

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 35.03
VGH 9 BV 02.3024

Verkündet
am 16. September 2004
Schöbel
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 16. September 2004
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Prof. Dr. D r i e h a u s sowie die Richter am Bundesverwaltungsgericht
v a n S c h e w i c k , D r . D e t t e , L i e b l e r und Prof. Dr. R e n n e r t

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen
Verwaltungsgerichtshofs vom 24. Juni 2003 wird zurückge-
wie-
sen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Der Kläger ist Eigentümer einer Grünlandfläche von 36,14 ha, für die ihm eine Milch-Referenzmenge von 42 545 kg bescheinigt worden war. Diese Referenzmenge verpachtete er für die Zeit vom 1. März 1998 bis zum 31. März 2000 "flächenlos". Nach Ablauf der Pachtzeit verzichtete der Pächter darauf, die Referenzmenge zu übernehmen. Der Kläger beantragte beim Amt für Landwirtschaft und Ernährung Kitzingen, ihm die Rückgewähr der Referenzmenge zu bescheinigen. Er sei kein aktiver Milcherzeuger mehr; die Referenzmenge solle einstweilen von der abnehmenden Molkerei verwaltet werden. Daraufhin bescheinigte das Amt unter dem 19. September 2000 die Rückgewähr einer Referenzmenge von 28 506 kg mit Wirkung vom 1. April 2000 und verfügte zugleich, dass die restlichen 14 039 kg (= 33 % von 42 545 kg) gemäß § 12 Abs. 2 der Zusatzabgaben-Verordnung (ZAV) zugunsten der Landesreserve eingezogen werden. Der Widerspruch blieb ohne Erfolg.

Mit seiner Klage hat der Kläger geltend gemacht, die genannte Vorschrift sei mit europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verfassungsrecht, namentlich mit Art. 80 Abs. 1, Art. 14 und Art. 3 Abs. 1 GG, unvereinbar und nichtig. Das Bayerische Verwaltungsgericht Würzburg hat die Klage mit Urteil vom 24. Oktober 2002 abge-

wiesen, der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die Berufung mit Urteil vom 24. Juni 2003 zurückgewiesen. Der Verwaltungsgerichtshof hat in seiner Begründung allerdings Zweifel geäußert, ob die Zusatzabgabenverordnung eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage besitze, die den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genüge. Er hat die Frage indes offen gelassen, da die Zusatzabgabenverordnung für den Vollzug zwingenden Gemeinschaftsrechts unerlässlich sei und daher auch bei Annahme einer Nichtigkeit des sie tragenden Marktordnungsgesetzes zumindest für eine Übergangszeit und damit auch für den vorliegenden Rechtsstreit als fortgeltend angenommen werden müsse. Die angefochtenen Bescheide stünden mit dem einschlägigen Gemeinschaftsrecht und der Zusatzabgabenverordnung im Einklang. Das Gemeinschaftsrecht ermächtige die Mitgliedstaaten seit dem 1. April 2000 vorzusehen, dass bei Beendigung von Pachtverträgen die übertragene Referenzmenge ganz oder teilweise zugunsten der staatlichen Reserve eingezogen werde. Davon habe Deutschland zurückhaltenden Gebrauch gemacht, indem bestimmt worden sei, dass von der übertragenen Referenzmenge nur ein Drittel eingezogen werde, und auch dies nur, wenn der Verpächter sie nicht für die eigene Milcherzeugung benötige. Das sei mit höherrangigem Recht vereinbar. Das Eigentumsgrundrecht werde nicht berührt, da die Referenzmenge nur als Bestandteil eines Milcherzeugungsbetriebs geschützt sei, der Kläger die Milcherzeugung jedoch aus freien Stücken aufgegeben habe. Auch der Gleichheitssatz sei nicht verletzt; dass der Kläger nach der Aufgabe der Milcherzeugung seine bisherige Referenzmenge durch Verpachtung noch zwei Jahre lang ungeschmälert habe nutzen dürfen, stelle bereits eine unverdiente Subvention dar, die jederzeit beendet werden könne. Aus demselben Grunde liege auch keine unzulässige Rückwirkung vor, zumal der Kläger mit einem Auslaufen der vorherigen Regelung habe rechnen müssen. Weil für die Neuregelung gute Gründe des gemeinen Wohls sprächen, sei ferner keine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit erkennbar. Der 33-prozentige Abzug sei nicht übermäßig, zumal der Verordnungsgeber die nicht mehr selbst genutzte Milchquote auch vollständig habe einziehen dürfen. Die Neuregelung halte sich schließlich auch im Rahmen des Gemeinschaftsrechts. Die gemeinschaftsrechtliche Eigentumsgewährleistung schütze wie die des Grundgesetzes nur die Referenzmenge in den Händen des Milcherzeugers, nicht jedoch die Referenzmenge als solche und ihre flächenlose Vermarktung durch Verpachtung oder Verkauf.

Der Kläger hat die vom Verwaltungsgerichtshof zugelassene Revision eingelegt, zu deren Begründung er geltend macht:

Die Zusatzabgabenverordnung sei insgesamt nichtig. Sie genüge schon nicht dem Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG, weil sie zwar ihre nationale, nicht jedoch auch ihre gemeinschaftsrechtliche Grundlage nenne. Die Zusatzabgabenverordnung sei ferner deshalb nichtig, weil sie auf einer unzureichenden gesetzlichen Grundlage beruhe, wie das Berufungsgericht erkannt habe. Entgegen seiner Ansicht könne die Zusatzabgabenverordnung jedoch nicht für einen Übergangszeitraum als fortgeltend angenommen werden; das komme nur im Rahmen der Leistungsverwaltung in Betracht, keinesfalls aber bei belastenden Regelungen und vollends nicht für den umstrittenen Drittelabzug, der zur Vermeidung haltloser Zustände nicht unerlässlich sei.

