



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 16.13
OVG 10 LB 82/10

Verkündet
am 13. Februar 2014
Bärhold
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 13. Februar 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Dr. Wysk,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß

für Recht erkannt:

Der Beschluss des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 22. August 2012 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Stade vom 30. April 2008 werden geändert.

Die Beklagte wird unter Aufhebung ihres Bescheides vom 1. September 2006 verpflichtet, dem Kläger OGS-Genehmigungen für eine Fläche von 5,63 ha zuzuweisen und mit Zahlungsansprüchen für Ackerland zu verbinden.

Im Übrigen werden die Revision und die Berufung zurückgewiesen sowie die Klage abgewiesen.

Die Beklagte trägt 7/8, der Kläger 1/8 der Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten über Genehmigungen zur Aktivierung von Zahlungsansprüchen für Flächen, auf denen Obst, Gemüse oder Speisekartoffeln (OGS) angebaut werden.
- 2 Der Kläger ist Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs, den er aufgrund eines Hofübergabevertrags im Wege der vorweggenommenen Erbfolge von seinen Eltern mit Wirkung zum 1. April 2004 übernommen hat. Für das Jahr 2003 hatten seine Eltern Agrarförderung beantragt und dabei in dem Gesamtflächen- und Nutzungsnachweis den Anbau von Spargel (Kulturcode 715) mit einer Gesamtfläche von 7,97 ha angegeben. Mit Antragsänderung vom 15. Mai 2003 berichtigten sie diese Eintragung und gaben für eine 1 ha große Fläche statt

Spargel den Anbau von Mais (Kulturcode 173) an. In seinem Sammelantrag 2004 zeigte der Kläger die Hofübernahme an und fügte den Hofübergabevertrag bei. Die Betriebseigenschaft wurde im Zuge der nachfolgenden Verwaltungskontrolle bestätigt; die Registriernummer des Betriebs blieb unverändert.

- 3 Am 17. Mai 2005 stellte der Kläger den „Antrag auf Festsetzung von Zahlungsansprüchen sowie Sammelantrag Agrarförderung und Agrar-Umweltmaßnahmen 2005“. Unter Nr. II.6 des Antragsformulars beantragte er die Zuweisung von OGS-Genehmigungen im Umfang der Anbauflächen, auf denen in den Jahren 2003 beziehungsweise 2004 OGS angebaut wurden; Nr. II.4.5 „Zahlungsansprüche bzw. betriebsindividuelle Beträge in bestimmten Situationen“ strich der Kläger durch. Das Formular sah dort unter anderem einen weiteren Antrag für die Zuweisung von OGS-Genehmigungen wegen vorweggenommener Erbfolge vor und enthielt die Aussage, dass die „entsprechende/n Anlage/n“ beigelegt seien, sowie den Hinweis, die Vordrucke seien bei der Landwirtschaftskammer erhältlich.
- 4 Mit Bescheid vom 7. April 2006 setzte die Beklagte Zahlungsansprüche fest, erteilte jedoch keine OGS-Genehmigungen. Auf seine Bitte um Berichtigung teilte die Beklagte dem Kläger mit, er habe es versäumt, Nr. II.4.5 des Formulars auszufüllen und den erforderlichen Vordruck A beizufügen, da er im Jahr 2003 noch nicht Betriebsinhaber gewesen sei. Der Kläger reichte hierauf den ausgefüllten Vordruck A nebst Nachweisen nach. Gleichzeitig hat er Klage erhoben. Vor dem Hintergrund einer Neuberechnung des Kürzungskoeffizienten zur Einhaltung der regionalen Obergrenze hat die Beklagte mit Bescheid vom 1. September 2006 den Bescheid vom 7. April 2006 insoweit geändert, als sie die „festgesetzte Anzahl von OGS-Genehmigungen“ aufgehoben und durch die Regelung ersetzt hat, dass - wiederum - keine OGS-Genehmigungen erteilt wurden. Diesen Bescheid hat der Kläger mit Schriftsatz vom 11. September 2006 in das Verfahren einbezogen.
- 5 Das Verwaltungsgericht hat die Beklagte auf der Grundlage einer OGS-Anbaufläche von 7,97 ha verpflichtet, dem Kläger anstelle von Zahlungsansprüchen ohne OGS-Genehmigung 6,44 Zahlungsansprüche für Ackerland mit

OGS-Genehmigung zuzuweisen. Aufgrund der Betriebsübernahme könne der Kläger die frühere Nutzung der Anbauflächen wie eine eigene geltend machen. Eines besonderen Antrags habe es hierfür nicht bedurft. Nachdem der Kläger die Betriebsübernahme in seinem Sammelantrag 2004 angegeben habe, seien weitere Angaben entbehrlich gewesen.

