

OVG Rheinland-Pfalz
28.01.2009
8 A 11055/08.OVG

Betriebsprämie; Zahlungsanspruch; Feststellung; Dauergrünland; Nachweis

landwirtschaftliche Subvention

1. Zur Festsetzung von Dauergrünland-Zahlungsansprüchen für die Betriebsprämie.

2. Der Nachweis nach Art. 32 Abs. 4 VO (EG) Nr. 795/2004, dass eine Fläche im Jahr 2003 nicht als Dauergrünland genutzt wurde, kann auch durch die schriftliche Erklärung eines Dritten oder dessen Vernehmung als Zeuge erbracht werden.

EGVO 795/2004 Art. 32
EGVO 795/2004 Art. 32 Abs. 4

VG Trier, 5 K 320/08.TR vom 27.08.2008
Rechtskraft: ja

In dem Verwaltungsrechtsstreit...

wegen landwirtschaftlicher Subvention

hat der 8. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 28. Januar 2009, an der teilgenommen haben Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Held Richter am Oberverwaltungsgericht Schauß Richter am Oberverwaltungsgericht Müller-Rentschler ehrenamtlicher Richter Ingenieur Dipl.-Ing. Buchwald ehrenamtlicher Richter Angestellter Gewehr für Recht erkannt:

Die Berufung der Klägerin gegen das aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 27. August 2008 ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts Trier wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, die dieser selbst trägt.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten über die im Rahmen der Feststellung von Zahlungsansprüchen zu erbringenden Nachweise über die Ackernutzung.

Mit Antrag vom 13. Mai 2005 beantragte der Beigeladene u.a. die Feststellung und Zuweisung von Zahlungsansprüchen für Betriebsprämien. In dem beigefügten Flächennachweis war das Flurstück Gemarkung J. Flur ... Nr. ... mit einer Größe von 0,2598 ha als Schlag 1 mit der Kulturart Gräser aufgeführt. Ergänzend gab der Beigeladene an, dass dieser Schlag 2003 als Ackerland genutzt worden sei. Mit Schreiben vom 7. Februar 2006 teilte der Beigeladene mit, auch der Vorbesitzer habe für dieses Flurstück keinen Flächennachweis abgegeben, er habe es aber immer als Acker genutzt, wie aus einem beigefügten Luftbild erkennbar sei.

Mit Bescheid vom 20. Februar 2006 wies der Beklagte dem Beigeladenen 7,97 Ackerzahlungsansprüche und 2,6 Grünlandzahlungsansprüche zu. Das umstrittene Grundstück war dabei als Grünland berücksichtigt.

Dagegen legte der Kläger Widerspruch ein. Er räumte ein, dass aufgrund der Luftbildaufnahme nicht eindeutig erkennbar sei, ob das Flurstück als Ackerland oder Dauergrünland genutzt worden sei, berief sich jedoch auf eine schriftliche Erklärung des Vorbesitzers G. W. vom 10. März 2008, der ihm bestätigte, das Flurstück bis zum Januar 2005 selbst bewirtschaftet und nur als Acker genutzt zu haben. Im Jahr 2003 sei es mit Getreide bestanden gewesen. Wegen der geringen Flächengröße habe er jedoch keinen Flächennachweis abgegeben.

Mit Widerspruchsbescheid vom 11. März 2008 verpflichtete der Kreisrechtsausschuss den Beklagten, den Bescheid vom 20. Februar 2006 abzuändern und das Flurstück Flur ... Nr. ... bei der Festsetzung von Ackerzahlungsansprüchen zu berücksichtigen. Durch die Erklärung des Vorbesitzers sei der Nachweis erbracht, dass im Jahr 2003 eine Ackernutzung erfolgt sei.