Der in § 12 Abs. 2 ZAV vorgesehene Drittelabzug verletze die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes. Das Berufungsgericht habe den Eigentumscharakter der Milchreferenzmengen verkannt. Richtig sei, dass die flächengebundene Milchquote eigentumsrechtlich nur als Annex der Fläche und des Betriebes anzusehen war. Seit 1993 dürften Milchquoten jedoch flächenlos verpachtet und verkauft werden. Dies habe zu einer freien Handelbarkeit der Milchquoten geführt. Sie stellten seither nicht mehr nur eine öffentliche Berechtigung, sondern zugleich ein vermögenswertes privates Recht dar, das vom Inhaber genutzt und verwertet werden dürfe, insofern einem Patent- oder Gebrauchsmusterrecht vergleichbar. Frei gehandelte Milchquoten müssten seither - unabhängig vom Betrieb - auch versteuert werden. All dies habe ihren eigentumsrechtlichen Charakter verändert. Der Gesetzgeber könne nicht eine Milchordnung installieren, welche die private Verwertung flächenloser Milchquoten vorsehe, dann aber diese Quoten beliebig entschädigungslos entziehen. Vielmehr stelle der Drittelabzug eine Enteignung dar, die durch untergesetzliches Recht nicht verfügt werden dürfe.

Der Drittelabzug sei auch abgesehen hiervon verfassungswidrig. Er verletze in mehrfacher Hinsicht das Gleichbehandlungsgebot. Ferner werde der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit missachtet; denn ein legitimer Gemeinwohlgrund für den Drittelabzug sei nicht erkennbar. Die Neuregelung verstoße des weiteren gegen das Rückwirkungsverbot. Sie habe ohne hinreichenden Grund in den bestehenden Pachtver-

trag eingegriffen und nachträglich dessen Bedingungen verändert, ohne dass er, der Kläger, hätte reagieren, etwa das Pachtverhältnis durch Kündigung vorzeitig hätte beenden können. Damit sei sein Vertrauen darin enttäuscht worden, die Pachtsache nach Ende des Pachtvertrages ungeschmälert zurückzuerhalten.

Der Drittelabzug sei schließlich mit europäischem Gemeinschaftsrecht unvereinbar. Es sei richtig, dass die Mitgliedstaaten beim Auslaufen von Pachtverträgen einen Abzug von Quotenteilen zugunsten der staatlichen Reserve vorsehen dürften. Dies müsse jedoch im Einklang mit den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts geschehen, wozu die Beachtung der Grundrechte, insbesondere der Eigentumsgarantie, sowie des Verhältnismäßigkeitsprinzips gehöre. Auch für das Gemeinschaftsrecht könne dem nicht entgegengehalten werden, dass Referenzmengen nur in den Händen aktiver Milcherzeuger geschützt seien; denn das Gemeinschaftsrecht selbst habe die Grundlage für ihre Kommerzialisierung gelegt.

Der Beklagte tritt der Revision entgegen. Die Zweifel des Berufungsgerichts, ob die Zusatzabgabenverordnung eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage habe, teilt er nicht. Das ermächtigende Gesetz verweise auf den gemeinschaftsrechtlichen Regelungsrahmen. Damit habe der Gesetzgeber hinlänglich erkennen lassen, dass er sämtliche im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Regelungsvarianten als gleich geeignet ansehe, um die gewünschten Verbesserungen auf dem Milchsektor herbeizuführen. Im Übrigen verteidigt der Beklagte das Berufungsurteil.

Der Vertreter des Bundesinteresses beteiligt sich am Verfahren. Er hält die Revision im Anschluss an eine Stellungnahme des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft für unbegründet.

II.

Die Revision ist nicht begründet. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung des Klägers gegen das klagabweisende Urteil des Verwaltungsgerichts mit Recht zurückgewiesen.

1. Zur Entscheidung des Rechtsstreits sind diejenigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts und des nationalen Rechts heranzuziehen, die sich für den 1. April 2000 Geltung beimessen. Zwar ist der umstrittene Verwaltungsakt erst am 19. September 2000, der Widerspruchsbescheid erst am 6. November 2000 ergangen. Jedoch wurde der Abzug zugunsten der staatlichen Reserve für den 1. April 2000 verfügt, und der Rückfall der restlichen Referenzmenge auf den Kläger wurde für denselben Zeitpunkt bescheinigt. Der Verwaltungsakt muss daher seine Grundlage in Rechtsvorschriften finden, die sich für diesen Zeitpunkt Geltung beilegten. Maßgebend sind damit die Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABI Nr. L 405/1) in der Fassung der Änderungsverordnung (EG) Nr. 1256/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 (ABI Nr. L 160/73), die seit dem 1. April 2000 galt, sowie die Verordnung zur Durchführung der Zusatzabgabenregelung (Zusatzabgabenverordnung) vom 12. Januar 2000 (BGBl I S. 27) - ZAV -, die ebenfalls seit dem 1. April 2000 gilt und die Milch-Garantiemengen-Verordnung vom 25. Mai 1984 in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. März 1994 (BGBl I S. 586) - MGV -, zuletzt geändert durch die 33. Änderungsverordnung vom 25. März 1996 (BGBl I S. 535), abgelöst hat.

