



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 15.10
OVG 13 A 3267/08

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 26. Mai 2011
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Buchheister, Dr. Wysk und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 10. Februar 2010 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin betreibt Schlacht- und Zerlegebetriebe. Sie begehrt von der beklagten Tierseuchenkasse eine Entschädigung wegen einer amtstierärztlich angeordneten Sicherung von Schlachtfleisch.
- 2 Im Juni 2004 ergab sich in einem Betrieb der Klägerin bei der Schlachtung eines Rindes der Verdacht auf Bovine Spongiforme Enzephalopathie (BSE). Auf Anordnung des Amtstierarztes wurde daraufhin der Betrieb der Klägerin entsprechend einem so genannten BSE-Krisen-Ablaufplan gesperrt. Ihr wurde aufgegeben, das Fleisch von 40 Tierkörpern der Schlachtlinie und einen Teil der Innereien bis zum endgültigen Testergebnis zu lagern sowie die leicht verderblichen Nebenprodukte und Innereien als spezifisches Risikomaterial (SRM) zu entsorgen. Bei der Untersuchung im staatlichen Referenzlabor bestätigte sich der BSE-Verdacht nicht.

- 3 Die Klägerin verwertete das Schlachtfleisch und verlangte für die ihr infolge der Anordnungen entstandenen Erlöseinbußen und Entsorgungsaufwendungen Entschädigung in Höhe von 6 239,95 €. Die seinerzeit zuständige Tierseuchenkasse lehnte dies ab; der Widerspruch der Klägerin hiergegen blieb erfolglos.
- 4 Das Verwaltungsgericht hat die Beklagte verpflichtet, der Klägerin 4 883,23 € zu erstatten; die weitergehende Klage hat es abgewiesen. Der Anspruch ergebe sich aus § 66 Nr. 5 des Tierseuchengesetzes (TierSG), da der Amtstierarzt seine Maßnahmen auf tierseuchenrechtlicher Grundlage getroffen habe. Der Umfang der Entschädigung bestimme sich nach § 67 TierSG. Danach sei der - nach teilweiser Erledigungserklärung noch - auf 5 444,95 € bezifferte Klagebetrag zu reduzieren.
- 5 Auf die Berufung der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht das Urteil geändert und die Klage insgesamt abgewiesen. Die amtstierärztliche Anordnung beruhe weder auf nationalen noch auf gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften des Tierseuchenrechts, sondern auf der BSE-Untersuchungsverordnung und habe daher dem Verbraucherschutz und nicht der Tierseuchenbekämpfung gedient. Der Anspruch lasse sich auch nicht aus gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften oder aus § 72c TierSG herleiten.
- 6 Mit der vom Berufungsgericht zugelassenen Revision beantragt die Klägerin sinngemäß, das Berufungsurteil zu ändern und die Berufung der Beklagten zurückzuweisen. Zur Begründung macht die Klägerin geltend: Die Gewährung einer Entschädigung sei aus Gründen der Gleichbehandlung geboten, unabhängig davon, ob die Maßnahmen auf verbraucherschützenden oder tierseuchenpräventiven Vorschriften beruhten. Die Zielrichtungen dieser Vorschriften überschneiden sich, was sich auch aus § 79a Abs. 2 TierSG ergebe, der zu Regelungen zur Vorsorge für die menschliche Gesundheit ermächtige. Kein Schlachthof sei ein geschlossenes System, sodass es im Zuge der Schlachtung zu einer Kontaminierung lebender Tiere kommen könne. Der Entschädigungsanspruch lasse sich ferner auf § 72c TierSG i.V.m. der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 stützen. Danach bestehe die Möglichkeit, sämtliche verdächtigen Tiere vorsorglich töten zu lassen, was eine Erstattungspflicht nach Art. 13

Abs. 4 der Verordnung begründe. Vorsorglich rege sie an, zur Auslegung dieser Vorschrift eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs einzuholen. Es liege auch ein Verfahrensmangel vor. Das Berufungsgericht habe den Sachverhalt nicht genügend aufgeklärt, indem es davon abgesehen habe, den Amtstierarzt, der den BSE-Krisen-Ablaufplan in Kraft gesetzt habe, als sachverständigen Zeugen dazu zu vernehmen, ob er damit eine tierseuchenrechtliche Anordnung getroffen habe.