Die Klägerin hat daraufhin Klage erhoben und zur Begründung ausgeführt: Der Widerspruchsbescheid sei rechtswidrig. Der Beigeladene habe bis zum Zeitpunkt des Festsetzungsbescheides am 20. Februar 2006 keine Nachweise erbracht, dass das betroffene Flurstück in den Jahren 1998 bis 2003 nicht ununterbrochen als Dauergrünland benutzt wurde. Durch die schriftliche Erklärung des Vorbesitzers könne keine Ackernutzung zum 15. Mai 2003 nachgewiesen werden. Zwar sei im Gesetz nicht eindeutig festgelegt, welche Nachweise tauglich seien. Aus der Anlage zum Antrag Betriebsprämie 2005 "Flurstücksliste für Obst, Gemüse und andere Kartoffeln als Stärkekartoffeln (OGS) für das Jahr 2003 und 2004" sowie dem zugehörigen Merkblatt lasse sich jedoch entnehmen, was als Nachweis anerkannt werden könne. Danach seien insbesondere Belege, wie Erhebungsbögen der Bodennutzungshaupterhebung 2003, Meldungen bei der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft, Hagelversicherungspolizen und Luftbilder als Nachweise für eine Nutzung im Jahr 2003 geeignet. Selbstauskünfte und Gefälligkeitsangaben Dritter könnten nicht anerkannt werden, weil sie nicht die Qualität objektiv nachprüfbarer Belege hätten. Wenn solche Angaben bei einer jährlichen Prämien Differenz von 228,44 € pro Zahlungsanspruch ausreichen, seien Antragsteller, die im Jahr 2003 alle ihre Flächen im Flächennachweis geführt hätten, gegenüber anderen benachteiligt. Bei einer Überprüfung der Flächenbeihilfe in Rheinland-Pfalz seien von der Europäischen Kommission die von Betriebsinhabern vorgelegten Nachweise wie etwa ein Schreiben des Ortsbürgermeisters, in dem die Bestätigung des früheren Besitzers über die landwirtschaftliche Nutzung einer Fläche erwähnt werde, als höchst fragwürdig bezeichnet worden (Dokument AGRI 23246 der Europäischen Kommission vom 19. September 2005). Es gelte deshalb die Dauergrünlandvermutung. Im Übrigen hätten alle Zahlungsansprüche einer Region nach einer Angleichungsphase in den Jahren 2009 bis 2013 einen einheitlichen Wert.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen: Der Beigeladene habe nachgewiesen, dass die umstrittene Fläche 2003 nicht als Dauergrünland genutzt worden sei. Besondere Regelungen über inhaltliche Anforderungen an Beweisunterlagen und über Fristen, innerhalb derer sie vorzulegen seien, seien den europarechtlichen Regelungen nicht zu entnehmen. Deshalb seien schriftliche Erklärungen Dritter grundsätzlich geeignete Beweismittel. Es gebe auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die hier vorliegende schriftliche Erklärung inhaltlich unzutreffend sein könne.

Die Klägerin begründet ihre vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassene Berufung wie folgt: Es sei nicht nachgewiesen, dass die umstrittene Fläche im Jahr 2003 nicht als Dauergrünland genutzt worden sei. Die schriftliche Erklärung des Vorbesitzers stelle keinen ausreichenden Nachweis dar. Zwar habe der Ordnungsgeber die Anforderungen an einen Nachweis nicht schriftlich fixiert, sie ergäben sich jedoch aus der Zielrichtung der Verordnung. Wenn keine zweifelsfreie Zuordnung der Fläche zu Grünland oder Ackerland möglich sei, werde vermutet, dass es sich um Grünland handle. Daraus folge, dass der Ordnungsgeber eindeutige und belegbare Nachweise für eine Ackernutzung der Fläche voraussetze, auch deshalb, weil bei Ackerflächen ein höherer Prämienanspruch bestehe. Schriftliche Erklärungen der Vorbesitzer stellten nicht den geforderten eindeutigen Beweis dar. Ihre Richtigkeit könne nicht

überprüft werden. Im vorliegenden Fall bestehe außerdem eine persönliche Beziehung des Vorbesitzers zu dem Kläger, so dass eine Gefälligkeitserklärung nicht ausgeschlossen sei. Durch die Zulassung solcher Nachweise werde die Regel, wonach die Nutzung grundsätzlich nach den Angaben im Flächennachweis 2003 zu bestimmen sei, unterlaufen. Auch die Europäische Kommission sehe solche Aussagen kritisch, wie aus dem Dokument AGRI 23246 hervorgehe.