2. Wie die Vorinstanzen zutreffend festgestellt haben, sind die angefochtenen Bescheide mit den Vorschriften der Zusatzabgabenverordnung vereinbar. Sie finden ihre Grundlage in § 12 Abs. 2 Satz 1 ZAV. Zwar lässt die Zusatzabgabenverordnung die flächenungebundene Verpachtung von Anlieferungs-Referenzmengen seit dem 1. April 2000 nicht mehr zu (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 ZAV). Soweit derartige Pachtverträge jedoch - wie hier - vor dem 1. April 2000 nach Maßgabe von § 7 Abs. 2a Satz 2 Nr. 1 MGV geschlossen worden sind und mit Ablauf des 31. März 2000 oder später beendet werden, gehen gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 ZAV die entsprechenden Referenzmengen nach den Vorschriften der Milch-Garantiemengen-Verordnung auf den Verpächter mit der Maßgabe über, dass 33 vom Hundert der zurückgewährten Referenzmengen zugunsten der Reserve des Landes, in dem der Betriebssitz des Pächters liegt, eingezogen werden. Eine der in § 12 Abs. 3 und 4 ZAV vorgesehenen Ausnahmen liegt nicht vor: Weder hat der Pächter die Referenzmenge übernommen (§ 12 Abs. 3 Satz 6 ZAV), noch benötigt der Kläger sie für die eigene Milcherzeugung (§ 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ZAV).

3. § 12 Abs. 2 ZAV hält sich in dem Rahmen, den das europäische Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten für eigenständige Regelungen eröffnet.

Die Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 verpflichtet die Mitgliedstaaten unter anderem dazu, auf die Anlieferung von Milch eine Zusatzabgabe zu erheben und von dieser Abgabepflicht nur im Rahmen einer Referenzmenge freizustellen. Art. 7 VO (EWG) Nr. 3950/92 enthält die grundlegenden Bestimmungen, nach denen der Inhaber einer Referenzmenge diese an einen anderen übertragen kann. Dem liegt als Grundsatz zugrunde, dass Referenzmengen nur zusammen mit dem Betrieb oder einer Betriebsfläche, also flächengebunden, übertragen werden können. Dem trug § 7 MGV Rechnung.

In Abweichung von diesem Grundsatz hatte es das Gemeinschaftsrecht seit 1990 und vor allem seit 1993 zugelassen, Referenzmengen in besonderen Fällen auf begrenzte Zeit auch flächenlos zu überlassen, namentlich zu verpachten. Dadurch sollte die Umstrukturierung der Milcherzeugung fortgeführt werden (vgl. den 16. Erwägungsgrund zur VO <EWG> Nr. 3950/92). Die Bundesrepublik Deutschland setzte dies durch § 7a MGV und durch § 7 Abs. 2a Satz 2 Nr. 1 MGV um. Das führte allerdings dazu, dass die Zahl der Inhaber von Milchquoten, die nicht mehr selbst Milch produzierten, sondern ihre Milchquoten verpachteten, immer größer wurde. Dies belastete die aktiven Milcherzeuger mit den Kosten für die Zupacht von Milchquoten, was über den Milchpreis nicht ausgeglichen werden konnte und daher deren Einkommen schmälerte (vgl. BRDrucks 577/99, S. 24). Um dem zu begegnen, ermächtigte die Änderungsverordnung (EG) Nr. 1256/1999 die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen mit dem Ziel, sicherzustellen, dass Referenzmengen nur aktiven Milcherzeugern zugeteilt werden (vgl. deren 6. Erwägungsgrund). Nach Art. 8a Buchstabe a VO (EWG) Nr. 3950/92 in der Fassung des Art. 1 Ziff. 10 VO (EG) Nr. 1256/1999 können die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck beschließen, ob und unter welchen Bedingungen Referenzmengen, die aufgrund von Pachtverträgen übertragen werden, ganz oder teilweise der einzelstaatlichen Reserve zuzuschlagen sind. Hiervon macht § 12 Abs. 2 Satz 1 ZAV Gebrauch. Dass die Maßnahme dazu dient, sicherzustellen, dass Referenzmengen nur aktiven Milcherzeugern zugeteilt werden, liegt auf der Hand; denn der Abzug erfolgt nur, wenn der Verpächter nicht selbst Milch erzeugt (vgl. § 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ZAV), und die zur staatlichen Reserve eingezogene Referenz-

menge soll alsbald wieder an aktive Milcherzeuger ausgegeben werden. Das ist auch das erklärte Ziel der Bestimmung (vgl. BRDrucks 577/99, S. 25).

4. Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG steht der Gültigkeit der Zusatzabgabenverordnung nicht entgegen.

Der Senat hat im Urteil vom 20. März 2003 (BVerwG 3 C 10.02 - BVerwGE 118, 70) bereits entschieden, dass die Zusatzabgabenverordnung nicht deshalb gegen das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG verstößt, weil sie in ihrer Präambel lediglich ihre bundesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage, nicht hingegen ihre gemeinschaftsrechtliche Grundlage anführt. Zur Begründung hat der Senat darauf hingewiesen, dass Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG dazu beitragen soll, dass die aus dem Prinzip der Gewaltentrennung folgenden engen Grenzen exekutiver Rechtsetzungsmacht nicht zu Lasten der (parlamentarischen) Legislative verschoben werden (a.a.O. <73 f.>). Die Vorschrift steht damit im Regelungszusammenhang des Art. 80 Abs. 1 GG insgesamt, der sich mit der Delegation von Rechtsetzungsmacht vom parlamentarischen Gesetzgeber auf den Verordnunggeber, also allein mit dem innerstaatlichen Verhältnis zwischen Gesetz- und Verordnunggeber befasst, nicht jedoch mit dem externen Verhältnis der nationalen Rechtssetzungsorgane zu denen der europäischen Gemeinschaft.