- 6 Das Oberverwaltungsgericht hat dieses Urteil geändert und die Klage abgewiesen. Nach dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem, Art. 12 Abs. 4 VO (EG) Nr. 795/2004 und insbesondere Art. 12 Abs. 1 VO (EG) Nr. 796/2004 müsse ein Sammelantrag alle zur Feststellung der Beihilfefähigkeit erforderlichen Informationen enthalten, wozu auch die fristgerechte Vorlage aller verlangten Begleitdokumente gehöre. Das gelte auch für den Antrag auf Festsetzung von Zahlungsansprüchen. Zwar dürften die materiell-rechtlichen Voraussetzungen der begehrten OGS-Genehmigungen gegeben sein. Auch sei ein zusätzlicher Antrag, wie er in Nr. II.4.5 des Formulars vorgesehen sei, nicht erforderlich. Der Kläger habe aber keinen Anspruch auf die begehrten OGS-Genehmigungen, weil er die Übernahme des Betriebs seiner Eltern nicht unter Verwendung des erforderlichen Vordrucks und Vorlage des Hofübergabevertrags fristgerecht nachgewiesen habe. Auf die im Antragsverfahren 2004 vorgelegten Unterlagen könne er sich nicht berufen.

- 7 Mit seiner Revision macht der Kläger geltend, er habe in seinem Antrag vom 17. Mai 2005 alle nach den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 795/2004 erforderlichen Angaben gemacht und in Nr. II.6 des Formulars gemäß § 14 InVeKoSV die Zuweisung von OGS-Genehmigungen beantragt. Für weitergehende Anforderungen gebe es keine Rechtsgrundlage. Bei der Umstellung auf das Betriebsprämiensystem sei es Sache der Behörde gewesen, die historischen Daten für die Referenzjahre von Amts wegen zu berücksichtigen. Im Falle der Betriebsübergabe seien dies die Daten des ursprünglichen Betriebs, dessen Rechte bei vorweggenommener Erbfolge automatisch auf den neuen Betriebsinhaber übergingen. Auch über die in der InVeKoS-Verordnung enthaltene Verpflichtung, bereitgehaltene Vordrucke und Formulare zu verwenden, ließen sich keine neuen, gesetzlich nicht vorgesehenen Anforderungen begründen.

8 Die Beklagte verteidigt den angefochtenen Beschluss. Auch wenn das Berufungsgericht es nicht für erforderlich gehalten habe, dass der Kläger gemäß Nr. II.4.5 des Formulars OGS-Genehmigungen wegen vorweggenommener Erbfolge beantragt habe, habe es der Kläger versäumt, mit seinem Antrag Nachweise zum Anbau von OGS im Jahr 2003 vorzulegen. Aus den für die Agrarförderung geltenden allgemeinen Sorgfalts- und Mitwirkungspflichten und Art. 12 VO (EG) Nr. 796/2004 ergebe sich, dass die Anspruchsvoraussetzungen vom Antragsteller nachzuweisen seien; das folge darüber hinaus auch aus § 11 des Marktorganisationsgesetzes (MOG). Schließlich seien die amtlichen Vordrucke zu verwenden gewesen (§ 5 Abs. 2 InVeKoSV), was dem Kläger habe bekannt sein müssen.

II

- 9 Die Revision des Klägers ist zulässig und überwiegend begründet. Der angegriffene Beschluss beruht auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) und erweist sich nur teilweise aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO).
- 10 1. Das Oberverwaltungsgericht stützt sich darauf, dass der Kläger seine Pflicht verletzt habe, mit seinem Antrag auf Zuweisung von OGS-Genehmigungen zugleich die Übernahme des Betriebs seiner Eltern durch vorweggenommene Erbfolge nachzuweisen. Das ist mit Bundesrecht nicht vereinbar.
- 11 a) Das Oberverwaltungsgericht führt zunächst aus, der Kläger habe die Zuweisung von OGS-Genehmigungen fristgerecht unter Nr. II.6 des Antragsformulars beantragt. Vor diesem Hintergrund bedarf keiner Erörterung, ob der Kläger neben der von ihm beantragten Festsetzung von Zahlungsansprüchen überhaupt unionsrechtlich verpflichtet war, einen Antrag auf OGS-Genehmigungen zu stellen, oder ob sich diese Verpflichtung zumindest aus § 14 der Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoSV) vom 3. Dezember 2004 (BGBl I S. 3194) ergab. Zu Recht ist das Oberverwaltungsgericht jedenfalls da-

