



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 41.09
VGH 20 B 09.410

Verkündet
am 21. Oktober 2010
Harnisch
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 21. Oktober 2010
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,
Dr. Möller und Dr. Wysk

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 28. April 2009 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin züchtet Schlachtvieh. Sie begehrt von der beklagten Tierseuchenkasse eine Entschädigung für die Maßregelung eines am 5. Oktober 2004 geschlachteten Stieres. Dieser war dem Schlachthof als gesundes Tier angeliefert worden, wurde dort jedoch einer Schlachtcharge zugeordnet, in der später ein positiv auf Bovine Spongiforme Enzephalopathie (BSE, einer Form der transmissiblen spongiformen Enzephalopathien - TSE) getestetes Rind aufgefunden wurde. Die Stadt Augsburg gab der Klägerin daher mit Anordnung vom 27. Oktober 2004 auf der Grundlage der BSE-Untersuchungsverordnung auf, das Fleisch des Stieres zu vernichten. Sämtliche Tiere innerhalb der Charge, die nach dem infizierten Tier geschlachtet worden seien, gälten als verunreinigt und seien im Sinne eines vorbeugenden Verbraucherschutzes zu beseitigen.

Die Klägerin kam der Anordnung nach. Sie verlangt für den Verlust des Schlachtkörpers eine Entschädigung nach § 66 des Tierseuchengesetzes (TierSG), deren Höhe von den Beteiligten übereinstimmend auf 1 600 € beziffert worden ist. Die Beklagte lehnte dies ab. Entschädigungen würden nur für Tierverluste geleistet, nicht aber für die Vernichtung von Fleisch, das aus Gründen der Fleischhygiene als verunreinigt gelte.

- 2 Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Ein Anspruch nach § 66 Nr. 5 TierSG bestehe nicht, weil das Fleisch nach der Schlachtung nicht aufgrund einer tierseuchenrechtlichen Bestimmung gemäßregelt worden sei. Auf europarechtliche Bestimmungen könne der Anspruch ebenfalls nicht gestützt werden. Soweit die Klägerin ihren Anspruch auf die Grundsätze der Enteignung oder des enteignungsgleichen Eingriffs stützen wolle, sei der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten gegeben; eine Verweisung komme nicht in Betracht, weil sich ein solcher Anspruch gegen die Stadt Augsburg richte.

- 3 Auf die Berufung der Klägerin hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof das Urteil geändert und die Beklagte verurteilt, an die Klägerin 1 600 € nebst Zinsen ab Rechtshängigkeit zu zahlen; hinsichtlich des weitergehenden Zinsanspruchs hat er die Klage abgewiesen. Entschädigung könne die Klägerin nach § 66 Nr. 5 TierSG verlangen und mit der allgemeinen Leistungsklage geltend machen. Die Maßregelung beruhe auf der BSE-Untersuchungsverordnung und damit auch auf einer tierseuchenrechtlichen Vorschrift. BSE sei unzweifelhaft eine Tierseuche im Sinne des Tierseuchengesetzes. Mit der Maßregelung solle verhindert werden, dass Menschen sich durch den Genuss von Fleisch, dessen BSE-Infizierung zumindest nicht ausgeschlossen werden könne, der Gefahr aussetzen, von der Krankheit befallen zu werden. Die allgemeine Prophylaxe gegen eine Übertragung der BSE auf den Menschen habe der Gesetzgeber dem Tierseuchenrecht zugerechnet. Dass es sich auch um eine Maßnahme der Fleischhygiene handele, stehe dem nicht entgegen. Eine strikte Trennung von Fleischhygiene und Tierseuchenbekämpfung verbiete sich, schon weil ein Teilbereich des Tierseuchenrechts auch Zielen der Fleischhygiene diene. Die Zweckbestimmung des § 66 TierSG stimme damit überein, denn der Gesetzgeber habe mit der Entschädigungspflicht auch vermeiden wollen, dass derje-

nige eine Erlöseinbuße hinnehmen müsse, der sich - wie die Klägerin - an die Verpflichtung halte, keine kranken oder verdächtigen Tiere zur Schlachtung zu schicken.