Hieran ist festzuhalten. Der Kläger bringt neue Gesichtspunkte nicht vor. Er beruft sich lediglich erneut auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Juli 1999 - 1 BvF 3/90 - zur Hennenhaltungsverordnung (BVerfGE 101, 1 <41 ff.>) sowie auf kritische Stimmen in der Literatur (u.a. Nierhaus, Bonner Kommentar zum GG, Rn. 327 zu Art. 80 Abs. 1; Erbel, DÖV 1989, 338 <341 f.>; Schwarz, DÖV 2002, 852 <853>; Düsing/Kauch, AUR 2003, 69), die der Senat bei seiner Entscheidung vom 20. März 2003 bereits berücksichtigt hat. Auch das vorgelegte Rechtsgutachten enthält keine neuen Argumente.

5. § 12 Abs. 2 ZAV ist auch nicht deshalb nichtig, weil diese Regelung keine genügende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage besäße.

a) Wer für die innerstaatliche Umsetzung, Ausfüllung und Durchführung von europäischem Gemeinschaftsrecht zuständig ist, richtet sich nach deutschem Verfassungsrecht. Soweit die Rechtsetzungskompetenz beim Bund liegt, ist grundsätzlich der Bundesgesetzgeber zuständig; er darf seine Rechtsetzungsmacht nur nach Maßgabe von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG an den Verordnunggeber delegieren. Die Verordnungsermächtigung muss nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinlänglich bestimmt sein, wobei das Maß der geforderten Bestimmtheit einerseits von der Eigenart der jeweiligen Regelungsmaterie und andererseits von der Intensität der Regelung abhängig ist (BVerfGE 58, 257 <277 f.>). Von diesen Grundsätzen ist auch in Ansehung der Umsetzung, Ausfüllung und Durchführung von europäischem Gemeinschaftsrecht nicht abzugehen, zumal dieses seinerseits überwiegend exekutivisch geprägt ist. Allerdings entfaltet das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot hier nur in dem Umfang seine Wirkungen, in dem das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten eigene Regelungsspielräume eröffnet oder belässt; denn nur insoweit besteht eine innerstaatliche Rechtsetzungsmacht (vgl. BVerfGE 45, 142 <164, 166>).

Ob eine gesetzliche Verordnungsermächtigung diesen Anforderungen genügt, ist durch Auslegung zu ermitteln, bei der nicht nur auf die Verordnungsermächtigung selbst, sondern auf die Gesamtregelung des Gesetzes abzustellen ist (BVerfGE 42, 191 <200>). Verweist das Gesetz auf Normen und Begriffe des europäischen Gemeinschaftsrechts, so ist auch dieses einzubeziehen (BVerfGE 29, 198 <210>; 34, 348 <366>). Es bestehen auch keine prinzipiellen Bedenken gegen dynamische Verweisungen, also gegen Ermächtigungen zur Umsetzung, Ausfüllung oder Durchführung von künftigem Gemeinschaftsrecht; denn der Gesetzgeber entäußert sich damit nicht einer eigenen Gesetzgebungsmacht, sondern bezeichnet nur näher, worauf sich die erteilte Verordnungsermächtigung bezieht (vgl. Nierhaus, a.a.O., Rn. 320). Dabei ist allerdings zu bedenken, dass sich das Gesetz durch die Verweisung von der Bestimmtheit des in Bezug genommenen Gemeinschaftsrechts abhängig macht. Wird das Gemeinschaftsrecht geändert und nimmt seine Bestimmtheit dabei ab, so verringert sich auch die Bestimmtheit der gesetzlichen Verordnungsermächtigung, die auf es Bezug nimmt.

b) Zur Regelung der Zusatzabgabe und der Referenzmengen im Milchsektor wird der deutsche Verordnunggeber ermächtigt durch § 8 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur

Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen - Marktorganisationengesetz (MOG) - vom 31. August 1972 (BGBl I S. 1617) i.d.F. der Bekanntmachung vom 20. September 1995 (BGBl I S. 1146), für den vorliegenden Zusammenhang zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 2. Mai 1996 (BGBl I S. 656). Mit Blick auf die Milch-Garantiemengen-Verordnung hat der Senat bislang angenommen, dass § 8 Abs. 1 Satz 1 MOG den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügt (Urteil vom 24. März 1988 - BVerwG 3 C 41.87 - BVerwGE 79, 171 <174>). Er befindet sich dabei in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschlüsse vom 5. und 6. September 1990 - 2 BvR 848/88 und 2 BvR 965/88 - juris) und des Bundesfinanzhofs (Beschluss vom 17. Dezember 1985 - VII B 116/85 - BFHE 145, 289 <296 ff.>; Urteil vom 22. April 1986 - VII R 184/85 - BFHE 146, 302 <306 f.>; Beschluss vom 25. September 2003 - VII B 309/02 - BFHE 203, 243 <247 ff.>). Allerdings hat diese Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass die Vorschrift selbst nur den Gegenstand (Inhalt) der möglichen Verordnungsregelung angibt, indem sie den Verordnunggeber zum Erlass von Vorschriften über das Verfahren bei der Aufteilung, Zuteilung und Änderung von Referenzmengen usw. im Rahmen von Marktordnungsmaßnahmen (Mengenregelungen) sowie über die Voraussetzungen und die Höhe solcher Mengenregelungen ermächtigt, während sie wegen des Zwecks und des Ausmaßes lediglich auf die Regelungen im Sinne des § 1 Abs. 2 MOG, also namentlich auf die Rechtsakte des Rates oder der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Schaffung und Durchführung der gemeinsamen Organisationen der Agrarmärkte (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 MOG) verweist und die Ermächtigung nur insofern beschränkt, als sie auf Vorschriften begrenzt ist, die zur Durchführung dieser EG-Regelungen "erforderlich" sind, und Vorschriften über die Voraussetzungen und die Höhe von Mengenregelungen nur erlaubt, soweit sie nach den EG-Regelungen bestimmt, bestimmbar oder begrenzt sind. Die Rechtsprechung hat jedoch angenommen, dass die Ermächtigung des § 8 Abs. 1 Satz 1 MOG durch diese Verweisung auf das Gemeinschaftsrecht auch hinsichtlich ihres Zwecks und ihres Ausmaßes hinlänglich bestimmt werde. Dem lag zugrunde, dass die maßgeblichen Verordnungen des Gemeinschaftsrechts - zunächst Art. 5c VO (EWG) Nr. 804/68 i.d.F. der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 sowie die Verordnung (EWG) Nr. 857/84, später dann die Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 - die nötigen Regelungen über die Zusatzabgabe und die Referenzmengen für die Anlieferung von Milch sehr weitgehend selbst trafen.