- 7 Die Beklagte verteidigt das Urteil des Oberverwaltungsgerichts. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Oktober 2010 im Verfahren BVerwG 3 C 41.09 sei auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar. Die Klägerin begehre nicht die Erstattung des Verlustes von Schlachtfleisch im Sinne des § 72c TierSG, sondern von Verlusten aus der verspäteten Verarbeitung des Fleisches und von Kosten für die Entsorgung von Innereien und anderem Risikomaterial. Diese Kosten führten zu einer Mehrbelastung der Fleischwirtschaft, die nicht durch die Entschädigungsregelungen des Tierseuchenrechts aufgefangen werden könne.
- 8 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht meint, der Anspruch sei aus den Gründen des Urteils vom 21. Oktober 2010 gegeben.

II

- 9 Der Senat entscheidet mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung (§ 101 Abs. 2 i.V.m. § 141 Satz 1, § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 10 Die Klägerin erstrebt mit ihrer Revision die Wiederherstellung des verwaltungsgerichtlichen Urteils im Umfang der Stattgabe; nur insoweit ist das Urteil infolge des Rechtsmittels der Beklagten noch nicht rechtskräftig.
- 11 Die Revision ist unbegründet. Das Urteil des Berufungsgerichts beruht nicht auf einer Verletzung von Bundes- oder europäischem Gemeinschaftsrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Die Klägerin kann Entschädigung weder für die Verluste

verlangen, die ihr aus der angeordneten Zwischenlagerung und verzögerten Verwertung von Schlachtfleisch entstanden sind, noch für Aufwendungen im Zusammenhang mit der sofortigen Beseitigung von Risikomaterial. Diese Ansprüche lassen sich weder auf das Tierseuchengesetz noch auf europäisches Gemeinschaftsrecht stützen.

- 12 1. § 66 Nr. 5 TierSG ist nicht einschlägig. Diese Vorschrift begründet unter den weiter genannten Voraussetzungen einen Anspruch auf Entschädigung für Rinder, deren Fleisch nach der Schlachtung auf Grund einer tierseuchenrechtlichen Vorschrift oder einer auf eine solche Vorschrift gestützten behördlichen Anordnung gemaßregelt worden ist. Das Berufungsgericht ist ohne Verstoß gegen revisibles Recht davon ausgegangen, dass die amtstierärztlichen Anordnungen nicht auf Grund einer tierseuchenrechtlichen Rechtsgrundlage ergangen sind. Der Senat hat im Urteil vom 21. Oktober 2010 (BVerwG 3 C 41.09 - NVwZ-RR 2011, 102 <Rn. 12 ff.>) entschieden, dass als tierseuchenrechtlich nur eine Maßnahme anzusehen ist, die ihre Rechtsgrundlage im Tierseuchengesetz selbst oder in einer auf Grund der darin enthaltenen Ermächtigungen erlassenen Rechtsverordnung hat. Das war hier nicht der Fall. Für amtliche Maßnahmen nach dem Aufkommen eines BSE-Verdachts bei einem geschlachteten Rind bietet das unmittelbar geltende Verordnungsrecht der Europäischen Union spezielle, dem deutschen Recht vorgehende Rechtsgrundlagen. Von diesen Befugnissen hat der Amtstierarzt Gebrauch gemacht: Die Sperrung des Betriebes war unmittelbar auf der Grundlage von Art. 12 Abs. 1 UAbs. 2 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 (ABI Nr. L 147 vom 31. Mai 2001, S. 1 ff.) möglich; die Anordnung der vorsorglichen Beseitigung und Lagerung von Körperteilen aller BSE-verdächtiger oder nach europäischem oder deutschem Recht zusätzlich als verdächtig geltender Tiere der Schlachtlinie konnte sich auf Art. 12 Abs. 3 dieser Verordnung stützen.
- 13 2. Der Anspruch auf Entschädigung ergibt sich auch nicht aus § 72c TierSG. Danach gelten die §§ 66 bis 72b hinsichtlich der Entschädigungen für Tierverluste auf Grund einer Vorschrift eines unmittelbar geltenden Rechtsaktes der

Europäischen Gemeinschaft entsprechend, soweit ein solcher Rechtsakt im Anwendungsbereich des Tierseuchengesetzes nicht entgegensteht oder seine Durchführung es erfordert. Die Vorschrift dient der Umsetzung von Entschädigungspflichten für Tierverluste auf Grund unmittelbar geltender Vorschriften in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft (vgl. BTDrucks 14/7153 <neu> S. 10 f.). Der Anwendungsbereich der Vorschrift ist darüber hinaus auf zusätzliche Beseitigungspflichten zu erstrecken, die das deutsche Recht anknüpfend an eine gemeinschaftsrechtliche Mindestvorgabe begründet (Urteil vom 21. Oktober 2010 a.a.O. <Rn. 21>).