- 4 Mit ihrer Revision macht die Beklagte geltend, das Urteil des Verwaltungsgesichtshofs stelle eine Kehrtwende im Grundverständnis des Tierseuchenentschädigungsrechts dar. Bislang sei § 66 TierSG als Anspruch eigener Art betrachtet worden, der aus Zweckmäßigkeitserwägungen auf eine wirksame Seuchenbekämpfung ziele; im Übrigen solle gemäß § 68 Abs. 1 Nr. 7 TierSG grundsätzlich keine Entschädigung gewährt werden, wenn Schlachtvieh Schlachtstätten zugeführt worden sei. Insgesamt verfolge der Gesetzgeber eine systematische Trennung zwischen Fleischhygiene- und Tierseuchenrecht, die vom Berufungsgericht durchbrochen werde. Die Maßregelung nach der BSE-Untersuchungsverordnung diene dem Verbraucherschutz, nicht aber der Tierseuchenbekämpfung. Beim BSE-Test handele es sich um eine fleischhygiene- und damit lebensmittelrechtliche Untersuchung. Dem Fleischhygienerecht gehe es im Kern um die Genusstauglichkeit von Fleisch für den Menschen. Das Risiko, dass Fleisch aufgrund von Verunreinigungen im Schlachthof für den menschlichen Verzehr untauglich werde, werde nicht mehr vom Tierseuchenrecht und seinen speziellen Entschädigungsregelungen erfasst. Das Tierseuchenentschädigungsrecht sei auch nicht als allgemeine Schlachtviehversicherung ausgestaltet, weshalb die Entschädigungsregelungen in § 66 Tierseuchengesetz keiner erweiternden Auslegung zugänglich seien. Der Klaganspruch ergebe sich auch nicht aus § 72c TierSG i.V.m. Art. 13 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 999/2001. Diese Vorschrift sei nicht unmittelbar anwendbar, weil kein Tierverlust angeordnet, sondern die Verwertbarkeit des Fleisches ausgeschlossen worden sei. Zwar sei eine Entschädigungspflicht nach EU-Recht auch für die ersten beiden Tiere anzunehmen, die dem BSE-Rind in derselben Schlachtcharge nachfolgten. Über das EU-Recht hinaus komme eine erweiternde oder analoge Anwendung auf die Regelung der deutschen BSE-Untersuchungsverordnung, welche die Vernichtung der gesamten weiteren Schlachtcharge vorsehe, aber nicht in Betracht. Ausweislich der Materialien sei man sich der Mehrbelastungen für die Fleischwirtschaft bewusst gewesen, ha-

be aber dennoch keine Entschädigungsregelung vorgesehen. Daher liege keine planwidrige Regelungslücke vor.

- 5 Die Klägerin verteidigt das Urteil des Berufungsgerichts.
- 6 Die Landesadvokatur Bayern schließt sich der Auffassung der Beklagten an, dass mangels einer tierseuchenrechtlichen Maßregelung keine Entschädigung durch die Beklagte zu leisten sei.
- 7 Auch der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht vertritt diesen Standpunkt.

II

- 8 Die Revision ist unbegründet. Zwar verletzt das Urteil des Berufungsgerichts Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), weil es annimmt, dass die Klägerin eine Entschädigung für die Maßregelung ihres Rindes unmittelbar aufgrund von § 66 Nr. 5 Tierseuchengesetz (TierSG) beanspruchen könne. Es erweist sich jedoch aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO); denn der Klägerin ist Entschädigung in dem vom Berufungsgericht ausgeurteilten Umfang nach § 72c TierSG zu gewähren.
- 9 1. Die Klage ist als Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 Fall 2 VwGO) statthaft. Über die Gewährung einer Entschädigung nach dem Tierseuchengesetz hat die Beklagte durch Verwaltungsakt zu entscheiden. Das ergibt sich aus Art. 5 Abs. 2 Nr. 1 des bayerischen Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts vom 8. April 1974 (BayRS 7831-1-U), wonach die Tierseuchenkasse die Aufgabe hat, die gesetzlich vorgeschriebene Entschädigung für Tierverluste festzusetzen sowie die Entschädigungen im Auftrag des Staates auszuführen. Der Erlass eines Verwaltungsakts trägt dem Umstand Rechnung, dass Voraussetzungen und Höhe der Entschädigung nach § 66 TierSG in einer behördlichen Entscheidung mit Außenwirkung festzustellen sind. Das ist bereits in der bisherigen Rechtsprechung des Senats zugrunde gelegt worden (vgl. Urteile

vom 20. Januar 2005 - BVerwG 3 C 15.04 - NVwZ-RR 2005, 446 <448> =
Buchholz 418.6 TierSG Nr. 18 und vom 13. März 2008 - BVerwG 3 C 10.07 -
NVwZ-RR 2008, 449 = Buchholz 418.6 TierSG Nr. 19).

