemberg und ggf. weiteren deutschen Bundesländern Förderanträge stellen. Ein deutscher Betrieb hat diese Möglichkeit nicht und bleibt auf lediglich einen Förderantrag in dem Bundesland beschränkt, in dem der Betriebssitz liegt.

3. Von Gerichten aus Baden-Württemberg gibt es bislang keine veröffentlichten Entscheidungen zu Ausgleichszulagen aufgrund von Art. 31 VO (EU) Nr. 1305/2013 und der hierzu erlassenen VwV AZL.

III. Regelungen zur Ausgleichszulage in Bayern

1. Das Bundesland (Region) Bayern hat zur Ausgleichszulage ebenfalls lediglich eine Verwaltungsvorschrift erlassen, nämlich die Richtlinie des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 01.03.2019 zur Gewährung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AGZ) gemäß Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 (BayMBI. 2019 Nr. 143). Diese Verwaltungsvorschrift sieht sinngemäß vor, dass a) der zu fördernde Betrieb seinen Betriebssitz (§ 2 InVeKoSV) in Bayern haben muss und dass b) die Fläche, für die die Ausgleichszulage gewährt wird, in Bayern liegt und von Bayern als benachteiligtes Gebiet ausgewiesen ist.

Die Verwaltungsvorschrift legt dazu fest (Hervorhebungen nur hier):

„2. Gegenstand der Förderung

Die Ausgleichszulage wird für landwirtschaftlich genutzte Flächen (LF) in benachteiligten Gebieten Bayerns gewährt. Die benachteiligten Gebiete wurden mit Bekanntmachung des StMELF über das Gebietsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinne des Artikels 32 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 vom 29. November 2018 gemarkungsscharf festgelegt. Die Flächendaten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoSV) - Flächendaten enthalten die entsprechenden Informationen zur Gebietszugehörigkeit.

[...]

4. Förderkriterien

Der Zuwendungsempfänger muss

- eine LF von mindestens 3 ha in benachteiligten Gebieten in Bayern bewirtschaften,
- seinen Betriebssitz im Sinne von § 2 InVeKoSV in Bayern haben.

Unterliegt der Betriebsinhaber in Deutschland nicht der Festsetzung der Einkommensteuer bzw. befindet sich im Falle von Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen die Geschäftsleitung nicht in Deutschland, so muss der überwiegende Anteil der vom Betriebsinhaber in Deutschland bewirtschafteten LF in Bayern liegen,
[...]"

Die Förderpraxis der zuständigen Behörden in Bayern folgt der Verwaltungsvorschrift und weicht nicht hiervon ab.

2. Zur Rechtslage in Bayern – die sinngemäß derjenigen in Baden-Württemberg entspricht – gibt es bereits eine rechtskräftige und veröffentlichte Gerichtsentscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes (oberstes bayerisches Verwaltungsgericht). Im dortigen Fall war die Klägerin Inhaberin eines landwirtschaftlichen Betriebes an der Grenze zwischen Bayern und Hessen (ein weiteres Bundesland, d.h. Region Deutschlands). Der Betrieb umfasste sowohl Flächen in Bayern als auch in Hessen, die Klägerin wollte eine Ausgleichszahlung auch für die in Hessen gelegenen Flächen erhalten. Für die in Hessen gelegenen Flächen wurde der Klägerin keine Ausgleichszulage gewährt, weil die Flächen nicht in Bayern gelegen waren.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof entschied unter anderem, der Ausschluss von Flächen aus der Förderung, die nicht in Bayern liegen, sei weder europarechtswidrig noch verfassungswidrig:

VGH Bayern, Beschluss vom 17.03.2022 – 6 ZB 21.2057 -, BeckRS 2022, 6576 Rn. 12 f. -, [ECLI:DE:BAYVGH:2022:0317.6ZB21.2057.00].