von ausgegangen, dass der Kläger entgegen Nr. II.4.5 des Antragsformulars keinen (zusätzlichen) Überlassungsantrag stellen musste, weil er im Wege einer vorweggenommenen Erbfolge den Betrieb seiner Eltern übernommen hat und damit als neuer Betriebsinhaber Betriebsinhabern gleichgestellt ist, die bereits im Bezugszeitraum von 2000 - 2002 Direktzahlungen erhalten haben.

- 12 Grundlage dafür, dass der Kläger die Betriebsprämienregelung in Anspruch nehmen kann, ist Art. 33 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABI Nr. L 270 S. 1) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 118/2005 der Kommission vom 26. Januar 2005 (ABI Nr. L 24 S. 15) - im Folgenden: VO (EG) Nr. 1782/2003 - in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 795/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung (ABI Nr. L 141 S. 1) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 394/2005 der Kommission vom 8. März 2005 (ABI Nr. L 63 S. 17) - im Folgenden: VO (EG) Nr. 795/2004 -. Nach Art. 33 Abs. 1 Buchst. b VO (EG) Nr. 1782/2003 können Betriebsinhaber, die einen Betrieb im Wege der vorweggenommenen Erbfolge von einem betriebsprämienberechtigten Betriebsinhaber im Sinne von Art. 33 Abs. 1 Buchst. a VO (EG) Nr. 1782/2003 übernommen haben, die Betriebsprämienregelung genauso in Anspruch nehmen wie der vorherige Betriebsinhaber. Der Unionsgesetzgeber betont, dass die Fortführung eines landwirtschaftlichen Betriebs innerhalb der Familie reibungslos ermöglicht werden soll (Erwägungsgrund 16 VO <EG> Nr. 795/2004). Entsprechend sieht Art. 13 VO (EG) Nr. 795/2004 vor, dass der neue Betriebsinhaber in eigenem Namen Zahlungsansprüche für den übernommenen Betrieb beantragt und dass die Zahlungsansprüche auf der Grundlage des Referenzbetrags und der Hektarzahl der übernommenen Produktionseinheiten bestimmt werden. Dem hat der Kläger genügt, denn er hat die Festsetzung von Zahlungsansprüchen mit OGS-Genehmigungen für den mit der unveränderten Registriernummer gekennzeichneten Betrieb in eigenem Namen beantragt. Für ein darüber hinausgehendes, zusätzliches Antragserfordernis wegen vorweggenommener Erbfolge (Überlassungsantrag) findet sich hingegen weder im Unionsrecht noch in

ergänzenden nationalen Bestimmungen, namentlich § 14 InVeKoSV, eine Grundlage.

- 13 b) Entgegen den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts sind das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (im Folgenden: Integriertes System), Art. 12 Abs. 4 VO (EG) Nr. 795/2004 und Art. 12 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABI Nr. L 141 S. 18) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 436/2005 der Kommission vom 17. März 2005 (ABI Nr. L 72 S. 4) - im Folgenden: VO (EG) Nr. 796/2004 - keine tragfähige Grundlage, von dem Kläger innerhalb der Antragsfrist Nachweise für die Betriebsübernahme zu verlangen.
- 14 Das Oberverwaltungsgericht folgert aus Art. 12 Abs. 4 VO (EG) Nr. 795/2004 die Obliegenheit, im Antrag die Anspruchsvoraussetzungen der OGS-Genehmigungen darzulegen und nachzuweisen. Das ist nicht tragfähig. Die Vorschrift sieht vor, dass die endgültige Festsetzung der Zahlungsansprüche auf Basis des Antrags auf Teilnahme an der Betriebsprämienregelung gemäß Art. 34 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1782/2003 erfolgt. Ihr lässt sich nur entnehmen, dass ein gemäß Art. 34 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1782/2003 fristgerechter Antrag erforderlich und dieser - in Abgrenzung gegenüber einer vorläufigen Festsetzung - für die endgültige Festsetzung der Zahlungsansprüche maßgeblich ist. Dazu, was im Einzelnen in diesem Antrag seitens des Betriebsinhabers darzulegen und nachzuweisen ist, verhält sich die Regelung nicht. Art. 34 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1782/2003 macht hingegen im Ansatz deutlich, dass es Sache der Behörde ist, die für Zahlungsansprüche maßgeblichen Daten selbst zu ermitteln. Denn nach dieser Vorschrift sind die Behörden gegenüber den in Art. 33 Abs. 1 Buchst. a VO (EG) Nr. 1782/2003 genannten Betriebsinhabern verpflichtet, bereits im Antragsformular zu den Zahlungsansprüchen Angaben zu machen. Für die Betriebsinhaber, die einen Betrieb im Wege der vorweggenommenen Erbfolge übernommen haben, besagt dann auch Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 VO (EG) Nr. 795/2004 lediglich, dass die Zahlungsansprüche auf Basis des Refe-