Allerdings hat schon die Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 die vorherigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wesentlich knapper gefasst und den Mitgliedstaaten Regelungsspielräume zur Verfolgung einer eigenen Marktstrukturpolitik eröffnet. Das geschah offenbar unter dem Eindruck des Subsidiaritätsprinzips, das durch den Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992 im primären Gemeinschaftsrecht verankert worden ist (heute Art. 5 EG). Dies wirft die Frage auf, ob sich der nationale Gesetzgeber weiterhin damit begnügen darf, die durch Gemeinschaftsrecht eröffneten Regelungsspielräume im Wesentlichen ohne eigene Vorgaben an den Verordnunggeber weiterzureichen (vgl. Thiele, Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG, 1997, S. 108 ff.). Das wird in dem Maße problematisch, in dem das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten nicht nur Fragen der zweckmäßigen Umsetzung vorgegebener Ziele im Rahmen eines vorgegebenen Regelungssystems, sondern Fragen von weiterreichender Bedeutung oder gar die Wahl zwischen mehreren verschiedenen Regelungssystemen überlässt. Namentlich wenn hierbei Grundrechte betroffen sind, muss der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen (vgl. BVerfGE 58, 257 <278>); das gilt auch bei der Umsetzung oder Konkretisierung von Gemeinschaftsrecht.

Das Berufungsgericht hat angenommen, dass mit dem Erlass der Änderungsverordnung (EG) Nr. 1256/1999 ein kritischer Punkt erreicht, wenn nicht überschritten sei (offen gelassen von BFH, Beschluss vom 25. September 2003 - VII B 309/02 - BFHE 203, 243 <249>). In der Tat ermächtigt der hierdurch neu eingefügte Art. 8a Buchstabe b VO (EWG) Nr. 3950/92 die Mitgliedstaaten, zu beschließen, die Bestimmungen über die Übertragung von Referenzmengen nach Art. 7 Abs. 1 der Verordnung nicht anzuwenden. Wie erwähnt, enthält Art. 7 Abs. 1 VO (EWG) Nr. 3950/92 die grundlegenden Bestimmungen über die Übertragbarkeit von Referenzmengen und schreibt namentlich den Grundsatz der nur flächengebundenen Übertragbarkeit von Referenzmengen fest. Dieses Übertragungssystem durch ein anderes zu ersetzen, kommt einem Paradigmenwechsel gleich, und es fragt sich, ob der deutsche Verordnunggeber von dieser Möglichkeit ohne eine grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers Gebrauch machen durfte. Dem kann nicht entgegengehalten werden, das Übertragungssystem als solches betreffe nur eine nachrangige Frage im Rahmen der Gesamtregelung über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor. Für die Ausübung der Grundrechte, namentlich von Art. 12 und Art. 14

GG, ist das Übertragungssystem von erheblicher Bedeutung, gerade wenn der Milchmarkt mit Zusatzabgaben und Referenzmengen kontingentiert ist.

c) Den aufgeworfenen Fragen braucht indes nicht weiter nachgegangen zu werden. Die beschriebenen verfassungsrechtlichen Bedenken betreffen nur die Einführung des neuen Übertragungssystems, nicht jedoch auch diejenigen Vorschriften - wie den hier allein streitentscheidenden § 12 ZAV -, welche Regelungen im Gefolge des bisherigen Übertragungssystems für eine Übergangszeit aufrechterhalten; denn dies bewegt sich auf der herkömmlichen Linie, die vom Gemeinschaftsrecht hinlänglich vorkonturiert war und ist. Allerdings richten sich die verfassungsrechtlichen Bedenken aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht an die Verordnung, sondern an das ermächtigende Gesetz (vgl. BVerfGE 101, 1 <30>). § 8 Abs. 1 Satz 1 MOG erscheint indes als teilbar. Wie gezeigt, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken, soweit der Verordnungsgeber zur Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zum Milchsektor nach dem bisherigen Regelungssystem ermächtigt wurde und wird. Er ist und bleibt daher ermächtigt, das bisherige Übertragungssystem beizubehalten und fortzuentwickeln. Verfassungsrechtlich bedenklich ist § 8 Abs. 1 Satz 1 MOG lediglich für einen Paradigmenwechsel, also hinsichtlich der Anwendung von Art. 8a Buchstabe b VO (EWG) Nr. 3950/92. Der vorliegende Rechtsstreit betrifft diesen Paradigmenwechsel als solchen jedoch nicht.

§ 8 Abs. 1 Satz 1 MOG ist auch insoweit hinlänglich bestimmt, als der Verordnungsgeber auf dem Boden des bisherigen Übertragungssystems den Einzug von Teilen einer verpachteten Referenzmenge zugunsten der staatlichen Reserve vorsieht. Schon der Wortlaut des Gesetzes erwähnt Regelungen über die Aufteilung, Zuteilung und Änderung von Garantiemengen, und der ergänzende Verweis auf das europäische Gemeinschaftsrecht nimmt auch Art. 8a Buchstabe a VO (EWG) Nr. 3950/92 in Bezug, der den Abzug zu dort näher bestimmten Zwecken vorsieht.