Er bestätigte damit das Urteil des Verwaltungsgerichts Würzburg (1. Instanz). Dieses hatte zuvor unter anderem entschieden, aus der VO (EU) Nr. 1305/2013 folge kein unmittelbarer unionsrechtlicher Anspruch auf Gewährung einer Zuwendung durch die zuständige Landesstelle, weshalb der Zuwendungsgeber die Modalitäten der Förderung festlegen dürfe. Er dürfe dabei Flächen außerhalb Bayerns aus der Förderung ausschließen, was auch unionsrechtlich nicht zu beanstanden sei:

VG Würzburg, Urteil vom 21.06.2021 – W 8 K 20.1302 -, BeckRS 2021, 17925 Rn. 20 und 33 ff. -, [ECLI:DE:VGWUERZ:2021:0621.W8K20.1302.00].

IV. Folgen dieser Regelungen für die Klägerin

Die Klägerin wird durch die auf der VwV AZL beruhende Förderpraxis des Beklagten bezüglich ihrer in Bayern gelegenen Flächen von der Ausgleichszulage ausgeschlossen, obwohl diese Flächen Berggebiete sind und in Bayern als förderfähige Gebiete ausgewiesen worden sind. Zugleich wird es ihr, anders als ausländischen Betrieben, nicht ermöglicht, einen weiteren Förderantrag außerhalb von Baden-Württemberg zu stellen. Für ihre bayerischen Flächen kann sie deshalb keinen Förderantrag in Bayern stellen.

Im Ergebnis erhält die Klägerin durch die Regelungen in Baden-Württemberg und in Bayern für ihre bayerischen Flächen keine Ausgleichszulage, weder vom Bundesland Baden-Württemberg, noch vom Bundesland Bayern. Dies obwohl Baden-Württemberg und Bayern sich jeweils dazu entschlossen haben, Ausgleichszulagen anzubieten und auszuführen und obwohl Bayern die fraglichen Flächen der Klägerin auch als Berggebiete und damit als förderfähig ausgewiesen hat. Nach der Auskunft des Landwirtschaftsamtes Kempten würde für die bayerischen Flächen der Klägerin eine Ausgleichszulage in Höhe von 50 € pro Hektar gezahlt werden – falls sie von einem bayerischen Betrieb bewirtschaftet würden.

Verglichen mit einem ausländischen Betrieb (z.B. österreichisch) werden deutsche (Grenz-)Betriebe in Baden-Württemberg in Bezug auf die Ausgleichszulage schlechter gestellt (Inländerdiskriminierung). Baden-Württembergische Grenzbetriebe erhalten nicht für alle aus naturbedingten Gründen benachteiligten Gebiete, die sie bewirtschaften, eine Ausgleichszulage, sondern nur für die Flächen, die zusätzlich auch in Baden-Württemberg liegen. Für die Flächen jenseits der Landesgrenze wird keine Ausgleichszulage gewährt. Ausländische Betriebe sind, da sie in ihrem Herkunftsstaat einen Förderantrag stellen können und daneben auch in Baden-Württemberg, dieser Einschränkung im Ergebnis nicht unterworfen.

C.