renzbetrags und der Hektarzahl der übernommenen Produktionseinheiten festgestellt werden.

- 15 Auch Art. 12 Abs. 1 VO (EG) Nr. 796/2004 und dem Integrierten System lässt sich die angenommene Nachweispflicht nicht entnehmen. Die Vorschrift bringt in ihrem ersten Halbsatz mit der Formulierung, dass der Sammelantrag alle zur Feststellung der Beihilfefähigkeit erforderlichen Informationen enthalten müsse, zunächst den in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs allgemein für das Integrierte System formulierten Grundsatz zum Ausdruck, dass die vom Betriebsinhaber beizubringenden Informationen von vornherein vollständig und richtig sein müssen (vgl. EuGH, Urteile vom 16. Mai 2002 - Rs. C-63/00, Schilling und Nehring - Slg. 2002, I-4483 Rn. 34, vom 28. November 2002 - Rs. C-417/00, Agrargenossenschaft Pretzsch - Slg. 2002, I-11053 Rn. 45 und vom 4. Oktober 2007 - Rs. C-375/05, Geuting - Slg. 2007, I-7983 Rn. 30 und - im Kontext eines Auskunftsanspruchs - Urteil vom 14. September 2000 - Rs. C-369/98, Fisher - Slg. 2000, I-6751 Rn. 27). Er gilt auch für die hier umstrittenen OGS-Genehmigungen, was Art. 17 VO (EG) Nr. 1782/2003 bestätigt, indem er allgemein anordnet, dass das Integrierte System für die Betriebsprämienregelung gilt. Der Grundsatz beantwortet jedoch noch nicht, welche konkreten Informationen für die begehrten OGS-Genehmigungen fristgerecht beizubringen waren. Darüber hinaus ist kein Raum für eine unmittelbare oder analoge Anwendung von Art. 12 Abs. 1 VO (EG) Nr. 796/2004; der Vorschrift ließe sich im Übrigen auch im Wege der Analogie nicht entnehmen, dass der Kläger verpflichtet gewesen wäre, seinem Antrag Nachweise zu der Betriebsübernahme im Wege der vorweggenommenen Erbfolge beizufügen.
- 16 aa) Mit dem Begriff „Sammelantrag“ erfasst Art. 12 Abs. 1 VO (EG) Nr. 796/2004 nur Anträge auf Direktzahlungen (Art. 2 Nr. 11 VO <EG> Nr. 796/2004). Dazu gehört der „Sammelantrag Agrarförderung und Agrar-Umweltmaßnahmen 2005“, wie ihn der Kläger mit Blick auf die Bewilligung der Betriebsprämie gestellt hat (vgl. Art. 1 Anhang I VO <EG> Nr. 1782/2003). Davon zu unterscheiden sind jedoch der Antrag auf Festsetzung von Zahlungsansprüchen und die auf diese Ansprüche bezogenen OGS-Genehmigungen. Die Zahlungsansprüche sind zwar Grundlage für die Bewilligung von Betriebsprä-

mien, gegenüber dieser aber rechtlich eigenständig geregelt (vgl. Urteil vom 14. November 2013 - BVerwG 3 C 29.12 - juris Rn. 22). Eine unmittelbare Anwendung von Art. 12 Abs. 1 VO (EG) Nr. 796/2004 scheidet daher aus.