6. Der Drittelabzug nach § 12 Abs. 2 Satz 1 ZAV verletzt den Kläger nicht in seinem Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 GG).

a) Nach der Rechtsprechung des Senats nimmt die einem milcherzeugenden Betrieb zugeteilte Referenzmenge am Eigentumsschutz des Betriebes teil (Urteile vom

8. Dezember 1988 - BVerwG 3 C 6.87 - BVerwGE 81, 49 <54>, vom 17. Juni 1993 a.a.O. <325 ff.> und vom 11. November 1993 - BVerwG 3 C 37.91 - BVerwGE 94, 257 <263>). Daran ist festzuhalten. Der Milchbetrieb genießt den Schutz des Art. 14 GG. Die dem Betrieb zugeteilte Referenzmenge legt die wirtschaftliche Ausnutzbarkeit der Betriebsmittel fest und bestimmt damit zugleich Inhalt und Schranken des Eigentums am Betrieb selbst. Zwar betreffen wirtschaftslenkende Maßnahmen des Staates in aller Regel nur die Erwerbchancen des Betriebsinhabers, und zu diesem Zweck erlassene Erlaubnisse, Konzessionen und Kontingente rechnen deshalb im Allgemeinen nicht zu dem als Eigentum geschützten Bestand des Betriebes. Anders verhält es sich indes, wenn ein dem Betrieb zugeteiltes Kontingent mit einem rechtlichen oder faktischen Produktionsverbot jenseits des Kontingents einhergeht. So liegt es bei den Milchquoten. Zwar ist die Referenzmenge rechtlich nur eine Abgabebegünstigung (Urteil vom 17. Juni 1993 a.a.O. <326>; BGH, Urteil vom 26. April 1991 - V ZR 53/90 - BGHZ 114, 277 <281>); sie gleicht in ihren wirtschaftlichen Folgen aber einer der Menge nach begrenzten Produktionserlaubnis. Mit ihr legt der Staat die Grenzen der wirtschaftlichen Ausnutzbarkeit des Betriebs und namentlich der sächlichen Betriebsmittel (insbesondere Tiere, Ställe, Maschinen, Weideland) hoheitlich fest. Damit bestimmt er Inhalt und Schranken des Eigentums an diesen Betriebsmitteln (Urteil vom 8. Dezember 1988 a.a.O. <53, 54>; vgl. Beschluss vom 7. Dezember 1995 - BVerwG 3 C 12.92 - Buchholz 451.512 Nr. 116 <S. 104>).

Die Referenzmenge als solche hat der Senat hingegen nicht als möglichen Gegenstand des grundrechtlichen Eigentumsschutzes anerkannt. Dabei hatte er den vom Milchquotenrecht vorgestellten Regelfall im Blick, dass Referenzmengen nur zusammen mit dem Betrieb oder einer Betriebsfläche übertragbar sind. Dann nämlich sind sie schon formal kein selbständiger Gegenstand des Rechtsverkehrs (Urteile vom 15. November 1990 - BVerwG 3 C 42.88 - BVerwGE 87, 94 <101, vom 17. Juni 1993 a.a.O. <326> und vom 11. November 1993 a.a.O. <263>). Der Senat hat freilich ausdrücklich offen gelassen, ob anderes für flächenlos übertragbare Referenzmengen zu gelten habe (Urteil vom 17. Juni 1993 ebd.). Der Verordnungsgeber hatte nämlich seit 1990 die befristete Übertragung - regelmäßig die Verpachtung - der Referenzmengen auch unabhängig von dem Milchbetrieb oder einer Betriebsfläche zugelassen (vgl. § 7a MGVO, eingefügt durch die 16. Änderungsverordnung vom 3. Juli 1990, BGBl I S. 1334, und § 7 Abs. 2a Satz 2 Nr. 1 MGVO, eingefügt durch die

29. Änderungsverordnung vom 24. September 1993, BGBl I S. 1659). Damit wurde die Referenzmenge als solche verkehrsfähig und zu einem möglichen verselbständigten Gegenstand des privaten Rechtsverkehrs.

Auch die flächenlos verpachtete Referenzmenge genießt jedoch als solche, unabhängig vom Milchbetrieb, keinen Eigentumsschutz. Die Abspaltung vom Betrieb ihres Inhabers erfolgt nur für die Dauer der Verpachtung und hebt die prinzipielle Bindung an diesen Betrieb nicht auf. Sie behält ihren Charakter als Abgabevergünstigung und ihre wirtschaftliche Bedeutung als beschränkte Produktionserlaubnis und legt damit unverändert die wirtschaftliche Ausnutzbarkeit des Betriebes fest, auch wenn ihr Inhaber davon vorübergehend keinen Gebrauch macht. Zwar wird sie für ihn stattdessen zu einer besonderen Einnahmequelle. Die Pachteinahmen treten jedoch nur an die Stelle der möglichen Erlöse aus der eigenen Anlieferung von Milch, auf die ihr Inhaber mit der Verpachtung verzichtet. Das Äquivalent einer zusätzlichen eigenen Leistung - über die Investitionen in die eigenen sächlichen Betriebsmittel hinaus, die regelmäßig Grundlage der dem Betrieb zugeteilten Referenzmenge sind - stellen sie nicht dar.