Unionsrechtlicher Rechtsrahmen

I. Rechtsrahmen

Die Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 enthält in ihren Artikeln 31 und 32 nähere Vorgaben zur Ausgleichszulage für aus naturbedingten benachteiligten Gebieten. Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013 sieht vor, dass Zahlungen für Landwirte in Berggebieten und anderen, aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebieten jährlich je Hektar landwirtschaftlicher Fläche zum Ausgleich der Gesamtheit oder eines Teils der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste gewährt werden, die den Landwirten aufgrund von Nachteilen für die landwirtschaftliche Erzeugung in den betreffenden Gebieten entstehen. Nach Absatz 2 werden die Zahlungen Landwirten gewährt, die sich verpflichten, ihre landwirtschaftliche Tätigkeit in den gemäß Artikel 32 bezeichneten Gebieten auszuüben, und die aktive Betriebsinhaber im Sinne des Artikels 9 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, entsprechend der Umsetzung im betreffenden Mitgliedstaat, sind. Art. 32 VO (EU) Nr. 1305/2013 enthält nähere Vorgaben für die Mitgliedsstaaten zur Gebietsabgrenzung. In Abs. 1 werden verschiedene Arten von Gebieten aufgeführt, für die Zahlungen (Ausgleichszulage) in Betracht kommen. Für die Ausweisung derartiger Gebiete sieht Abs. 2 UAbs. 1 nähere Kriterien vor, nämlich: sehr schwierige klimatische Verhältnisse infolge der Höhenlage, die eine erheblich verkürzte Vegetationszeit zur Folge haben; sowie in geringerer Höhenlage starke Hangneigung des größten Teils der betreffenden Flächen, so dass keine oder nur sehr kostspielige Spezialmaschinen oder -geräte eingesetzt werden können, oder ein Zusammentreffen dieser beiden Gegebenheiten, wenn die Benachteiligung durch jede dieser beiden Gegebenheiten für sich genommen zwar geringer ist, beide zusammen aber eine ebenso große Benachteiligung ergeben.

II. Rechtsprechung des Gerichtshofs

Bislang existiert nur Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 2, 5 und 9 der VO (EU) Nr. 1305/2013 (hierzu: EuGH, Urteil vom 08.07.2021 – C-830/19 -, BeckRS 2021, 17530 -, [ECLI:EU:C:2021:552]) und zu Art. 30 sowie Art. 30 Abs. 6a der VO (EU) Nr. 1305/2013 (EuGH, Urteil vom 27.01.2022 – C-234/20 -, BeckRS 2022, 578 -, [ECLI:EU:C:2022:56]).

Keine dieser Entscheidungen befasst sich mit Art. 31 und 32 der VO (EU) Nr. 1305/2013 und den darin geregelten Ausgleichszulagen für aus naturbedingten Gründen benachteiligten Gebiete.

III. Zweifel an der Auslegung des Unionsrechts

Das Gericht hat Zweifel an der Auslegung von Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 32 Abs. 1 lit. a), Abs. 2 UAbs. 1 und Abs. 3 UAbs. 2 und 3 VO (EU) Nr. 1305/2013. Den genannten Normen des Unionsrechts lässt sich nach Auffassung des vorlegenden Gerichts nicht hinreichend klar entnehmen, wie weit der unionsrechtliche Rahmen für die Mitgliedsstaaten bei der Ausgestaltung ihrer Fördermaßnahmen hinsichtlich Ausgleichszulagen ist, vor allem bei Fällen mit einem grenzüberschreitenden Bezug von Regionen innerhalb eines Mitgliedsstaates. Es lässt sich den genannten Regelungen vor allem nicht klar entnehmen, ob sie, jeweils vorausgesetzt, der Mitgliedsstaat bzw. die Region hat sich dazu entschlossen, die Förderung durch Ausgleichszulagen anzubieten, (1.) den Mitgliedsstaaten bzw. deren Regionen vorschreiben, welche Förderkriterien die Mitgliedsstaaten bzw. Regionen vorsehen dürfen und welche nicht. Unklar ist ferner, ob, unter der Voraussetzung, dass der Mitgliedsstaat bzw. seine Region die Förderung durch Ausgleichszulagen anbietet, (2.) bereits unionsrechtlich aus Art. 31 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013 ein Anspruch des betroffenen Bürgers auf die Zahlung der Ausgleichszulage folgt sowie ob (3.) sich den unionsrechtlichen Regelungen entnehmen lässt, welche Rechtsqualität die Umsetzungsakte des Mitgliedsstaates bzw. die der Region haben müssen, mit denen die Fördervoraussetzungen für die Ausgleichszulage festgelegt werden.