- 17 Eine analoge Anwendung dieser Vorschrift zur Präzisierung dessen, was hier die für einen vollständigen Antrag „erforderlichen Informationen“ sind, kommt ebenfalls nicht in Betracht, weil das Verfahren zur Festsetzung der Zahlungsansprüche und OGS-Genehmigungen nicht gleichermaßen von einem qualifizierten Beibringungsgrundsatz geprägt ist wie das Bewilligungsverfahren der Betriebsprämien. So sieht Art. 12 Abs. 1 VO (EG) Nr. 795/2004 - zur Erleichterung der Durchführung der Betriebsprämienregelung (vgl. Erwägungsgrund 10 VO <EG> Nr. 795/2004) - vor, dass die Mitgliedstaaten ab 2004 die für die Betriebsprämie nach Art. 33 VO (EG) Nr. 1782/2003 in Betracht kommenden Betriebsinhaber „ermitteln“ können. Art. 34 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1782/2003 regelt, dass die Behörde gegenüber den in Art. 33 Abs. 1 Buchst. a VO (EG) Nr. 1782/2003 genannten Betriebsinhabern bereits im Antragsformular Angaben zu den Zahlungsansprüchen macht, es also Sache der Behörde ist, die hierfür maßgeblichen, sich aus den Beihilfeunterlagen der Vergangenheit ergebenden Daten aus ihren Akten und Datenbanken zu erheben. Parallel hierzu sieht Art. 60 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1782/2003 für OGS-Genehmigungen ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung der individuellen Obergrenze die Daten des Betriebsinhabers - soweit vorhanden - oder sonstige Angaben des Betriebsinhabers verwenden, die sie als hinreichenden Beleg ansehen. Der Unionsgesetzgeber setzt hier mithin nur subsidiär auf Angaben und Nachweise, die ein Betriebsinhaber im Antragsverfahren macht.
- 18 bb) Selbst wenn man einer Analogie näher treten wollte, ließe sich damit die angenommene Nachweispflicht nicht begründen.
- 19 Die in Art. 12 Abs. 1 Halbs. 2 VO (EG) Nr. 796/2004 ausdrücklich als erforderlich benannten Informationen sind bereits ganz überwiegend für die Festsetzung von Zahlungsansprüchen ohne Bedeutung und mit Blick auf die hier in Rede stehenden Nachweise auch nicht einschlägig. Darüber hinaus ist zu beachten, dass der unionsrechtliche Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt,

dass die Rechtsbetroffenen jedenfalls bei sorgfältiger Prüfung in der Lage sein müssen, den Umfang der ihnen auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen (EuGH, Urteile vom 10. März 2009 - Rs. C-345/06, Heinrich - Slg. 2009, I-1659 Rn. 44 f., vom 21. Juni 2007 - Rs. C-158/06, ROM-projecten - Slg. 2007, I-5103 Rn. 25 f. und vom 17. Juli 1997 - Rs. C-354/95, National Farmers' Union u.a. - Slg. 1997, I-4559 Rn. 57 f.). Das gilt auch und insbesondere für fristgebundene Angaben und Nachweise, deren Säumnis nicht unbedeutende wirtschaftliche Folgen hat. Zur Auferlegung einer solchen Verpflichtung genügt allein der Begriff der „erforderlichen Informationen“ ohne eine weitere konkretisierende Vorschrift nicht. Art. 12 Abs. 1 Halbs. 1 VO (EG) Nr. 796/2004 ist für sich gesehen zu unbestimmt; er verweist lediglich auf die allgemeine Bestimmung des Art. 22 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1782/2003 zurück, nach der ein Antrag mit den Angaben einzureichen ist, die in dieser Verordnung oder von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgesehen sind. Erst recht gilt dies für beizufügende Nachweise. Zwar spricht nach Erwägungsgrund 16 VO (EG) Nr. 796/2004 in Verbindung mit Art. 13 VO (EG) Nr. 796/2004 manches dafür, dass mit „Informationen“, die ein Antrag „enthalten“ muss, auch Nachweise erfasst sein können, die diesem „beizufügen“ sind. Art. 12 Abs. 1 VO (EG) Nr. 796/2004 selbst enthält jedoch keinerlei Anhaltspunkte, welche Informationen durch Nachweise zu belegen sind. Dem entspricht die Regelungstechnik des Unionsgesetzgebers, der an verschiedenen Stellen die Beifügung konkret bezeichneter Nachweise vorschreibt (vgl. Urteil vom 14. November 2013 - BVerwG 3 C 29.12 - juris Rn. 25).

- 20 c) Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts erweist sich auch nicht deshalb im Ergebnis als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO), weil der Kläger nach § 14 Abs. 1 InVeKoSV verpflichtet gewesen wäre, seinem Antrag fristgerecht einen Nachweis über die vorweggenommene Erbfolge beizufügen.
- 21 Zur Bestimmung der individuellen Obergrenze von OGS-Genehmigungen sieht Art. 60 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1782/2003 vor, dass die Mitgliedstaaten die individuellen Daten des Betriebsinhabers - soweit vorhanden - oder sonstige Angaben des Betriebsinhabers verwenden, die sie als hinreichenden Beleg ansehen. Hieran knüpft § 14 Abs. 1 InVeKoSV an und ergänzt das Integrierte System um

die Verpflichtung, OGS-Genehmigungen unter Beifügung „geeigneter Nachweise“ innerhalb der Antragsfrist zu beantragen.