- 10 2. Die Klage ist begründet.
- 11 a) Entgegen der Annahme des Berufungsgerichts lässt sich der Klaganspruch allerdings nicht unmittelbar aus § 66 Nr. 5 TierSG herleiten. Nach dieser Bestimmung wird eine Entschädigung in Geld geleistet unter anderem für Rinder, die Schlachtstätten zugeführt und bei der amtstierärztlichen Auftriebsuntersuchung oder bei der Schlachtieruntersuchung als nicht seuchenkrank oder seuchenverdächtig befunden worden sind, sofern deren Fleisch nach der Schlachtung aufgrund einer tierseuchenrechtlichen Vorschrift oder einer auf eine solche Vorschrift gestützten behördlichen Anordnung gemäßregelt worden ist. Das Berufungsgericht ist zu Unrecht davon ausgegangen, dass die Maßregelung auf „eine tierseuchenrechtliche Vorschrift“ gestützt war.
- 12 Das Adjektiv „tierseuchenrechtlich“ hat nach dem Wortsinn und seiner systematischen Verwendung Bedeutung nur im unmittelbaren Zusammenhang des Tierseuchengesetzes und der aufgrund dessen Ermächtigungen (vgl. §§ 2a, 7, 7c TierSG) erlassenen Rechtsverordnungen. Im Tierseuchengesetz nimmt der Begriff ausschließlich Bezug auf die in diesem Gesetz selbst angelegten Befugnisse und Maßnahmen. Tierseuchenrechtlich ist eine Maßregel (insbesondere in §§ 18 bis 30 TierSG) oder sonstige Maßnahme daher, wenn sie in diesem Gesetz als solche vorgesehen ist. In diesem Sinne verweist § 17f TierSG („tierseuchenrechtlich vorgeschriebenen Desinfektionen und Entwesungen“) auf die Maßregeln nach § 17 Abs. 1 Nr. 11, 14 und 20, Abs. 3 Nr. 4 und 5 sowie § 27. Dasselbe gilt für § 66 Nr. 4 TierSG („tierseuchenrechtlich vorgeschriebenen oder behördlich angeordneten Impfung, Behandlung oder Maßnahme diagnostischer Art“), der auf die Maßregeln etwa nach § 17 Abs. 1 Nr. 1 und 17, Abs. 3 Nr. 1, § 23 und die Maßnahmen nach § 11 Abs. 2, § 12 verweist, sowie für § 69 Abs. 2 TierSG („auf Grund einer tierseuchenrechtlichen Vorschrift gesperrten Bestand“), womit die Maßnahmen nach § 22 und § 64 in den Blick genommen sind. Nichts anderes gilt für allgemeine Bezugnahmen auf eine „tier-

seuchenrechtlich vorgeschriebene oder behördlich angeordnete Maßnahme“ oder auf eine „tierseuchenrechtliche Vorschrift“ (vgl. § 66 Nr. 5, § 67 Abs. 1 und 4, § 68 Abs. 1 Nr. 6, § 81 Abs. 1 und 2 TierSG). Überall soll sichergestellt werden, dass die im Tierseuchengesetz vorgesehenen Maßnahmen mit den ihrer Umsetzung dienenden Verbots-, Überwachungs- und Entschädigungsvorschriften deckungsgleich sind.

