

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Recht der Land- und Forstwirtschaft einschließlich  
Förderungsmaßnahmen sowie des Tierzucht- und  
Tierseuchenrechts

Rechtsquelle/n:

VO (EWG) Nr. 3887/92 Art. 6 Abs. 7

VO (EG) Nr. 2419/2001 Art. 22 Abs. 1

Stichwort/e:

Stützungsregelung; Ausgleichszahlung; flächenbezogene Ausgleichszahlung;  
Antrag; Fläche; angegebene Fläche; Flächenangabe; ermittelte Fläche;  
förderfähige Fläche; Vor-Ort-Kontrolle: Abweichung; Differenz; Messwert;  
Messgenauigkeit; Berechnung; Toleranzmarge; Toleranz; Sanktion;  
Beihilfebetrag.

Leitsatz/-sätze:

Gemäß Art. 6 Abs. 7 Unterabs. 1 Satz 2 VO (EWG) Nr. 3887/92 und Art. 22  
Abs. 1 Satz 2 VO (EG) Nr. 2419/2002 wird als ermittelte Fläche die beantragte  
Fläche nur dann abweichend von dem Messergebnis der Vor-Ort-Kontrolle  
zugrundegelegt, wenn die Angabe innerhalb der von der zuständigen Stelle  
festgelegten Toleranzmarge liegt.

Beschluss des 3. Senats vom 29. Januar 2015 - BVerwG 3 B 24.14

I. VG Oldenburg vom 29. April 2010

Az: VG 12 A 530/07

II. OVG Lüneburg vom 29. Januar 2014

Az: OVG 10 LB 198/11





# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 3 B 24.14  
OVG 10 LB 198/11

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 29. Januar 2015  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Wysk und Rothfuß

beschlossen:

Die Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 29. Januar 2014 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 13 400,13 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

- 1 Die Beteiligten streiten über die teilweise Rückforderung von Ausgleichszahlungen für die Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, die dem Kläger für die Jahre 1993 bis 2002 gewährt worden sind. Die Beklagte stellte bei einer Vor-Ort-Kontrolle am 28. August 2003 fest, dass die von dem Kläger beantragten und ihm bewilligten Flächen größer als die von ihr ermittelten Flächen waren. Hierauf hob sie die fehlerhaften Bewilligungsbescheide zum Teil auf und forderte die Überzahlungen zurück. Das Verwaltungsgericht hat der Klage teilweise stattgegeben. Der Kläger könne sich zwar nicht darauf berufen, dass ihm ein höherer Betrag pro Hektar zustehe als ursprünglich bewilligt worden sei. Jedoch sei bei der Bestimmung der Größe einer förderfähigen Fläche nach dem national festgelegten Messverfahren zugunsten des Klägers gemäß Art. 6 Abs. 7 VO (EWG) Nr. 3887/92 (für 1993 bis 2001) und Art. 22 Abs. 1 VO (EG) Nr. 2419/2001 (für 2002) eine Toleranzmarge selbst dann zu berücksichtigen, wenn die beantragte Fläche nicht mehr innerhalb der Toleranzmarge liege. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung des Klägers mit der gegenteiligen Begründung im Ergebnis zurückgewiesen.

- 2 Die Beschwerde hat keinen Erfolg. Die geltend gemachten Revisionsgründe einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache sowie eines Verfahrensmangels (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 und 3 VwGO) liegen nicht vor.
- 3 1. Grundsätzliche Bedeutung kommt einer Rechtssache nur zu, wenn sie eine für die Revisionsentscheidung erhebliche Frage des revisiblen Rechts aufwirft, die im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts revisionsgerichtlicher Klärung bedarf. Keiner Klärung in einem Revisionsverfahren bedarf jedoch eine Frage, die sich ohne Weiteres mit Hilfe der üblichen Regeln der Gesetzesauslegung zweifelsfrei beantworten lässt (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 24. August 1999 - 4 B 72.99 - BVerwGE 109, 268 <270>).
- 4 a) Die Beantwortung der vom Kläger aufgeworfenen Frage:

„Sind für die Antragsjahre 1993-2000 die Art. 6 Abs. 7 und Art. 9 Abs. 2 VO 3887/92 und für das Jahr 2002 die Art. 22 Abs. 1 und 31 Abs. 1 VO 2419/2001 dahingehend auszu-legen, dass dann, wenn die Angabe eines Landwirtes im Rahmen seines Antrages auf Gewährung von Flächenprämien über dem Wert der durch eine Toleranzmarge erhöhten, von der Behörde ermittelten Flächengröße liegt, für die Berechnung der Beihilfe und die Festsetzung etwaiger Sanktionen nur auf die von der Behörde ermittelte Flächengröße unter Außerachtlassung der Toleranzmarge abgestellt werden muss?“

lässt sich in diesem Sinne ohne Weiteres bejahen. Der Einholung einer Vorabentscheidung durch den Europäischen Gerichtshof bedarf es daher nicht (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - C-283/81, C.I.L.F.I.T. - Slg. 1982, I-3415 Rn. 12 ff.).

- 5 Grundlage der flächenbezogenen Ausgleichszahlungen in den Jahren 1993 bis 1999 nach der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABl. L 181 S. 12) waren die Agrarförderanträge mit den in ihnen enthaltenen Angaben zu den Anbau- und Stilllegungsflächen. Wurde im Rahmen der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen nach der Verordnung (EWG)

Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegeln (ABl. L 391 S. 36) festgestellt, dass eine größere als die beantragte (Gesamt-)Fläche alle Förderbedingungen erfüllte (ermittelte Fläche), so wurde der Beihilfebetrug gleichwohl nur im Umfang der angegebenen Fläche berechnet (Art. 9 Abs. 1 VO <EWG> Nr. 3887/92). Stellte sich hingegen heraus, dass die in einem Antrag angegebene Fläche über der ermittelten Fläche lag, so wurde der Beihilfebetrug auf der Grundlage der bei der Kontrolle (tatsächlich) ermittelten Fläche berechnet (Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 1 Satz 1 VO <EWG> Nr. 3887/92). Ferner wurde die ermittelte Fläche im Wege der Sanktion gekürzt, wenn die Differenz zwischen Angabe und ermittelter Fläche bestimmte Schwellen überschritt (Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 1 Satz 2 und Unterabs. 2 VO <EWG> Nr. 3887/92).

- 6 Die davon zu unterscheidende Frage, wie im Rahmen der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen die Größe der Flächen der landwirtschaftlich genutzten Parzellen zu ermitteln und damit die entsprechenden Antragsangaben zu überprüfen waren, regelte Art. 6 Abs. 7 VO (EWG) Nr. 3887/92. Die Fläche war mit geeigneten, von der zuständigen Behörde festgelegten Mitteln zu bestimmen, die mindestens eine gleichwertige Messgenauigkeit wie die amtlichen Messungen nach den einzelstaatlichen Bestimmungen gewährleisteten (Art. 6 Abs. 7 Unterabs. 1 Satz 1 VO <EWG> Nr. 3887/92). Darüber hinaus war durch die zuständigen nationalen Stellen eine Toleranzmarge (en: tolerance margin; fr: marge de tolérance) festzulegen (Art. 6 Abs. 7 Unterabs. 1 Satz 2 VO <EWG> Nr. 3887/92), die für die hier angewandte GPS-Messmethode durch Dienstangeweisung auf 1,25 m mal dem Umfang der beantragten Fläche, maximal jedoch 10 % pro Hektar bestimmt war.
- 7 Der Kläger meint, bei der Berechnung der Beihilfe und der Anwendung der Sanktionsregelungen sei auch dann nicht die bei der Kontrolle gemessene Größe maßgeblich, wenn die im Antrag angegebene Fläche stärker von dem Messwert abweicht, als dies von der Toleranzmarge erfasst wird. Vielmehr müsse in einem solchen Fall für die ermittelte Fläche neben dem Messwert die Toleranzmarge - im Sinne eines Zuschlags - berücksichtigt werden.