1. Art. 32 VO (EU) Nr. 1305/2013 sieht in seinen Absätzen 2 bis 4 verschiedene Grundlagen für die Mitgliedsstaaten bzw. deren Regionen vor, auf denen die mit dieser Verordnung neu vorgenommene Abgrenzung förderfähiger Gebiete erfolgen soll. Für das vorliegende Gericht ist hierbei unklar, ob die in der Verordnung aufgeführten Kriterien für die Gebietsabgrenzung abschließend in dem Sinne sind, dass die Mitgliedsstaaten bzw. deren Regionen keine anderen als die in Art. 32 Abs. 2 bis 4 VO (EU) Nr. 1305/2013 vorgesehenen Kriterien für die Gebietsabgrenzung verwenden dürfen. Unklar ist ferner, welche Vorgaben an die Mitgliedsstaaten den genannten

Regelungen zu entnehmen sind zum Umgang mit Förderfällen, die die Grenzen eines Mitgliedsstaates bzw. seiner Regionen überschreiten.

a. Der Wortlaut von Art. 32 Abs. 2 UAbs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013 sowie Erwägungsgrund 26 der Verordnung sprechen aus Sicht des vorlegenden Gerichts dafür, dass die Mitgliedsstaaten (bzw. ihre Regionen) bei der Gebietsabgrenzung nur auf Kriterien zurückgreifen dürfen, die an die biophysikalischen Eigenschaften der zu fördernden Flächen anknüpfen, d.h. deren naturbedingte Beschaffenheit.

Nach Art. 32 Abs. 2 UAbs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013 müssen Berggebiete durch eine erhebliche Einschränkung der Möglichkeiten für eine Nutzung des Bodens und bedeutend höhere Arbeitskosten aus folgenden Gründen gekennzeichnet sein: a) sehr schwierige klimatische Verhältnisse infolge der Höhenlage, die eine erheblich verkürzte Vegetationszeit zur Folge haben; b) in geringerer Höhenlage starke Hangneigung des größten Teils der betreffenden Flächen, so dass keine oder nur sehr kostspielige Spezialmaschinen oder -geräte eingesetzt werden können, oder ein Zusammentreffen dieser beiden Gegebenheiten, wenn die Benachteiligung durch jede dieser beiden Gegebenheiten für sich genommen zwar geringer ist, beide zusammen aber eine ebenso große Benachteiligung ergeben. Ähnlich ist dies in Erwägungsgrund 26 der Verordnung aufgeführt. Hiernach sollten die Berggebiete und anderen Gebiete, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, anhand objektiver Kriterien definiert werden, um den effizienten Einsatz der Unionsmittel und die Gleichbehandlung der Landwirte in der gesamten Union zu gewährleisten. Bei Gebieten, die aus naturbedingten Gründen benachteiligt sind, sollten die Kriterien biophysikalischer Art sein und sich auf fundierte wissenschaftliche Erkenntnisse stützen. Es sollten Übergangsregelungen eingeführt werden, um die schrittweise Einstellung der Zahlungen in Gebieten zu erleichtern, die aufgrund der Anwendung dieser Kriterien nicht länger als Gebiete einzustufen sind, die aus naturbedingten Gründen benachteiligt sind.

Beide Passagen der Verordnung stellen nach Auffassung des vorlegenden Gerichts klar, dass als Abgrenzungskriterium für förderfähige Gebiete nur deren naturbedingte Beschaffenheit heranzuziehen ist. Es wird jeweils im Detail beschrieben, aus welchen Gründen eine potenziell förderfähige Fläche naturbedingt benachteiligt und als