- 13 Für § 66 Nr. 5 TierSG wird dieses Verständnis durch die Entstehungsgeschichte der Vorläuferregelung im Viehseuchengesetz bestätigt. Die noch im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Viehseuchengesetzes vom 17. Januar 1972 (BTDrucks VI/3017 S. 3 Nr. 15) enthaltene Formulierung „sofern deren Fleisch nach der Schlachtung auf Grund einer viehseuchenrechtlichen Vorschrift oder behördlichen Anordnung gemäßregelt worden ist“ wurde auf Anregung des Bundesrates dahin ergänzt, dass die Maßregelung in „einer auf eine solche Vorschrift gestützten behördlichen Anordnung“ enthalten sein müsse (BTDrucks VI/3017 S. 13 f.). Diese Ergänzung sollte klarstellen, dass die Maßregelung nicht auf das Fleischbeschaugesetz, den Vorläufer des Fleischhygienegesetzes (vgl. die Umbenennung durch das Gesetz zur Änderung des Fleischbeschaugesetzes vom 13. April 1986, BGBl I S. 398), gestützt worden sein durfte. Die Formulierung wurde bei der Umbenennung des Viehseuchengesetzes in „Tierseuchengesetz“ beibehalten (vgl. Art. 1 des Elften Gesetzes zur Änderung des Viehseuchengesetzes vom 28. März 1980, BGBl I S. 380).
- 14 Der Gesetzgeber verfolgt seither eine grundsätzlich strikte Trennung tierseuchenrechtlicher und lebensmittelrechtlicher Vorschriften, die auch Folge gesonderter Regelungskompetenzen ist. So unterscheidet das Verfassungsrecht die Kompetenztitel für „Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG und für das „Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG und bindet nur die Inanspruchnahme der letztgenannten Kompetenz an die besonderen Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG. Das europäische Gemeinschaftsrecht verweist als Rechtsgrundlage entweder auf ex-Art. 152 Abs. 4 Buchst. b EG („Gesundheitswesen“) oder auf ex-Art. 37 EG („Agrarpolitik“). Zwischen den Rechtsbereichen mag es faktische Berührungen

und Überschneidungen geben; dies berechtigt aber nicht dazu, die vorgegebene Systematik zu durchbrechen. Nach ihr soll die Maßregelung von Fleisch aufgrund anderer als im Tierseuchengesetz enthaltener Vorschriften ohne Entschädigung bleiben. Dazu gehören insbesondere jene Fälle, in denen Fleisch in einer fleischhygienerechtlichen Entscheidung die Verkehrsfähigkeit abgesprochen wird.

- 15 Ausgehend davon handelt es sich hier nicht um eine Maßregelung auf tierseuchenrechtlicher Grundlage. Die Anordnung vom 27. Oktober 2004 war auf § 4 der Verordnung zur fleischhygienerechtlichen Untersuchung von geschlachteten Rindern auf BSE (BSE-UntersV) i.d.F. der Bekanntmachung vom 18. September 2002 (BGBl I S. 3730) gestützt. Diese Verordnung hat ihre Ermächtigungsgrundlage nicht im Tierseuchengesetz, sondern im Fleischhygienegesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 8. Juli 1993, BGBl I S. 1189 (FIHG a.F.; vgl. Verordnung vom 1. Dezember 2000, BGBl I S. 1659). Sie dient ausschließlich lebensmittel- und Verbraucherschutzrechtlichen Zielen, nicht aber der Bekämpfung von Tierseuchen (vgl. § 1 FIHG a.F., deutlicher § 14 Abs. 1 i.V.m. §§ 1, 2 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs i.d.F. von Art. 1 des Gesetzes vom 1. September 2005, BGBl I S. 2618).
- 16 b) Auch eine analoge Anwendung des § 66 Nr. 5 TierSG verbietet sich angesichts der vom Normgeber gewollten Trennung der Rechtsbereiche. Von einer Entschädigungsregelung für die Maßregelung von Schlachtfleisch ist bewusst abgesehen worden, eine planwidrige Lücke liegt somit nicht vor. Die Maßregelung ist als staatliche Maßnahme zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Fleischmarktes betrachtet worden, womit gerechtfertigt wurde, absehbare finanzielle „Mehrbelastungen“ infolge der Verluste von Schlachtfleisch der Fleisch- und Landwirtschaft zu überbürden und der Regulierung durch den Marktpreis zu überlassen (vgl. BTDrucks 14/7153 <neu> S. 7 zu A.; BTDrucks 14/7467 und BRDrucks 882/01 S. 19). Damit fehlt es für eine analoge Anwendung auch an einer Vergleichbarkeit der Interessenlagen. § 66 Nr. 5 TierSG will denjenigen vor Erlöseinbußen bewahren, der sich an seine Verpflichtung hält, keine kranken oder verdächtigen Tiere zur Schlachtung zu schicken (BTDrucks VI/3017 S. 10). Diese Prämienfunktion trifft auf Erlöseinbußen von vornherein

nicht zu, die sich aus dem Verlust von später als genussuntauglich eingestuftem Schlachtfleisch ergeben.