- 8 Einer solchen Auslegung steht der klare Wortlaut und die Systematik von Art. 6 Abs. 7 Unterabs. 1 Satz 2 VO (EWG) Nr. 3887/92 entgegen. Der Begriff einer Toleranzmarge bringt sprachlogisch eindeutig zum Ausdruck, dass eine Abweichung innerhalb einer bestimmten Spanne - der Marge - hingenommen - toleriert - wird. Bezugspunkt der Kontrolle ist die Förderfähigkeit der in dem Antrag geltend gemachten Einzelflächen. Liegt die Größenangabe des Antrags über der bei der Kontrolle gemessenen förderfähigen Fläche, aber innerhalb der Toleranzmarge, so wird dies folglich hingenommen und damit als ermittelte Fläche die angegebene Fläche zugrunde gelegt. Diese Toleranz ist begrifflich davon abhängig, dass die Flächenabweichung innerhalb der Marge liegt. Die Annahme, das Messergebnis der Kontrolle sei auch dann pauschal zu korrigieren, wenn die maximal tolerierte Abweichung überschritten ist, so dass die Toleranzmarge in Wahrheit ein allgemeiner Sicherheitszuschlag für eventuelle Messungenauigkeiten wäre, ist damit nicht vereinbar. Für eine solche Auslegung findet sich in der Verordnung auch im Übrigen kein Hinweis. Vielmehr weist die Beklagte zutreffend darauf hin, dass die Kommission in einem Arbeitsdokument zu der von ihr erlassenen, wesensgleichen und die gleiche Begrifflichkeit verwendenden Regelung des Art. 30 Abs. 1 Satz 2 VO (EG) Nr. 796/2004 ebenfalls von der hier vertretenen Auslegung ausgeht. Diesem Begriffsverständnis entspricht im Übrigen auch die in Erwägungsgründen mehrerer Verordnungen ebenfalls als Toleranzmarge bezeichnete Regelung, dass auf der nächsten Ebene, der Ebene der ermittelten Flächen, Kürzungen erst ab einer bestimmten Abweichung vorgenommen werden, unterhalb jedoch ohne Sanktion hingenommen werden (Erwägungsgrund 58, Art. 51 VO <EG> Nr. 796/2004; Erwägungsgrund 79, Art. 58 VO <EG> Nr. 1122/2009; Erwägungsgrund 23, Art. 19 VO <EU> Nr. 640/2014; vgl. auch Erwägungsgrund 35, Art. 28 Abs. 3 VO <EG> Nr. 1122/2009 sowie Erwägungsgrund 31, Art. 29 Abs. 3 und Art. 38 Abs. 4 VO <EU> Nr. 809/2014).
- 9 Das Verwaltungsgericht hat gleichwohl angenommen, Sinn und Zweck der Toleranzmarge sei, eine bestimmte Messgenauigkeit sicherzustellen und diene daher stets dem Ausgleich bestehender Messungenauigkeiten. Es stützt sich hierfür auf Art. 6 Abs. 1 VO (EWG) Nr. 3887/92, der allgemein vorgibt, Kontrollen so durchzuführen, dass das Vorliegen der Beihilfenvoraussetzungen zuver-

lässig geprüft werden könne. Speziell regelt Art. 6 Abs. 7 Unterabs. 1 Satz 1 VO (EWG) Nr. 3887/92 allerdings, dass die Flächen mit geeigneten, von der zuständigen Behörde festgelegten Mitteln zu bestimmen sind, und gibt hierzu lediglich vor, dass diese mindestens eine gleichwertige Messgenauigkeit wie die amtlichen Messungen nach den einzelstaatlichen Bestimmungen gewährleisten müssen. Die dann im nachfolgenden Satz geregelte Toleranzmarge soll zwar insbesondere dem angewandten Messverfahren und den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragen. Das Ziel, mit der Toleranzmarge auch bei Abweichungen außerhalb der Spanne möglicherweise verbleibende Messungenauigkeiten zugunsten der Antragsteller auszugleichen, lässt sich dem aber nicht entnehmen. Ebenso wenig ist die Überlegung tragfähig, die Sanktionsregelungen würden bei Abweichungen innerhalb der Toleranz teilweise außer Kraft gesetzt. Die Frage der Ermittlung der Flächengröße ist vielmehr der Anwendung der Sanktionsregelungen vorgelagert. Sie knüpfen an diese Ermittlung an und lassen daher keine Rückschlüsse auf die Frage zu, wie die Größen der förderfähigen Flächen zu ermitteln sind.