Die Klägerin beantragt,

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Trier vom 27. August 2008 den Widerspruchsbescheid vom 11. März 2008 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Zur Begründung verweist er auf die Ausführungen in dem angefochtenen Urteil. Es fehle eine gesetzliche Bestimmung zu den inhaltlichen Anforderungen an mögliche Beweisunterlagen. Das angesprochene Dokument der Europäischen Kommission könne eine gesetzliche Regelung nicht ersetzen.

Das Gericht hat in der mündlichen Verhandlung Beweis erhoben durch Vernehmung des Zeugen W. Wegen des Ergebnisses der Beweisaufnahme wird auf das Sitzungsprotokoll verwiesen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und die von dem Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgänge (1 Heft) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die Berufung ist zulässig, aber unbegründet.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu recht abgewiesen, denn der mit der Aufsichtsklage nach § 17 AGVwGO angefochtene Widerspruchsbescheid des Kreisrechtsausschusses der Beklagten erweist sich als rechtmäßig. Der Beklagte wird damit zu Recht verpflichtet, für das Flurstück Gemarkung Jucken, Flur 2 Nr. 123/2 mit 0,2598 ha (im Folgenden: Grundstück) einen Zahlungsanspruch für Acker festzusetzen und dem Beigeladenen zuzuweisen. Der Beigeladene hat einen Anspruch darauf, dass die Fläche dieses Grundstücks bei der Festsetzung und Zuweisung von Zahlungsansprüchen nicht bei den Grünland-Zahlungsansprüchen, sondern bei den Acker-Zahlungsansprüchen berücksichtigt wird.

Beihilfen im Rahmen der Betriebsprämienregelung werden auf der Grundlage von Zahlungsansprüchen für eine entsprechende Hektarzahl beihilfefähiger Fläche gezahlt (Art. 36 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1782/2003). Bei der regionalen Anwendung der Betriebsprämienregelung, von der die Bundesrepublik Deutschland Gebrauch gemacht hat (Art. 59 Verordnung (EG) 1782/2003, § 2 BetrPrämDurchfG) entspricht die Anzahl der Zahlungsansprüche je Betriebsinhaber der Hektarzahl, die er gemäß Art. 44 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 in ersten Jahr der Anwendung der Betriebsprämienregelung angemeldet hat (Art. 59 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 1782/2003). Der Wert der dem Betriebsinhaber zuzuteilenden Zahlungsansprüche ist unterschiedlich festzusetzen, abhängig davon, ob die Flächen zu dem für die Beihilfeanträge "Flächen" (2003) maßgebenden Zeitpunkt als Dauergrünland oder als sonstige förderfähige Flächen genutzt wurden (Art. 61 Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, § 5 Abs. 3 BetrPrämDurchfG). Dabei gelten als im Jahr 2003 als Dauergrünland genutzte Flächen: a) Flächen, die von einem Betriebsinhaber in seinem Beihilfeantrag 2003 als Dauergrünland angemeldet wurden, und b) Flächen, die nicht von einem Betriebsinhaber in seinem Beihilfeantrag für 2003 angemeldet wurden, es sei denn, es kann nachgewiesen werden, dass diese Flächen im Jahr 2003 nicht als Dauergrünland genutzt wurden (Art. 32 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 795/2004). Hier war die umstrittene Fläche von dem damaligen Bewirt-

schafter, dem Zeugen W., nicht in einem Beihilfeantrag für 2003 als Dauergrünland angemeldet. Vielmehr hatte der Zeuge W. gar keinen Beihilfeantrag gestellt, der eine solche Anmeldung erforderlich machte. Deshalb gilt die Vermutung, dass die nicht angemeldete Fläche im Jahr 2003 als Dauergrünland genutzt wurde. Diese Vermutung hat der Beigeladene jedoch widerlegt, denn er hat nachgewiesen, dass diese Fläche nicht als Dauergrünland genutzt wurde.