(förderfähiges) Berggebiet einzustufen ist. Keine ausdrückliche Erwähnung findet hingegen, ob die Mitgliedsstaaten bzw. deren Regionen hiervon abweichende Kriterien – d.h. solche, die keinen Bezug zur naturbedingten Beschaffenheit der zu fördernden Flächen haben – für die Gebietsabgrenzung anwenden dürfen. Angesichts des Rechtscharakters von Art. 32 VO (EU) Nr. 1305/2013 als Verordnung der Europäischen Union (vgl. Art. 288 Abs. 2 S. 1 und 2 AEUV) liegt es eher fern, dass die Mitgliedsstaaten bzw. deren Regionen in Art. 32 VO (EU) Nr. 1305/2013 nicht aufgeführte Kriterien für die Gebietsabgrenzung verwenden dürfen. Eine Freiheit bei der Wahl der Form und der Mittel für die Mitgliedsstaaten bzw. deren Regionen entspräche eher dem Charakter einer Richtlinie der Europäischen Union (vgl. Art. 288 Abs. 3 AEUV).

b. Art. 32 Abs. 3 UAbs. 2 VO (EU) Nr. 1305/2013 ermöglichen eine Gebietsabgrenzung, die auf das Gebiet der jeweiligen lokalen Verwaltungseinheit beschränkt ist. Ob damit zugleich auch die Verfahrensweise der Mitgliedsstaaten für grenzüberschreitende (zwischen verschiedenen Mitgliedsstaaten oder Regionen eines Mitgliedsstaates) Förderfälle vorgezeichnet ist, ist aus Sicht des vorlegenden Gerichts fraglich.

Zur Umsetzung der Gebietsabgrenzung anhand der in Art. 32 VO (EU) Nr. 1305/2013 aufgeführten Kriterien durch die Mitgliedsstaaten bzw. deren Regionen sieht Art. 32 Abs. 3 UAbs. 2 VO (EU) Nr. 1305/2013 vor, dass die Einhaltung dieser Bedingungen auf der Ebene der lokalen Verwaltungseinheiten („LAU2“-Ebene) oder auf der Ebene einer klar abgegrenzten lokalen Einheit, die ein einzelnes, genau bezeichnetes geografisch zusammenhängendes Gebiet mit einer eigenen wirtschaftlichen und administrativen Identität abdeckt, sichergestellt wird. Bei der Abgrenzung der unter diesen Absatz fallenden Gebiete nehmen die Mitgliedstaaten nach Art. 32 Abs. 3 UAbs. 3 VO (EU) Nr. 1305/2013 eine Feinabstimmung auf der Grundlage objektiver Kriterien vor, um die Gebiete auszuschließen, in denen erhebliche naturbedingte Gründe gemäß Unterabsatz 1 nachgewiesen, jedoch durch Investitionen oder Wirtschaftstätigkeit oder durch Hinweise auf eine normale Bodenproduktivität aus dem Weg geräumt worden sind, oder in denen die Produktionsmethoden oder Bewirtschaftungssysteme den Einkommensverlust oder die zusätzlichen Kosten nach Artikel 31 Absatz 1 ausgeglichen haben.

Aus diesem Normtext wird ersichtlich, dass nach der Vorstellung des Normgebers die Gebietsabgrenzungen in den Mitgliedsstaaten jeweils auf der Ebene der lokalen Verwaltungseinheiten („LAU2“) durchgeführt werden sollen, d.h. in einer Ebene der Verwaltung, die einen Ortsbezug zu den Gebieten hat, die als förderfähige Gebiete eingestuft werden sollen. Wenn die lokalen Verwaltungseinheiten die Gebietsabgrenzung in der Praxis durchführen sollen, geht dies nach Auffassung des vorlegenden Gerichts automatisch auch damit einher, dass jede lokale Verwaltungseinheit die Gebietsabgrenzung nur innerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereichs vornimmt, denn nur für diesen dürfte der in der Norm vorausgesetzte Ortsbezug vorhanden sein. Eine Aussage darüber, wie die Mitgliedsstaaten bzw. deren Regionen mit Fällen umzugehen haben, die die Grenzen der Mitgliedsstaaten bzw. ihrer Regionen überschreiten, dürfte sich der Norm selbst wohl nicht entnehmen lassen. Angesichts des in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatzes der Effektivität des Unionsrechts („*effet utile*“) liegt es aus Sicht des vorlegenden Gerichts aber nahe, dass die Mitgliedsstaaten ihre Kriterien und Verfahren für die Vergabe der Ausgleichszahlung nicht so ausgestalten dürfen, dass sie im Ergebnis für eine bestimmte Fläche nicht gezahlt wird, obwohl diese Fläche als förderfähig eingestuft wurde – unabhängig davon, von welchem Mitgliedsstaat bzw. welcher Region oder lokalen Verwaltungseinheit diese Einstufung erfolgte.