- 17 3. Der Anspruch auf Entschädigung in der geltend gemachten Höhe ergibt sich aber aus § 72c i.V.m. § 66 TierSG. § 72c ist durch Art. 4 Nr. 1b des Gesetzes zur Änderung des Fleischhygienegesetzes, des Geflügelfleischhygienegesetzes und des Tierseuchengesetzes vom 7. März 2002 (BGBl I S. 1046) in das Tierseuchengesetz eingefügt worden und am 14. März 2002 in Kraft getreten; die Vorschrift war mithin in dem für die Prüfung der Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkt des Tierverlustes (vgl. Urteil vom 20. Januar 2005 - BVerwG 3 C 15.04 - a.a.O.) geltendes Recht. Hiernach gelten, soweit ein unmittelbar geltender Rechtsakt der Europäischen Gemeinschaft im Anwendungsbereich dieses Gesetzes nicht entgegensteht oder seine Durchführung es erfordert, die §§ 66 bis 72b TierSG hinsichtlich der Entschädigungen für Tierverluste aufgrund einer Vorschrift eines solchen Rechtsaktes entsprechend. Zwar erfasst § 72c TierSG den vorliegenden Fall nicht unmittelbar; denn ein unmittelbar geltender Rechtsakt des Gemeinschaftsrechts fordert keine Entschädigung. Jedoch gebietet eine am Gleichbehandlungsgebot ausgerichtete Auslegung, die Verluste von Schlachtfleisch aufgrund von Anordnungen nach § 4 BSE-UntersV in den Anwendungsbereich des § 72c TierSG einzubeziehen.
- 18 a) Maßgeblich dafür ist zunächst das Gemeinschaftsrecht, dessen Umsetzung § 72c TierSG dient. Die Einfügung der Vorschrift soll die Entschädigung für Tierverluste aufgrund unmittelbar geltender Vorschriften in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft regeln (vgl. BTDrucks 14/7153 <neu> S.10 f.). Zu schaffen waren vor allem bundeseinheitliche Zuständigkeitsvorschriften für die Entschädigungspflichten nach der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 mit Vorschriften zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung bestimmter transmissibler spongiformer Enzephalopathien (ABl L 147 vom 31. Mai 2001, S. 1 ff.). Die Verordnung begründet in Art. 13 Abs. 4 eine Pflicht zur Entschädigung für den Verlust solcher Tiere, die gemäß Art. 12 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 Buchst. a und c getötet bzw. beseitigt werden, also selbst an BSE erkrankt sind (Art. 13 Abs. 1) oder bei denen die

Möglichkeit einer TSE-Infektion nicht ausgeschlossen werden kann (Art. 12 Abs. 2).