Er hat zunächst im Widerspruchsverfahren eine schriftliche Erklärung des Zeugen W. vorgelegt, wonach dieser das umstrittene Flurstück im Jahr 2003 für Getreideanbau genutzt und einen Flächenachweis wegen der geringen Größe nicht vorgelegt habe. Die Befragung des Zeugen W. durch den Senat begründet keine Zweifel an der Richtigkeit dieser Erklärung. Es erscheint danach als ausgeschlossen, dass dem Zeugen hinsichtlich des Grundstücks eine Verwechslung unterlaufen ist. Er konnte das Grundstück anhand eines Luftbildes identifizieren und wies außerdem darauf hin, dass es sein einziges Grundstück in dieser Gemarkung war. Auch eine Verwechslung hinsichtlich des Jahres kann ausgeschlossen werden. Die Erinnerung des Zeugen wird hier unterstützt durch einen Beleg über den Verkauf von im Jahr 2003 geernteter Gerste, wobei er im Jahr 2003 nur auf diesem Grundstück Gerste angebaut habe. Der Zeuge konnte sich weiter erinnern, auf dem Grundstück im folgenden Jahr 2004 Triticale angebaut zu haben, bevor er das Grundstück 2005 verkaufte. Da der Zeuge im Jahr 2003 lediglich etwa 3,5 ha bewirtschaftete, ist es glaubhaft, dass er sich an die Nutzung dieses Grundstücks im Jahr 2003 erinnern kann. Im Übrigen ist auch nachvollziehbar, wenn der Zeuge sich daran erinnert, dass dieses Grundstück als Acker genutzt wurde, seit er 1969 nach J. kam.

Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Zeuge absichtlich falsche Angaben zur Nutzung des Grundstücks im Jahr 2003 gemacht hat. Der Umstand, dass er das Grundstück im Jahr 2005 an den Beigeladenen verkauft hat, ist noch kein ausreichender Anhaltspunkt für Zweifel an der Richtigkeit seiner Angabe. Besondere Vorteile hat der Zeuge von einer falschen Angabe nicht zu erwarten. Andererseits muss er damit rechnen, dass eine falsche Angabe etwa durch die Bewirtschafter benachbarter Grundstücke leicht aufgedeckt werden könnte, insbesondere soweit er ausgesagt hat, das Grundstück sei seit 1969 als Acker genutzt worden. Somit hat der Beigeladene den Nachweis dafür erbracht, dass das Grundstück entgegen der gesetzlichen Vermutung im Jahr 2003 nicht als Dauergrünland genutzt wurde.

Dieser Nachweis genügt auch den an einen solchen Nachweis zu stellenden Anforderungen hinsichtlich Überzeugungskraft und Zeitpunkt.

Besondere Anforderungen an die Art des Nachweises lassen sich dem Gesetz nicht entnehmen. Die Klägerin hat keine entsprechenden Vorschriften benannt, sie sind auch sonst nicht ersichtlich. Soweit der Klägerin objektive Nachweise etwa in der Form von Luftbildern oder Urkunden verlangt, mag dies zur Verwaltungsvereinfachung zweckmäßig sein, die Beschränkung hierauf findet in der gesetzlichen Regelung jedoch keine Grundlage. Allerdings trifft es zu, dass diese Regelung offensichtlich der Verwaltungsvereinfachung dient. Nach der Ausgangsvorschrift Art. 61 Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 kommt es darauf an, ob die Flächen zum für das Stellen des Beihilfeantrags "Flächen" für 2003 vorgesehenen Zeitpunkt als Dauergrünland genutzt wurden. Die Feststellung der Nutzung wird dadurch erleichtert, dass nach Art. 32 Abs. 4 a Verordnung (EG) Nr. 795/2004 im Beihilfeantrag für 2003 als Dauergrünland angemeldete Flächen als Dauergrünland gelten. Eine Widerlegbarkeit dieser Vermutung ist nicht ausdrücklich geregelt, wird allerdings in der Rechtsprechung vereinzelt unter engen Voraussetzungen angenommen (vgl. Verwaltungsgericht Göttingen, Urteil vom 26. Juni 2006 - 2 A 21/08 -). Eine entsprechende Erleichterung stellt auch die gesetzliche Vermutung nach Art. 32 Abs. 4 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 795/2004 dar, wonach nicht in einem Beihilfeantrag für 2003 angemeldete Flächen als Dauergrünland gelten. Hier ist aber ausdrücklich die Widerlegbarkeit der Vermutung geregelt. Die allgemeine Zielsetzung des Gesetzgebers, eine einfach handhabbare Regelung zu schaffen, kann angesichts der ausdrücklich eröffneten Möglichkeit, die Vermutung zu widerlegen, nicht dazu führen, dass diese Widerlegungsmöglichkeit ohne weitere Anhaltspunkte weiter eingeschränkt wird. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass die gesetzliche Vermutung, es handele sich um Dauergrünland, wenn die Fläche nicht angemeldet wurde, nicht an ein positives Handeln des Bewirtschafters anknüpft, sondern nur an ein