2. Weiter unklar ist für das vorlegende Gericht, ob aus Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 und Abs. 2 VO (EU) Nr. 1305/2013 ein unionsrechtlicher Anspruch von Landwirten auf Zahlung der Ausgleichszulage gegenüber der die Förderanträge bewilligenden Behörde eines Mitgliedsstaates folgt und – falls ja – unter welchen Voraussetzungen.

Der Wortlaut von Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 und Abs. 2 VO (EU) Nr. 1305/2013 ließe dies aus Sicht des vorlegenden Gerichts durchaus zu. Die Formulierung „[...] wird Landwirten gewährt, die [...]“ (Art. 31 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1305/2013) ist im Deutschen zwingend im Sinne einer konditionalen Struktur formuliert. Bereits nach dem allgemeinen Sprachgebrauch impliziert die Formulierung, dass die Ausgleichszulage zwingend zu zahlen ist, wenn die im nachfolgenden Nebensatz (beginnend mit „[...], die“) aufgeführten Bedingungen erfüllt sind. Dies ist in dieser Form auch in anderen Sprachfassungen der Verordnung enthalten, etwa in der englischen Fassung. Auch

in dieser Sprachfassung ist Art. 31 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1305/2013 zwingend formuliert („[...] shall be granted to farmers who [...]).“).

Ein solches Verständnis der Norm steht jedoch in Konflikt mit der Systematik der VO (EU) Nr. 1305/2013. Diese ist als Mehrebenensystem angelegt und setzt eine Programmplanung durch die Mitgliedsstaaten bzw. deren Regionen voraus (vgl. Art. 6 Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 S. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013). Nur wenn es eine entsprechende Programmplanung durch den jeweiligen Mitgliedsstaat gibt, werden die dort vorgesehenen Förderprogramme auch durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanziell gefördert. Die Mitgliedsstaaten können sich im Grundsatz – vorbehaltlich mancher Ausnahmen – durch diese Konzeption entscheiden, ob sie einzelne Förderprogramme anbieten wollen, die in der VO (EU) Nr. 1305/2013 benannt sind. Die Fördermaßnahme „Ausgleichszulage“ wird hierbei in der Verordnung nicht als eine Maßnahme benannt, die die Mitgliedsstaaten zwingend in ihre Programmplanung aufnehmen müssen – anders als etwa die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen nach Art. 28 Abs. 1 S. 3 VO (EU) Nr. 1305/2013 („Ihre Aufnahme in die Programme [...] ist verpflichtend.“). Sie können sich daher auch dazu entschließen, sie nicht anzubieten.

3. Ebenfalls zweifelhaft ist für das vorlegende Gericht, ob sich Art. 31 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013 Vorgaben für die Mitgliedsstaaten dafür entnehmen lassen, welche rechtliche Qualität Regelungen des Mitgliedsstaates haben müssen, die die Voraussetzungen für die Gewährung der Ausgleichszulage enthalten. Auf welche Art und Weise die Mitgliedsstaaten die Förderung nach ihrem nationalen Recht ausgestalten, wird in der VO (EU) Nr. 1305/2013 nicht näher geregelt.