- 19 b) Die Pflicht zur Beseitigung wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1248/2001 vom 22. Juni 2001 (ABl L 173 vom 27. Juni 2001, S. 12) erweitert. Nr. 6.5 des neuen Anhangs III, Kap. A, Abschn. I verpflichtet mit Wirkung vom 1. Januar 2002 (Art. 3 Abs. 2 der Änderungsverordnung) dazu, zusätzlich zum positiv getesteten Schlachtkörper eines für den menschlichen Verzehr geschlachteten Tieres mindestens den ihm unmittelbar vorausgehenden und die zwei unmittelbar folgenden Schlachtkörper in der gleichen Schlachtlinie zu beseitigen. Mit dieser Ausweitung der Beseitigungspflicht hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften von der Ermächtigung Gebrauch gemacht, gemäß Art. 20 Abs. 2 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 999/2001 im Wege der Änderung und Ergänzung der Anhänge Durchführungsbestimmungen zur Verordnung festzulegen. Die Änderung des Anhangs III sollte verhindern, dass Schlachtkörper in die Nahrungsmittelkette gelangen, die durch positiv getestete Schlachtkörper kontaminiert sind (Erwägungsgrund 8 der Verordnung <EG> Nr. 1248/2001). Seit dieser Ausweitung der Beseitigungspflicht erstreckt sich die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gewährung einer Entschädigung gemäß Art. 13 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 auch auf die neuen Tatbestände in Anhang III, Kap. A, Abschn. I Nr. 6.5. Dass dies nicht auch in Art. 13 Abs. 4 der Verordnung zum Ausdruck gebracht wurde, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Kommission zu Folgeänderungen der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates nicht ermächtigt war. Vernünftige Zweifel an der Erstreckung der Entschädigungspflicht ergeben sich daraus nicht („acte clair“, EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - Rs. C-283/81, Cilfit u.a. - Slg. 1982, 3415 <Rn. 16>). Der Verordnungsgeber hat es offenbar für selbstverständlich erachtet, dass bei der Erweiterung von BSE-Bekämpfungsmaßnahmen im Wege von Durchführungsbestimmungen das Entschädigungsregime der Verordnung eingreift. Dies ergibt sich aus Erwägungsgrund 13 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 999/2001, wonach die Eigentümer unverzüglich für den Verlust von Tieren und die Vernichtung von tierischen Erzeugnissen im Rahmen der Verordnung entschädigt werden sollen. Dem ist keine Beschränkung auf die kranken oder verdächtigen Tiere zu ent-

nehmen; vielmehr sind nach Satz 1 des Erwägungsgrundes „alle erforderlichen Maßnahmen“ umfasst, die bei amtlicher Bestätigung eines BSE-Verdachts zu treffen sind. Hierzu gehört seit der Änderung des Anhangs III die Maßregelung von kontaminiertem Schlachtfleisch im Anschluss an die Untersuchungen (Anhang III, Kap. A, Abschn. I Nr. 6 der Verordnung <EG> Nr. 999/2001 i.d.F. der Verordnung Nr. 1248/2001). Dieses Verständnis von Art. 13 Abs. 4 der Verordnung liegt auch auf der Linie der ursprünglichen Konzeption der Entschädigungspflicht; denn die für die Entschädigung infizierter Tiere sprechenden Gründe treffen erst recht zu auf die Maßregelung gesunder Tiere, die zum Schutz der Allgemeinheit einer Beseitigungspflicht unterworfen werden, nachdem sie ohne Zutun der Eigentümer durch das Fleisch zu entschädigender Schlachtkörper kontaminiert worden sind.

- 20 § 72c TierSG erfasst damit alle gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Beseitigungsmaßnahmen, die eine Entschädigungspflicht unmittelbar nach der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 auslösen. Dass dies für die Beseitigung von Schlachtfleisch nach deren Anhang III, Kap. A, Abschn. I Nr. 6.5 zutrifft, bezweifelt auch die Beklagte nicht. Sie geht damit der Sache nach von dem zutreffenden Verständnis aus, dass der Begriff „Tierverluste“ in § 72c TierSG in einem weiten Sinne zu verstehen ist und nicht nur Fälle des Verlustes lebender infizierter Tiere abdeckt, sondern auch den Verlust des als kontaminiert geltenden Fleisches gesund geschlachteter Tiere. Dass damit die dem deutschen Recht immanente systematische Trennlinie zwischen Tierseuchen- und Lebensmittelrecht durchbrochen ist, ist in den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben angelegt. Die Wendung „Verlust von Tieren“, die in § 72c TierSG aufgegriffen ist, entstammt noch der Ursprungsfassung der Verordnung (vgl. Erwägungsgrund 13 Satz 2 und Art. 13 Abs. 4 der Verordnung <EG> Nr. 999/2001). Diese hat mit der Erstreckung der Beseitigungspflicht auf „Schlachtkörper“ in Anhang III der Verordnung eine Erweiterung erfahren, die auch der Auslegung des Begriffs „Tierverluste“ in § 72c TierSG zugrunde zu legen ist.
- 21 c) Wird von § 72c TierSG die gemeinschaftsrechtliche Pflicht zur Beseitigung kontaminierter Schlachtkörper umfasst, ist es geboten, die Rechtsfolgen der Norm auf solche Beseitigungspflichten zu erstrecken, die originär durch natio-