b) Die Verminderung der ihrem Inhaber bislang zustehenden Referenzmenge um ein Drittel berührt nach dem Vorstehenden dessen Eigentum an seinem landwirtschaftlichen Betrieb. Hierfür ist gleichgültig, ob der Abzug aus Anlass der Beendigung eines Pachtverhältnisses oder aus anderem Anlass erfolgt. Entgegen der Ansicht des Berufungsgerichts ist hierfür auch gleichgültig, ob der Inhaber die zurückerhaltene Referenzmenge nunmehr selbst beliefern oder aber erneut verpachten will. Entscheidend ist, dass die seinem Betrieb zugeteilte Referenzmenge teilweise entzogen und damit die Nutzbarkeit seiner sächlichen Betriebsmittel zur Milcherzeugung geschmälert wird. Dies beeinträchtigt sein grundrechtlich geschütztes Eigentum an dem Betrieb nicht nur dann, wenn die zur Milcherzeugung geschaffenen sächlichen Betriebsmittel aktuell zur Milcherzeugung genutzt werden, sondern auch dann, wenn sie hierzu bestimmt und geeignet sind und nur vorübergehend nicht oder nicht vollständig zur Milcherzeugung genutzt werden. Es muss nämlich in Rechnung gestellt werden, dass Inhaber von Referenzmengen, die aus Altersgründen ihre Milcherzeugung eingestellt haben, die Referenzmengen im Wege der Verpachtung oft gleichwohl auf dem Hof halten wollen, um ihren Erben die spätere Fortsetzung der Milcherzeugung

zu ermöglichen; dann stellt sich die Verpachtung gerade als Mittel zur Wahrung des Betriebsbestandes dar.

c) Der in § 12 Abs. 2 ZAV angeordnete Drittelabzug ist jedoch verfassungsgemäß. Die Regelung bestimmt Inhalt und Schranken der künftigen Nutzbarkeit der sächlichen Betriebsmittel (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG); ihre Verfassungsmäßigkeit setzt voraus, dass sie einen gerechten, namentlich einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen der prinzipiellen Privatnützigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) und den berechtigten Belangen der Allgemeinheit (Art. 14 Abs. 2 GG) herstellt (stRspr, vgl. nur BVerfGE 52, 1 <29 f.>). Diesen Anforderungen ist genügt.

Die Regelung verfolgt das Ziel, sicherzustellen, dass Referenzmengen möglichst aktiven Milcherzeugern zugeordnet werden; diese sollen von der Notwendigkeit entlastet werden, Referenzmengen zuzupachten (BRDrucks 577/99, S. 25; vgl. Art. 8a Buchstabe a VO <EWG> Nr. 3950/92). Dahinter steht die Erkenntnis, dass die Möglichkeit der Verpachtung von Referenzmengen - mit oder ohne Fläche - in steigendem Ausmaß zu Dauerverpachtungen geführt hat, worin der europäische wie der deutsche Verordnungsgeber eine Fehlentwicklung sieht, welche die Kosten der aktiven Milcherzeuger erhöht und ihre Einkommen schmälert. Die Verpachtung zurückzudrängen, indem sie mit einem spürbaren Abzug zugunsten der staatlichen Reserve belegt wird, stellt zweifellos ein geeignetes Mittel dar, die beschriebene Fehlentwicklung zu korrigieren. Das wird durch den Hinweis des Klägers auf gleichwohl gestiegene Milchpreise nicht in Frage gestellt; dem Verordnungsgeber ging es nicht in erster Linie um die Milchpreise, sondern um die Kosten der Milchbetriebe.

Die Regelung respektiert auch die Privatnützigkeit des betroffenen Eigentums. Der Drittelabzug findet nicht statt, wenn der Verpächter für sich oder seinen Ehegatten oder dessen Rechtsnachfolger im Wege der gesetzlichen, gewillkürten oder vorweggenommenen Erbfolge die zurückfallende Referenzmenge für die eigene Milcherzeugung benötigt (§ 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ZAV). Damit wird der Abzug auf Fälle beschränkt, in denen der Verpächter nicht nur für seine Person die Milcherzeugung aufgeben, sondern auch seine Betriebsanlagen nicht länger für die Milcherzeugung durch Angehörige oder Erben bereithält. Ob der Drittelabzug auch dann erfolgen kann, wenn der Verpächter bei Beendigung des Pachtverhältnisses seinen ge-

samten Betrieb mitsamt der Referenzmenge verkaufen will (vgl. § 7 Abs. 2 ZAV), betrifft eine besondere Frage und bedarf im vorliegenden Falle keiner Entscheidung.

Allerdings wird der Inhaber der verpachteten Referenzmenge genötigt, die eigene Milcherzeugung (wieder) aufzunehmen oder auszuweiten oder aber den Betrieb im Wege der vorweggenommenen Erbfolge alsbald zu übertragen, sofern eine Fortsetzung des Pachtverhältnisses nicht zustande kommt. Dieser Zwang zur raschen Disposition aber ist ihm zumutbar, zumal bei vorweggenommener Erbfolge der Übernehmer seinerseits die Milcherzeugung nicht sofort selbst aufnehmen muss - was zumal bei Minderjährigen Schwierigkeiten begegnet -, sondern den Betrieb als Ganzen seinerseits zwischenverpachten darf (§ 7 Abs. 5 Halbsatz 2, Abs. 2 ZAV).

Schließlich verletzt die Höhe des Abzugs mit einem Drittel auch nicht das Übermaßverbot. Dabei muss in Rechnung gestellt werden, dass der Abzug unter den beschriebenen Voraussetzungen nur denjenigen trifft, der allein noch an einer kapitalistischen Nutzung oder Verwertung der Referenzmenge - sei es durch weitere Verpachtung, sei es durch Verkauf - interessiert ist. Die verpachtete Referenzmenge als solche genießt jedoch keinen Eigentumsschutz. Der landwirtschaftliche Betrieb, dessen wirtschaftliche Nutzbarkeit zur Milcherzeugung sie bestimmt, soll zu diesem Zweck nicht länger betrieben werden. Sein Eigentümer wird allenfalls insofern beschwert, als der Drittelabzug seinen Betrieb zu einem Zeitpunkt treffen kann, bevor sich die Investitionen in die sächlichen Betriebsmittel, welche Grundlage seiner Referenzmenge waren, amortisiert haben. Die darin gelegene nachträgliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Investitionsbedingungen hält sich aber in einem zumutbaren Rahmen, zumal die Neuregelung schon geraume Zeit zuvor diskutiert worden war.

7. Eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) lässt sich nicht erkennen. Der Kläger meint, durch § 12 Abs. 2 ZAV werde in seine Vertragsfreiheit eingegriffen, indem die Bedingungen, zu denen er die strittige Referenzmenge verpachtet habe, nachträglich verändert würden. Das ist jedoch nicht der Fall. Die Neuregelung hat den geschlossenen Pachtvertrag unberührt gelassen. Namentlich wurde der Pächter nicht von seiner vertraglichen Pflicht zur Rückgewähr der Pacht-sache (teilweise) entbunden. Es wurde lediglich dem Kläger etwa ein Drittel der ver-

pachteten Referenzmenge aus Anlass der Rückgewähr entzogen. Dieser Entzug knüpfte an den Ablauf des Pachtverhältnisses an, ohne dieses jedoch inhaltlich zu verändern.

Auch der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) wird nicht verletzt. Richtig ist, dass § 12 Abs. 2 ZAV unter anderem danach differenziert, ob der Inhaber der Referenzmengen, an den diese nach Ablauf einer Verpachtung zurückfallen, selbst Milch erzeugt oder nicht; der Abzug wird nur bei letzteren vorgenommen. Das findet jedoch seinen sachlichen Grund in der Absicht des Verordnunggebers, die Referenzmengen wieder stärker den aktiven Milcherzeugern zuzuordnen und ihre bloß kapitalistische Nutzung zurückzudrängen. Dass die Bestimmung nur Pachtverträge erfasst, die mit Ablauf des 31. März 2000 oder später beendet werden, nicht jedoch früher ablaufende, ist unvermeidliche Folge einer Neuregelung, die zu einem Stichtag eingeführt wird.

8. Schließlich ist auch eine Verletzung von Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts nicht erkennbar, und zwar auch nicht der gemeinschaftsrechtlichen Eigentumsgarantie. Der Senat hat bereits darauf hingewiesen, dass das in der Rechtsordnung der Gemeinschaft gewährleistete Eigentumsrecht nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht das Recht zur kommerziellen Verwertung eines Vorteils wie der im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation zugeteilten Referenzmenge umfasst, der weder aus dem Eigentum noch aus der Berufstätigkeit des Betroffenen herrührt, und dass die Referenzmenge als solche hiernach nicht den Schutz der gemeinschaftlichen Eigentumsgewährleistung genießt (Urteile vom 24. März 1994 - BVerwG 3 C 5.93 - und vom 6. September 1995 - BVerwG 3 C 1.94 - Buchholz 451.512 Nr. 91 <S. 13> und Nr. 112 <S. 90> m.w.N.). Das gilt unverändert. Der Kläger hat nicht aufzuzeigen vermocht, inwiefern Referenzmengen, die von ihrem Inhaber nicht zur Milcherzeugung, sondern ausschließlich kapitalistisch

genutzt werden, der gemeinschaftsrechtlichen Eigentumsgarantie unterfallen, zumal eine derartige kapitalistische Nutzung den Zwecken des europäischen Milchquotenrechts gerade zuwiderläuft.

Prof. Dr. Driehaus

van Schewick

Dr. Dette

Liebler

Prof. Dr. Rennert

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 7 235 € festgesetzt.

Prof. Dr. Driehaus

van Schewick

Dr. Dette

Liebler

Prof. Dr. Rennert

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Verfassungsrecht
Milchquotenrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG Art. 14, Art. 80 Abs. 1
MOG § 8 Abs. 1
MGV § 7 Abs. 2a
ZAV § 12 Abs. 2
VO (EWG) Nr. 3950/92 Art. 7, Art. 8a

Stichworte:

Milch; Milchquote; Milch-Garantiemenge; Referenzmenge; staatliche Reserve; Abzug zugunsten der staatlichen Reserve; Zusatzabgabenverordnung; Verordnungsermächtigung; Zitiergebot; Bestimmtheitsgebot bei Umsetzung von Gemeinschaftsrecht; Eigentum; Eigentumsschutz für Gewerbebetrieb.

Leitsätze:

1. Verweist eine gesetzliche Verordnungsermächtigung auf europäisches Gemeinschaftsrecht in seinem jeweiligen Bestande, so macht es sich von der Bestimmtheit des in Bezug genommenen Gemeinschaftsrechts abhängig. Wird das Gemeinschaftsrecht geändert und nimmt seine Bestimmtheit dabei ab, so verringert sich auch die Bestimmtheit der gesetzlichen Verordnungsermächtigung, die darauf Bezug nimmt.
2. Die einem milcherzeugenden Betrieb zugeteilte Referenzmenge nimmt am Eigentumsschutz des Betriebes teil. Die Referenzmenge als solche genießt auch dann keinen darüber hinausgehenden Eigentumsschutz, wenn sie flächenlos verpachtet wird.
3. Wird ein Teil der einem landwirtschaftlichen Betrieb zugeteilten Referenzmenge entzogen, so wird das Eigentum an dem Betrieb auch dann beeinträchtigt, wenn die zur Milcherzeugung geschaffenen sächlichen Betriebsmittel vorübergehend nicht oder nicht vollständig zur Milcherzeugung genutzt werden.

Urteil des 3. Senats vom 16. September 2004 - BVerwG 3 C 35.03

- I. VG Würzburg vom 24.10.2002 - Az.: VG W 6 K 00.1360 -
- II. VGH München vom 24.06.2003 - Az.: VGH 9 BV 02.3024 -