Naheliegender erscheint dem vorlegenden Gericht daher, dass die Mitgliedsstaaten hierbei einen weiten Umsetzungsspielraum haben, ihre Umsetzung im nationalen Recht den einzelnen Maßnahmen (Art. 14 bis 39c VO (EU) Nr. 1305/2013) aber nicht ihre praktische Wirksamkeit („*effet utile*“) nehmen darf. Die Ausgestaltung der Förderkriterien in Form von Verwaltungsvorschriften (also gerade nicht verbindlichen Rechtsnormen) erscheint deshalb problematisch. Deren Rechtsnatur bzw. rechtliche Qualität führt dazu, dass erst eine auf den Verwaltungsvorschriften beruhende Förderpraxis die bearbeitende Behörde bindet (Selbstbindung der Verwaltung). Wenn

die bearbeitende Behörde keine derartige Förderpraxis etabliert, von der Verwaltungsvorschrift also generell abweicht, erlangt nur die abweichende Förderpraxis Außenwirkung gegenüber einem betroffenen Landwirt. Die bearbeitenden Behörden können hierdurch theoretisch nachträglich die Vergabekriterien ändern, die zuvor in einer Verwaltungsvorschrift aufgestellt wurden.

D.

Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen

I. Zu Frage 3

Die Beantwortung von Frage 3 hat Einfluss darauf, wie das vorlegende Gericht über den Hauptantrag der Klägerin (Verpflichtung, eine Ausgleichszulage von 1.371,26 € zu bewilligen) zu entscheiden hat.

Nach derzeitigem nationalen Recht fehlt es an einem Anspruch der Klägerin auf Bewilligung der Ausgleichszulage für ihre in Bayern gelegenen Flächen. Die ständige Förderpraxis des Beklagten sieht in Übereinstimmung mit Ziff. 2.1 und 3.2.1 VwV AZL vor, dass die Ausgleichszulage nur für Flächen bewilligt wird, die in Baden-Württemberg liegen. Für in Bayern gelegene Flächen fehlt es schon an einer Anspruchsgrundlage nach nationalem Recht. Sofern Frage 3 durch den Gerichtshof verneint wird, ist der Hauptantrag abzulehnen.

II. Zu Fragen 1, 2 und 4

Die Beantwortung der Fragen 1, 2 und 4 hat Einfluss auf die Entscheidung des vorlegenden Gerichts über den Hilfsantrag der Klägerin (Feststellung der Rechtswidrigkeit der Ablehnung ihres Förderantrags).

Falls Frage 3 verneint wird hat das vorlegende Gericht über den Hilfsantrag zu entscheiden. Die Fragen 1, 2 und 4 enthalten verschiedene Modalitäten, die nach dem nationalen Recht jeweils für sich – soweit der Gerichtshof eine dieser Fragen bejahen sollte – dazu führen, dass die derzeitige Förderpraxis des Beklagten aufgrund der VwV AZL und der dortigen Ausgestaltung der Förderkriterien rechtswidrig ist, wodurch dann auch die Ablehnung des Förderantrages der Klägerin rechtswidrig ist. Mit dem Antrag kann die Klägerin erreichen, dass ihr für das Antragsjahr 2019 nach-

träglich eine Ausgleichszulage für die in Bayern gelegenen Flächen bewilligt und gezahlt werden muss, auch wenn hierfür zuvor erst durch den Beklagten die Förderkriterien geändert werden müssen. Nach derzeitigem Stand lassen die Förderkriterien eine Ausgleichszulage für Flächen in Bayern nicht zu.

Der Beschluss ist unanfechtbar (vgl. § 146 Abs. 2 VwGO; mwN.: Schenke in Kopp/Schenke VwGO, 28. Aufl. 2022, § 146 Rn. 15).

Milz

Dr. Washausen

Dr. Bittlingmaier



Ausgefertigt

~~Verleihende Abschrift bezeugt:~~
Sigmaringen, den **03. April 2023**

VERWALTUNGSGERICHT
SIGMARINGEN

Der Urkundabehälter der Geschäftsstelle