nales Recht begründet werden. Solche zusätzlichen Beseitigungspflichten sieht § 4 Abs. 2 Satz 1 BSE-UntersV vor. Danach ist das Fleisch sämtlicher Schlachtkörper zu vernichten, das von nach der Schlachtung des mit BSE infizierten Tieres geschlachteten Rindern stammt. Mit dieser Vorgabe geht die deutsche Verordnung - wie § 4 Abs. 2 Satz 1 BSE-UntersV betont („Zusätzlich ...“) - über Anhang III, Kap. A, Abschn. I Nr. 6.5 der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 hinaus. Zwar war der deutsche Ordnungsgeber hierzu befugt; Gemeinschaftsrecht enthält insofern nur eine Mindestvorgabe. Macht er aber von dieser Befugnis Gebrauch, so zieht dies eine Entschädigungspflicht nach §§ 66 ff. TierSG nach sich, obwohl der Tierverlust nicht im Sinne des § 72c TierSG aufgrund unmittelbar geltender Vorschriften in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft, sondern durch deutsches Recht veranlasst ist.

- 22 Nur die erweiternde Auslegung des § 72c TierSG wird dem Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG gerecht. Dieser gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 2006 - 2 BvL 2/99 - BVerfGE 116, 164 <180>). Das gilt auch in Bezug auf Begünstigungen (BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 2004 - 2 BvL 5/00 - BVerfGE 110, 412 <431>). Verboten ist daher ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird (BVerfG, Beschluss vom 11. Januar 2005 - 2 BvR 167/02 - BVerfGE 112, 164 <174> m.w.N.). Bei der Überprüfung, ob eine Regelung, die allein eine Begünstigung gewährt, den begünstigten vom nicht begünstigten Personenkreis im Einklang mit dem allgemeinen Gleichheitssatz abgrenzt, ist nicht zu untersuchen, ob der Gesetzgeber die zweckmäßigste oder gerechteste Lösung gefunden hat, sondern nur, ob er die verfassungsrechtlichen Grenzen seiner hierbei grundsätzlich weiten Gestaltungsfreiheit eingehalten hat. Dem Gesetzgeber ist es nicht gestattet, bei der Abgrenzung sachwidrig zu differenzieren (BVerfG, Beschluss vom 11. Januar 2005 a.a.O.).
- 23 Die Auslegung einer Norm muss - soweit nicht ein klar geäußerter Wille des Gesetzgebers entgegensteht - diesen Grundsätzen Rechnung tragen (BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 1980 - 1 BvR 179/78 - BVerfGE 55, 114 <128>; Be-

schluss vom 11. Januar 2005 a.a.O. S. 182 f.). Danach verbietet sich hier die Annahme, der Gesetzgeber habe in § 72c TierSG Eigentümer solcher Tiere aus dem Kreis der Entschädigungsberechtigten ausschließen wollen, deren Maßregelung allein auf nationalrechtlicher Grundlage beruht. Ein einleuchtender Grund für eine solche Differenzierung lässt sich nicht finden, sie wäre willkürlich und muss daher bei der Auslegung verworfen werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 1980 a.a.O.). Die geregelten Lebenssachverhalte weisen unter dem hier maßgeblichen Aspekt der Entschädigung keine Unterschiede auf, die eine Ungleichbehandlung rechtfertigen können, im Gegenteil: Je weiter das gemäßregelte Fleisch von der Infektionsquelle entfernt ist, desto weniger einsichtig wird der Ausschluss von der Entschädigungspflicht. Auch vom Zweck der Beseitigungspflicht her (vgl. Erwägungsgrund 8 der Verordnung (EG) Nr. 1248/2001) ist es ohne Bedeutung, ob es das Recht eines Mitgliedstaates bei der Erfüllung der - nach Gemeinschaftsrecht entschädigungspflichtigen - Minimalvorgaben des Anhangs III, belässt oder aus Gründen weitergehender Vorsorge zusätzlich das Fleisch entfernter geschlachteter Tiere innerhalb der Charge maßregelt. Allein finanzielle Belastungen, die insbesondere von der Beklagten aufgezeigt worden sind, rechtfertigen es nicht, von einer willkürfreien Abgrenzung der Entschädigungsberechtigten abzusehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 2006 a.a.O. S. 182 m.w.N.). Zwar bestand im Gesetzgebungsverfahren, wie dargelegt, Einigkeit darüber, dass der Bund nicht mit Entschädigungen für fleischhygienerechtliche Maßnahmen belastet werden sollte. Diese Grundentscheidung hat im Umfang des durch § 72c TierSG erweiterten Anwendungsbereichs des Tierseuchengesetzes jedoch keine uneingeschränkte Geltung und könnte sie aus den dargestellten verfassungsrechtlichen Gründen auch nicht beanspruchen. Abgesehen davon ist die Heranziehung der Tierseuchenkassen zu den von der Norm erfassten Entschädigungsleistungen vor dem Hintergrund der grundsätzlich beabsichtigten Kostenfreihaltung der öffentlichen Hand durchaus folgerichtig; denn die gewählte Konstruktion bewirkt, dass die Entschädigungsleistungen teilweise auf die Tierbesitzer, also die Teilnehmer des Fleischmarktes, abgewälzt werden, soweit sie an die jeweilige Tierseuchenkasse Beiträge zu zahlen haben (vgl. § 71 Abs. 1 TierSG).