- 22 Dieses Nachweiserfordernis bezieht sich seinem Wortlaut nach allgemein auf OGS-Genehmigungen nach Art. 60 Abs. 3 und 4 VO (EG) Nr. 1782/2003. Damit sind zunächst die Umstände in den Blick genommen, die nach den dort genannten Tatbestandsvoraussetzungen für die Bestimmung der zu erteilenden Genehmigungen maßgeblich sind. Für die individuelle Obergrenze der Genehmigungen kommt es darauf an, welche Fläche der Betriebsinhaber im Jahr 2003 und gegebenenfalls, abhängig von der Ausschöpfung der regionalen Obergrenze, 2004 und/oder 2005 für die Produktion von OGS genutzt hat oder nutzt. Darüber hinaus ist nach dem Wortlaut des § 14 Abs. 1 InVeKoSV zwar auch denkbar, die Nachweispflicht auf den Umstand der vorweggenommenen Erbfolge und damit die Voraussetzungen von Art. 33 Abs. 1 Buchst. b VO (EG) Nr. 1782/2003 zu erstrecken. Dem stehen jedoch Sinn und Zweck der Vorschrift entgegen, die sich insbesondere aus der Systematik des Unionsrechts erschließen.
- 23 Die in Art. 33 Abs. 1 Buchst. b VO (EG) Nr. 1782/2003 vorgesehene Anspruchsberechtigung des Betriebsinhabers, dem ein Betrieb im Wege der vorweggenommenen Erbfolge übertragen wurde, ist ebenso wie die Rechtsnachfolge nach Art. 33 Abs. 2 und 3 VO (EG) Nr. 1782/2003 nach dem in Deutschland für die Durchführung der Betriebsprämienregelung geltenden Kombinationsmodell (§ 2 ff. BetrPrämDurchfG) nicht nur im Rahmen von OGS-Genehmigungen, sondern bereits für die Zuweisung von Zahlungsansprüchen erheblich, namentlich für deren gegebenenfalls durch den betriebsindividuellen Betrag mitbestimmten Wert. In diesem Kontext haben aber weder das Unionsrecht noch der nationale Gesetzgeber eine Nachweispflicht statuiert. Es wäre ein logischer Bruch, zwar für OGS-Genehmigungen fristgebundene Nachweise der vorweggenommenen Erbfolge zu verlangen, nicht aber in Bezug auf die betriebsindividuellen Beträge für die Bestimmung der Zahlungsansprüche. Dem entspricht auch die inhaltliche Beschränkung der Regelung von Art. 60 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1782/2003, die auf den Nachweis des OGS-Anbaus zielt und deren Ausfüllung § 14 Abs. 1 InVeKoSV ersichtlich dient. Entsprechend erfasst

der Anwendungsbereich der Vorschrift nicht Nachweise, die sich auf den Betriebsübergang im Wege der vorweggenommenen Erbfolge beziehen (vgl. Urteil vom 14. November 2013 - BVerwG 3 C 29.12 - juris Rn. 28 f.).