- 14 a) § 72c TierSG erfasst den vorliegenden Fall nicht unmittelbar, denn ein unmittelbar geltender Rechtsakt des Gemeinschaftsrechts fordert es nicht, den Eigentümern der betroffenen Rinder Entschädigung zu gewähren. Maßgeblich ist die Verordnung (EG) Nr. 999/2001. Sie 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 solchen Infektion nicht ausgeschlossen werden kann (Art. 12 Abs. 2). Einer der dort erfassten Sachverhalte lag nicht vor: Die Rinder der Klägerin waren nicht an BSE erkrankt und bei ihnen konnte aufgrund des endgültigen Testergebnisses auch die Möglichkeit einer Infektion ausgeschlossen werden.
- 15 b) Ebenso wenig ergibt sich eine Entschädigungspflicht aus der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 seit ihrer Ergänzung durch die Verordnung (EG) Nr. 1248/2001 vom 22. Juni 2001 (ABI Nr. L 173 vom 27. Juni 2001, S. 12). Zwar hat der Senat die in Nr. 6.5 des neuen Anhangs III, Kap. A, Abschn. I vorgenommene Erstreckung der Beseitigungspflicht auf dem positiv getesteten Schlachtkörper vorausgehende und nachfolgende Tiere zum Anlass genommen, den Anwendungsbereich des § 72c TierSG auf sämtliche Tiere zu erweitern, die nach europäischem oder deutschem Recht zusätzlich zum positiv getesteten Schlachtkörper zu beseitigen sind (vgl. Urteil vom 21. Oktober 2010 a.a.O. <Rn. 17 ff.>). Diese Auslegung des § 72c TierSG setzt aber voraus, dass die Schlachtkörper vernichtet worden sind. Dies war hier nicht der Fall; denn eine Anordnung nach § 4 der Verordnung zur fleischhygienerechtlichen Unter-

suchung von geschlachteten Rindern auf BSE (BSE-UntersV), hier noch i.d.F. der Bekanntmachung vom 18. September 2002 (BGBl I S. 3730), ist nicht ergangen. § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 BSE-UntersV ermächtigte zu Maßnahmen lediglich bei einem nachgewiesenen BSE-Fall. Bei Anordnung der amtstierärztlichen Maßnahmen bestand hingegen lediglich ein dahingehender Verdacht.

- 16 c) Es ist nicht gerechtfertigt, Verwertungsverluste und weitere Aufwendungen, die dem Eigentümer von Schlachtrindern im Rahmen der Vorbereitung einer Entscheidung über die Maßregelung im Sinne des § 4 BSE-UntersV infolge der Dauer der amtlichen Überprüfung und durch vorläufige Sicherungsmaßnahmen faktisch entstehen, in den Anwendungsbereich des § 72c TierSG einzubeziehen. Das europäische Gemeinschaftsrecht gebietet nicht, hierfür eine Entschädigung zu gewähren, denn die auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 in vorläufigen Verdachtsfällen ergriffenen Sicherungsmaßnahmen sind von der Entschädigungspflicht des Art. 13 Abs. 4 der Verordnung nicht umfasst. Das zeigt auch der Erwägungsgrund 13 der Verordnung, der eine Entschädigung für Maßnahmen nur bei „amtlicher Bestätigung eines TSE-Falles“ vorsieht.
- 17 d) Es ist auch unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten nicht geboten, Eigentümern von Schlachtrindern auf der Grundlage des § 72c TierSG Entschädigung für jedwede Erlöseinbußen und Aufwendungen zu gewähren, die ihnen im Zusammenhang mit lebensmittelrechtlichen Maßnahmen der Fleischhygiene entstehen. Soweit das Gemeinschaftsrecht oder eine darauf beruhende nationale Regelung keine Entschädigung veranlasst, bleibt es vielmehr bei der grundsätzlich gewollten Trennung der Regelungsregime tierseuchenrechtlicher und lebensmittelrechtlicher Vorschriften und der ihr zugrunde liegenden Entscheidung des deutschen Rechts, dass Maßnahmen aufgrund anderer als im Tierseuchengesetz enthaltener Vorschriften ohne Entschädigung durch die Tierseuchenkasse bleiben sollen (vgl. Urteil vom 21. Oktober 2010 a.a.O. <Rn. 14>). Dazu gehören jene Fälle, in denen Fleisch in einer fleischhygienerechtlichen Entscheidung wie auf Grund von § 4 Abs. 2 BSE-UntersV die Verkehrsfähigkeit abgesprochen wird, aber erst recht solche, die im Vorfeld einer