- 24 4. Der Anspruch auf Verzinsung des Schadensbetrages ab Rechtshängigkeit ist im Revisionsverfahren nicht streitig und vom Berufungsgericht zutreffend aus einer entsprechenden Anwendung von § 291 i.V.m. § 288 BGB hergeleitet worden (Beschluss vom 21. Januar 2010 - BVerwG 9 B 66.08 - DVBl. 2010, 575).
- 25 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Kley

Liebler

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Möller

Dr. Wysk

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Tierseuchenrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BSE-Untersuchungs-
verordnung

§ 4 Abs. 2 Satz 1

GG

Art. 3 Abs. 1

TierSG

§ 66 Nr. 5; § 72c

VO (EG) Nr. 1248/2001

Erwägungsgrund 8; Anhang I

VO (EG) Nr. 999/2001

Erwägungsgrund 13; Art. 13 Abs. 4; Anhang III,
Kap. A, Abschn. I Nr. 6

Stichworte:

Acte-clair-Doktrin; analoge Anwendung; Analogie; erweiternde Auslegung einer Norm; Begriff „tierseuchenrechtlich“; Begriff „Tierverluste“; Bovine Spongiforme Enzephalopathie (BSE); BSE-infiziertes Rind; Entschädigung für Maßregelung; Entschädigungsberechtigte; Festsetzung durch Verwaltungsakt; Funktionsfähigkeit des Fleischmarktes; Gleichbehandlungsgebot; gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss; infiziertes Rind; Klageart; kontaminiertes Schlachtfleisch; maßgeblicher Zeitpunkt für die Prüfung der Sach- und Rechtslage; Maßregelung von Schlachtfleisch; Prophylaxe gegen eine Übertragung der BSE; Rind; Schlachtcharge; Schlachtkörper; Schlachtlinie; Schlachtvieh; Tierseuche; Tierseuchenbekämpfung; Tierseuchenkasse; tierseuchenrechtliche Vorschrift; transmissible spongiforme Enzephalopathien (TSE); Trennung von Fleischhygiene- und Tierseuchenrecht; Umsetzung von Gemeinschaftsrecht; unmittelbar geltender Rechtsakt des Gemeinschaftsrechts; Verbraucherschutz; Verlust von Schlachtfleisch; Verpflichtungsklage; Verwaltungsakt; Verzinsung.

Leitsatz:

Der Eigentümer eines Rindes kann nach § 72c TierSG von der Tierseuchenkasse eine Entschädigung für die behördlich angeordnete Beseitigung des Schlachtkörpers („Maßregelung“) verlangen, wenn die Beseitigung angeordnet wurde, weil das Fleisch gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 der BSE-Untersuchungsverordnung wegen eines in derselben Schlachtcharge zuvor geschlachteten, von BSE befallenen Rindes als verunreinigt anzusehen ist.

Urteil des 3. Senats vom 21. Oktober 2010 - BVerwG 3 C 41.09

I. VG Augsburg vom 07.11.2008 - Az.: VG Au 7 K 07.614 -

II. VGH München vom 28.04.2009 - Az.: VGH 20 B 09.410 -