- 24 d) Ebenso wenig musste der Kläger weitere Nachweise für die im Jahr 2003 mit OGS-Anbau ausgewiesenen Flächen vorlegen, obwohl § 14 InVeKoSV vorsieht, dass OGS-Genehmigungen unter Beifügung entsprechender Nachweise zu beantragen sind.
- 25 Mit § 14 Abs. 1 InVeKoSV hat der nationale Verordnungsgeber die Vorgaben des Art. 60 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1782/2003 aufgegriffen und eine rechtliche Grundlage für die Verpflichtung geschaffen, dem Antrag innerhalb der Antragsfrist Nachweise zum OGS-Anbau beizufügen. Art. 60 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1782/2003 verpflichtet die Mitgliedstaaten, für die Bestimmung der individuellen Obergrenze von OGS-Genehmigungen auf die bei den zuständigen Behörden vorhandenen Daten des Betriebsinhabers zurückzugreifen. Soweit solche Daten fehlen, sind sonstige Angaben des Betriebsinhabers zu berücksichtigen, die von den Behörden als hinreichende Belege angesehen werden. Das so vorgezeichnete aber auch begrenzte Verlangen, Nachweise zu erbringen, entspricht insoweit einem tatsächlichen Bedürfnis, als die in den alten Gesamtflächen- und Nutzungsnachweisen benutzten Codes nur teilweise hinreichend klare Informationen enthalten. Eine Nachweispflicht ist darüber hinaus insbesondere auch dort berechtigt, wo tatsächlich zum OGS-Anbau genutzte Flächen in den Gesamtflächen- und Nutzungsnachweisen nicht angegeben wurden. In seinem Ausgangspunkt ähnelt die Regelung des Art. 60 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1782/2003 jedoch der Vorschrift zur Bestimmung von Dauergrünland. Als solches wurden die Flächen berücksichtigt, die 2003 als Dauergrünland gekennzeichnet worden waren, auch wenn diese Kennzeichnung damals - ebenso wie die OGS-Kennzeichnung - nicht weiter prämienrelevant war (Art. 32 Abs. 4 Buchst. a VO <EG> Nr. 795/2004). Diesem Normkonzept entsprechend formuliert das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in seiner Broschüre „Meilensteine der Agrarpolitik“ (S. 59), dass Flächen, die „im Flächenverzeichnis der Prämienanträge entsprechend deklariert wurden“, „grundsätzlich anerkannt“ werden.

- 26 Die danach gebotene, unionsrechtlichen Vorgaben folgende einschränkende Auslegung der Reichweite der Verpflichtung des § 14 Abs. 1 InVeKoSV wird auch durch die Verwaltungspraxis der Beklagten bestätigt. Denn sie fordert im Falle des - normalen - Betriebsinhabers, der gemäß Art. 33 Abs. 1 Buchst. a VO (EG) Nr. 1782/2003 die Betriebsprämienregelung in Anspruch nehmen kann, unter Nr. II.6 des Formulars nicht die Vorlage von Nachweisen, sondern spricht dort von der Beantragung von OGS-Genehmigungen „im Umfang der nachgewiesenen Anbauflächen“, die „mit OGS als Hauptkultur bestellt waren“. Nach den Erläuterungen und Ausfüllhinweisen bestand keine Verpflichtung zur Vorlage von Nachweisen, wenn der OGS-Anbau in den Flächennachweisen 2003 dokumentiert worden war.
- 27 Etwas anderes gilt hier nicht deshalb, weil es sich um einen Fall der vorweggenommenen Erbfolge gemäß Art. 33 Abs. 1 Buchst. b VO (EG) Nr. 1782/2003 handelt. Für eine gegenüber den Betriebsinhabern nach Art. 33 Abs. 1 Buchst. a VO (EG) Nr. 1782/2003 abweichende Handhabung der Feststellung des OGS-Anbaus findet sich im Unionsrecht, das eine Übertragung innerhalb der Familie möglichst reibungslos gestalten will, keine Grundlage und - soweit dafür Raum wäre - auch kein Sachgrund, der eine unterschiedliche Behandlung dieser Fallgruppen rechtfertigen würde. Der OGS-Anbau lässt sich bei einem Betriebsübergang gleichermaßen nachvollziehen. Denn der Referenzbetrieb, aus dem sich der Betriebsprämienanspruch ableitet, lässt sich ohne Weiteres aus den von der Beklagten in der Vergangenheit erhobenen Daten und Unterlagen feststellen, was hier durch die unverändert gebliebene Registriernummer des Betriebs besonders augenfällig ist.
- 28 e) An diesem Ergebnis vermag die Annahme nichts zu ändern, der Kläger habe dem Antragsformular und den Ausfüllhinweisen ohne Weiteres entnehmen können, dass Nachweise zur Betriebsübernahme fristgerecht erforderlich gewesen seien. Abgesehen davon, dass dies (nur) für den Vordruck A zutrifft, auf den in Nr. II.4.5 des Antragsformulars indirekt hingewiesen wurde, können Formular und Hinweise für sich gesehen eine Nachweispflicht nicht begründen. Soweit das Oberverwaltungsgericht in seine Beschlussbegründung einbezieht, der

Kläger habe den Vordruck A nicht fristgerecht vorgelegt, gilt nichts anderes. Zwar schreibt § 5 Abs. 2 InVeKoSV vor, dass bereitgehaltene Formulare zu verwenden sind. Die Beklagte kann sich aber nicht darauf berufen, dass der Kläger ein Formular nicht verwandt hat, das sich auf einen nicht zu stellenden Antrag bezog und - im Einzelnen mehr oder weniger klar - die Vorlage verschiedener Nachweise forderte, die nach den gesetzlichen Regelungen nicht mit dem Antrag vorgelegt werden mussten. Soweit sich die Beklagte schließlich auf § 11 MOG stützt, übersieht sie, dass es sich dabei lediglich um eine allgemeine Beweislastregel handelt, die nichts darüber besagt, welche Nachweise innerhalb der Antragsfrist beizubringen sind.