solchen Maßregelung der Überprüfung dienen, ob ein BSE-Fall vorliegt. Diese Überprüfung ist nicht anders als die fleischhygienerechtliche Maßregelung eine staatliche Maßnahme zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Fleischmarktes. Dies rechtfertigt nach der Absicht des Gesetzgebers, absehbare finanzielle „Mehrbelastungen“, die durch lebensmittelrechtliche Vorsorge- maßnahmen verursacht werden, der Fleisch- und Landwirtschaft zu überbürden und der Regulierung durch den Marktpreis zu überlassen (vgl. Urteil vom 21. Oktober 2010 a.a.O. <Rn. 16> m.w.N.).

- 18 3. Das Berufungsgericht hat mit bindender Wirkung (§ 137 Abs. 1 VwGO) festgestellt, dass ein etwaiger sonstiger Entschädigungsanspruch gegen die Beklagte auf fleischhygienerechtlicher Grundlage nicht in Betracht kommt, weil die Beklagte insofern nach Landesrecht nicht passivlegitimiert wäre.
- 19 4. Ein Verfahrensfehler, der zur Zurückverweisung des Verfahrens führen würde, liegt nicht vor. Die Frage, ob der Amtstierarzt eine Anordnung auf tierseuchenrechtlicher oder lebensmittelrechtlicher Grundlage getroffen hat, ist eine Rechtsfrage und einem Beweis durch Vernehmung eines Bediensteten der anordnenden Stelle nicht zugänglich.
- 20 5. Die von der Klägerin angeregte Vorlage an den Europäischen Gerichtshof zur Einholung einer Vorabentscheidung ist nicht veranlasst. Es ist offensichtlich und klar, dass das einschlägige Verordnungsrecht der Europäischen Union keine Entschädigung vorsieht.
- 21 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Kley

Liebler

Buchheister

Dr. Wysk

Dr. Kuhlmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf
4 883,23 € festgesetzt.

Kley

Dr. Wysk

Dr. Kuhlmann

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Tierseuchenrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BSE-Untersuchungs-
verordnung

§ 4

TierSG

§ 66 Nr. 5, § 72c

VO (EG) Nr. 999/2001

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

VO (EG) Nr. 1248/2001

Stichworte:

Bovine Spongiforme Enzephalopathie (BSE); transmissible spongiforme Enzephalopathien (TSE); BSE-Tests; BSE-Verdacht; Maßregelung; amtliche Verbringungssperre; Erlöseinbußen; Schlachtfleisch; Verwertungsverluste; Kühlverluste; Aufwendungen zur Beseitigung von Risikomaterial; Entschädigung; tierseuchenrechtliche Maßnahme; lebensmittelrechtliche Maßnahme; Trennung von Fleischhygiene- und Tierseuchenrecht; unmittelbar geltender Rechtsakt des Gemeinschaftsrechts; Verbraucherschutz.

Leitsatz:

Der Eigentümer von Schlachtrindern kann weder nach § 66 Nr. 5 noch nach § 72c TierSG von der Tierseuchenkasse Entschädigung für Erlöseinbußen und Aufwendungen zur Beseitigung von Risikomaterial verlangen, die infolge amtstierärztlich angeordneter Sicherungsmaßnahmen nach einem BSE-Verdacht entstanden sind, der sich später nicht bestätigt hat.

Urteil des 3. Senats vom 26. Mai 2011 - BVerwG 3 C 15.10

- I. VG Münster vom 27.10.2008 - Az.: VG 5 K 1649/05 -
- II. OVG Münster vom 10.02.2010 - Az.: OVG 13 A 3267/08 -