- 10 Auch der Aspekt der Gleichbehandlung gibt keinen Anlass, die nach Wortlaut und Systematik klare Auslegung in Frage zu stellen. Die mit der Toleranzmarge verbundene Begrenzung, Abweichungen zwischen dem Messwert und der angegebenen Flächengröße hinzunehmen, ist ohne Weiteres sachlich dadurch gerechtfertigt, dass die Wahrscheinlichkeit einer von dem Antragsteller zu verantwortenden Unregelmäßigkeit umso höher ist, je stärker die Angabe von dem Messwert abweicht. Zudem rechtfertigt sich die Regelung auch aus der mit ihr einhergehenden Verwaltungsvereinfachung, weil innerhalb der Toleranzmarge weitere Auseinandersetzungen über die Größe der förderfähigen Fläche entfallen (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 5. Dezember 2011 - 10 LA 85/10 - RdL 2012, 259 <260>).
- 11 Nichts anderes ergibt sich für die flächenbezogenen Ausgleichszahlungen in den Jahren (2000 bis 2002) nach der Verordnung (EG) Nr. 1251/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABl. L 160 S. 1), auf die ab dem Wirtschaftsjahr 2002 die Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom



11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegulungen (ABl. L 327 S. 11) Anwendung fand. Die genannten Regelungen der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 finden sich dort in den Art. 22 Abs. 1 Satz 2, Art. 31 Abs. 1 und 2 sowie Art. 32 - soweit nach vorstehenden Ausführungen hier von Bedeutung - inhaltsgleich und im Wesentlichen auch wortgleich wieder.

12 b) Grundsätzliche Bedeutung hat auch nicht die Frage:

„Besteht in verwaltungsgerichtlichen Verfahren, in denen aufgrund des Erfordernisses der Auslegung von unionsrechtlichen Regelungen eine Vorlage an den EuGH in Betracht kommt, für ein Oberverwaltungsgericht bzw. einen Verwaltungsgerichtshof nach Art. 267 S. 3 AEUV eine Verpflichtung zur Vorlage an den EuGH, wenn es sich bei den unionsrechtlichen Regelungen um ausgelaufenes Recht handelt und daher nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtsfrage und damit eine Zulassung der Revision ausscheidet?“;

denn sie wäre für die Revisionsentscheidung nicht erheblich. Zutreffend weist der Kläger darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Frage in der Regel keine grundsätzliche Bedeutung hat, wenn sie auslaufendes oder ausgelaufenes Recht betrifft; entsprechend scheidet eine Zulassung der Revision in einem solchen Fall regelmäßig aus. Ist die Revision jedoch zugelassen, so ist das Berufungsurteil gemäß dem für die Entscheidung maßgeblichen Bundesrecht auf Rechtsverletzungen zu überprüfen, und zwar unabhängig davon, ob es sich um auslaufendes oder ausgelaufenes Recht handelt oder nicht. Entsprechend wäre eine unionsrechtliche Regelung im Revisionsverfahren auszulegen und erforderlichenfalls eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs einzuholen (Art. 267 Abs. 3 AEUV). Auf eine Beantwortung der Frage käme es nicht mehr an, weil deren Grundlage - die Nichtzulassung der Revision - entfallen wäre.

13 2. Das Berufungsurteil beruht auch nicht auf dem geltend gemachten Verfahrensfehler, das Berufungsgericht habe es versäumt, eine Vorabentscheidung

des Europäischen Gerichtshofs einzuholen und damit gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen. Dabei kann dahin stehen, ob das Berufungsgericht zu-  
treffend davon ausgegangen ist, dass es sich bei den hier maßgeblichen Rege-  
lungen zur Berücksichtigung einer Toleranzmarge um ausgelaufenes Recht  
handelt und schon deshalb eine Zulassung der Revision nicht in Betracht zu  
ziehen war. Immerhin sehen auch die in Bezug genommenen Nachfolgerege-  
lungen in Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 VO (EG) Nr. 1122/2009 eine Toleranzmar-  
ge vor. Eine Verletzung der Vorlagepflicht ist aber schon deshalb nicht gege-  
ben, weil sich die vom Kläger geltend gemachte Auslegungsfrage ohne Weite-  
res und damit auch ohne Vorabentscheidungsverfahren beantworten lässt.

- 14 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestset-  
zung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3 i.V.m. § 52 Abs. 3 GKG.

Kley

Dr. Wysk

Rothfuß