- 29 f) Allerdings erweist sich der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts insoweit als richtig, als der Kläger OGS-Genehmigungen auf der Grundlage einer OGS-Anbaufläche von 7,97 ha begehrt und damit unberücksichtigt lässt, dass seine Eltern ihre ursprüngliche Angabe mit Antragsänderung vom 15. Mai 2003 um 1 ha verringert haben. Dieser Umstand ergibt sich unzweifelhaft aus den Akten und wurde vom Kläger in der Revisionsverhandlung eingeräumt. Entsprechend ist durch die Angaben im Jahr 2003 nur eine OGS-Anbaufläche von 6,97 ha belegt. In dem danach verbleibenden Umfang hat der Senat keine Zweifel am Vorliegen der materiell-rechtlichen Voraussetzungen der begehrten OGS-Genehmigungen; Gegenteiliges ist auch nicht geltend gemacht. Unter Berücksichtigung des Kürzungskoeffizienten von 0,8083 folgt hieraus, dass dem Kläger OGS-Genehmigungen für eine Fläche von 5,63 ha zuzusprechen und mit Zahlungsansprüchen für Ackerland zu verbinden sind (Art. 41 Abs. 1 bis 3 VO <EG> Nr. 795/2004).

30 Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Kley

Liebler

RiBVerwG Dr. Wysk ist
wegen Urlaubs an der
Unterschrift gehindert.
Kley

Dr. Kuhlmann

Rothfuß

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Landwirtschaftsrecht
Europarecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

VO (EG) Nr. 1782/2003	Art. 33, 60
VO (EG) Nr. 796/2004	Art. 12 Abs. 1
VO (EG) Nr. 795/2004	Art. 12, 13, 41
InVeKoSV	§ 14 Abs. 1

Stichworte:

Gemeinsame Agrarpolitik; Direktzahlung; Betriebsprämie; Zahlungsanspruch; Obst, Gemüse oder Speisekartoffeln (OGS); OGS-Genehmigung; OGS-Anbau; Antrag; Sammelantrag; Antrag auf Festsetzung von Zahlungsansprüchen; Überlassungsantrag; Formular; Antragsformular; Betriebsübernahme im Wege der vorweggenommenen Erbfolge; Information; beizubringende Information; erforderliche Information; Angabe; Nachweis; Rechtssicherheit; Beibringungsgrundsatz; Daten; vorhandene Daten; ermitteln.

Leitsätze:

1. Im Falle einer Betriebsübernahme im Wege der vorweggenommenen Erbfolge im Sinne von Art. 33 Abs. 1 Buchst. b VO (EG) Nr. 1782/2003 bedurfte es keines gesonderten Übertragungsantrags, um die Betriebsprämienregelung wie der vorherige Betriebsinhaber in Anspruch nehmen zu können.

2. Ein Betriebsinhaber war jenseits seiner allgemeinen Mitwirkungspflicht weder nach Art. 12 Abs. 1 VO (EG) Nr. 796/2004 noch nach § 14 InVeKoS-Verordnung verpflichtet, fristgerecht mit seinem Antrag Angaben zur Betriebsübernahme durch vorweggenommene Erbfolge zu machen und Nachweise hierzu vorzulegen, um Zahlungsansprüche mit OGS-Genehmigungen geltend machen zu können (wie Urteil vom 14. November 2013 - BVerwG 3 C 29.12).

3. Ebenso wenig war ein Betriebsinhaber verpflichtet, fristgerecht mit seinem Antrag Nachweise über den OGS-Anbau vorzulegen, wenn und soweit er oder der vorherige Betriebsinhaber in den Flächen- und Nutzungsnachweisen des Referenzjahres Flächen mit OGS-Anbau ausgewiesen hat.

Urteil des 3. Senats vom 13. Februar 2014 - BVerwG 3 C 16.13

I. VG Stade vom 30.04.2008 - Az.: VG 6 A 1295/06 -
II. OVG Lüneburg vom 22.08.2012 - Az.: OVG 10 LB 82/10 -