bloßes Unterlassen, das vielerlei Ursachen haben kann. Wenn daran eine gesetzliche Vermutung geknüpft wird, die ausdrücklich für widerlegbar erklärt wird, besteht keine Veranlassung, die Widerlegbarkeit ohne konkrete gesetzliche Vorgaben einzuschränken. Wenn, wie die Klägerin meint, von vornherein nur objektive Nachweise wie Luftbilder oder Urkunden anzuerkennen wären, wäre der Gegenbeweis weitgehend davon abhängig, ob zufällig derartige Beweismittel zur Verfügung stehen.

Soweit die Klägerin auf Flurstückslistenformulare und Merkblätter verweist, die entsprechende Einschränkungen der Beweismittel vorsehen (vgl. Bl. 33 und 35 GA), gelten diese zunächst einmal nur für Obst, Gemüse und Kartoffeln außer Stärkekartoffeln. Auch werden in dem Formular keine ausschließlichen Beweismittel genannt, sondern nur für bestimmte Beweismittel Kennziffern bereitgestellt. Weiter wird lediglich darauf hingewiesen, dass Belege plausibel und glaubhaft sein müssen. Auch in dem dazugehörigen Merkblatt werden nur besonders geeignete Belege herausgestellt. Es wird darauf hingewiesen, dass Selbstauskünfte und Gefälligkeitsangaben Dritter nicht anerkannt werden können. Damit wird nur die Beweiskraft von Selbstauskünften und Angaben Dritter in Frage gestellt, eine Beschränkung der zulässigen Beweismittel wird nicht vorgenommen. Im Übrigen handelt es sich bei den Formularen und dem Merkblättern nicht um gesetzliche Regelungen, sondern allenfalls um Hinweise auf die Verwaltungspraxis.

Soweit die Klägerin sich auf die Ansicht der Europäischen Kommission beruft, insbesondere auf einen Fall, in dem die Europäische Kommission bei einer Überprüfung Erklärungen eines Dritten als nicht ausreichenden Nachweis angesehen hat, bezieht sich diese Stellungnahme der Kommission auf das Schreiben eines Bürgermeisters, in dem eine Bestätigung des früheren Besitzers über die landwirtschaftliche Nutzung von Flächen erwähnt wird. Von einem Ausschluss bestimmter Beweismittel ist darin nicht die Rede (Europäische Kommission, Schreiben vom 19.09.2005, AGRI 23246, Bl. 36, 44 GA).

Schließlich ist auch keine Regelung von der Klägerin benannt worden oder sonst ersichtlich, nach der nur Nachweise zu berücksichtigen sind, die bereits mit dem Antrag auf Festsetzung der Zahlungsansprüche gemäß § 11 InVekOS-Verordnung oder innerhalb einer bestimmten Frist erbracht wurden.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 2, 162 Abs. 3 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit hinsichtlich der Kosten auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 f. ZPO.

Gründe für die Zulassung der Revision gemäß § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

Beschluss

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auf 5.000,-- € festgesetzt (§§ 47, 52 GKG).