

# Beschluss vom 11. November 2010, VII B 36/10

## MGV verletzt nicht das Zitiergebot und kann Saldierungsregeln aufstellen

BFH VII. Senat

MRK Art 6, AEUV Art 267, MilchQuotV § 34, GG Art 20, GG Art 80 Abs 1 S 3, FGO § 115 Abs 2 Nr 3, EG Art 234

vorgehend Hessisches Finanzgericht , 19. August 2009, Az: 7 K 3/09

## Leitsätze

1. NV: In einer nationalen Verordnung, welche die unionsrechtlichen Vorgaben zur Erhebung einer Milchabgabe ergänzt, müssen die betreffenden Vorschriften des Unionsrechts nicht gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG angegeben werden .
2. NV: Die Ausgestaltung der Saldierungsregeln durch die MGV verletzt nicht deshalb das Rechtsstaatsprinzip, weil der Vorbehalt des Gesetzes verlange, dass der Gesetzgeber die diesbezüglich erforderlichen Vorschriften selbst erlässt. Die Saldierung ist der Sache nach kein Akt der Abgabenerhebung, sondern ein Akt der gewährenden Verwaltung, der in dem gesamtstaatlichen Interesse erfolgt, die festgesetzte Garantiemenge auszuschöpfen .
3. NV: Es gibt keinen unionsrechtlichen Anspruch eines Milcherzeugers auf eine Neuzuweisung der in dem jeweiligen Zwölf-Monats-Zeitraum von anderen Milcherzeugern nicht ausgenutzten Milchquoten .
4. NV: Überschüssige Beträge aus der Erhebung der Milch-Garantiemengenabgabe müssen zweckgebunden verwendet werden. Die zweckgebundene Verwendung bzw. die Existenz gesetzlicher oder verwaltungsmäßiger Vorkehrungen, die eine solche Verwendung sicherstellen, ist aber nicht Voraussetzung dafür, dass die Milchabgabe von dem einzelnen Erzeuger rechtmäßig erhoben werden darf .
5. NV: Dass das FG zweifelhafte Fragen des Unionsrechts nicht dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung vorgelegt hat, kann keinen Verfahrensmangel i. S. des § 115 Abs. 2 Nr. 3 FGO darstellen und kann auch Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht verletzen .

## Tatbestand

- 1 I. Der Kläger und Beschwerdeführer (Kläger) wendet sich gegen einen Bescheid des Beklagten und Beschwerdegegners (Hauptzollamt --HZA--), mit dem er wegen Überlieferung seiner Milchquote im Milchwirtschaftsjahr 1998/1999 zu einer Abgabe von rd. ... € herangezogen worden ist. Der Kläger war in diesem Zeitraum Mitglied einer Molkereigenossenschaft, die Aktionärin bei der hessischen X-AG (im Folgenden: X) war. Von dieser wurde der gesamte Geschäftsbetrieb der Genossenschaft geführt und aufgrund eines entsprechenden Milchlieferungsvertrages die gesamte von den Mitgliedern der Genossenschaft erzeugte Milch abgenommen und abgerechnet. Dementsprechend wurde vom HZA die Saldierung von Überlieferungen und Unterlieferungen auf der Ebene der X durchgeführt.
- 2 Der Kläger hat an die X knapp ... kg Milch unter seiner eigenen Kannennummer geliefert; für eine insoweit geringfügige Überlieferung wurde aufgrund Saldierung keine Abgabe festgesetzt. Darüber hinaus hat der Kläger jedoch unter der Erzeugernummer der in Thüringen ansässigen Agrargenossenschaft Y-eG unter Verschleierung des Umstandes, dass diese Milch in seinem Betrieb erzeugt worden ist, ebenfalls an die X geliefert, obwohl er insoweit nicht über eine ungenutzte Milchquote verfügte. Wegen dieser in den Monaten Oktober, November und Dezember 1998 vorgenommenen Milchlieferungen ist der Kläger durch Strafbefehl des Amtsgerichts wegen gemeinschaftlicher Steuerhinterziehung rechtskräftig verurteilt worden.
- 3 Gegen den nach Saldierung auf Molkerei- und Bundesebene wegen einer Überlieferung von ... kg ergangenen Abgabenbescheid richtet sich die Klage, die das Finanzgericht (FG) abgewiesen hat. Gegen die Nichtzulassung der

Revision in dessen Urteil hat der Kläger Beschwerde erhoben, zu deren Begründung er sinngemäß im Wesentlichen Folgendes vorträgt:

- 4 Die Rechtssache habe grundsätzliche Bedeutung im Hinblick auf die Verletzung des Zitiergebots des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes (GG), weil die unionsrechtlichen Grundlagen der Milchabgabenregelung in der dafür einschlägigen deutschen Rechtsverordnung nicht angegeben seien. Ferner sei Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt, weil der deutsche Gesetzgeber eine eigene Entscheidung darüber habe treffen müssen, wie die Saldierung von Über- und Unterlieferungen durchzuführen sei. Es fehle ferner an einer gesetzlichen Grundlage bezüglich der Einziehung und Wiederzuteilung sowie Übertragung vorläufiger Referenzmengen in den Ländern des Beitrittsgebiets.
- 5 Die Beschwerde macht außerdem Verfahrensmängel geltend und meint schließlich, die Zulassung der Revision sei zur Sicherung der Rechtseinheit notwendig, weil die Entscheidung des FG in Widerspruch zu dem Beschluss des Bundesfinanzhofs vom 31. Mai 2006 VII B 48/05 (BFHE 213, 459, Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern --ZfZ-- 2006, 373) stehe, wonach die Mitgliedstaaten sicherstellen müssten, dass Abgabebeträge, die über den von den Mitgliedstaaten wegen der Überschreitung der gesamtstaatlichen Garantiemenge abzuführenden Betrag hinaus erhoben worden sind, zweckgebunden verwendet werden. Eine solche zweckgebundene Verwendung sei in Deutschland nicht vorgesehen.
- 6 Das HZA ist der Beschwerde entgegengetreten; es hält sie für unzulässig.

## Entscheidungsgründe

- 7 II. Die Beschwerde (§ 116 Abs. 1 der Finanzgerichtsordnung --FGO--) ist ungeachtet der vom HZA gerügten Mängel der mit ihr vorgetragenen Darlegungen zu den Zulassungsgründen (§ 115 Abs. 2 FGO) jedenfalls unbegründet und daher zurückzuweisen.
- 8 1. Die Rechtssache hat keine grundsätzliche Bedeutung (§ 115 Abs. 2 Nr. 1 FGO) im Hinblick auf die Wahrung des Zitiergebots durch die hier noch anzuwendende Milch-Garantiemengen-Verordnung (MGV; heute: Milchabgabenverordnung). Der beschließende Senat hat in Übereinstimmung mit dem Bundesverwaltungsgericht bereits entschieden, dass in der nationalen Verordnung, welche die unionsrechtlichen Vorgaben zur Erhebung einer Milchabgabe ergänzt, die betreffenden Vorschriften des Unionsrechts nicht gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG angegeben werden müssen. Neue Gesichtspunkte, die eine Überprüfung dieser Rechtsprechung erforderlich erscheinen lassen könnten, vermag der Senat dem Vorbringen der Beschwerde nicht zu entnehmen.
- 9 Die Beschwerde lässt zum einen unberücksichtigt, dass Vorschriften über Förmlichkeiten wie Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG im Allgemeinen streng nach ihrem Wortlaut anzuwenden und nicht ihrem Rechtsgedanken entsprechend erweiternd auszulegen sind. Seinem Wortlaut nach verlangt die vorgenannte Vorschrift indes nur die Angabe der Ermächtigung des deutschen Gesetzgebers, aufgrund derer die Verordnung erlassen worden ist --hier des Marktorganisationsgesetzes--. Das beruht auf dem Gedanken, dass sich der Ordnungsgeber vergewissern soll, dass er lediglich delegierte Rechtssetzungsgewalt ausübt, und der Rechtsunterworfenen dies auch erkennen soll. Weder bei der Ergänzung von Unionsrecht durch nationale Vorschriften --sei es aufgrund der Lückenhaftigkeit desselben, sei es aufgrund eines ausdrücklichen Vorbehalts des Unionsrechts für das nationale Recht-- noch bei der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben durch das nationale Recht --mögen diese in einer Richtlinie oder in einer unmittelbar geltenden Verordnung der Union enthalten sein-- handelt es sich um eine solche Ausübung abgeleiteter Rechtssetzungsgewalt. Auch deshalb verbietet es sich, Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG auf die unionsrechtlichen Vorschriften zu beziehen, die für Regelungen in einer Rechtsverordnung von Bedeutung sind, ganz abgesehen davon, dass die Benennung all solcher unionsrechtlicher Vorgaben in der nationalen Verordnung mitunter zu beträchtlichen praktischen Schwierigkeiten führen würde, die das GG dem Ordnungsgeber nicht zumutet, obwohl dem Verfassungsgesetzgeber im Laufe der Zeit nicht verborgen geblieben sein kann, dass Rechtsverordnungen vielfach unionsrechtliche Regelungen, die Vorrang haben, berücksichtigen müssen.
- 10 2. Die Ausgestaltung der --dem Grunde nach im Unionsrecht vorgesehenen-- Saldierungsregeln durch die MGV verletzt auch nicht das Rechtsstaatsprinzip. Der aus diesem abzuleitende Vorbehalt des Gesetzes verlangt nicht, dass der Gesetzgeber die diesbezüglich erforderlichen Vorschriften selbst erlässt. Auch dies hat der beschließende Senat bereits entschieden (Beschluss vom 28. November 2006 VII B 54/06, BFHE 215, 418, ZfZ 2007, 167). Selbst wenn man bezweifelte, dass die Saldierungsregeln für das System der Erhebung einer Milchabgabe und die Stellung des Milcherzeugers in diesem System nur wenig bedeutsame und nicht grundlegende Entscheidungen enthalten (vgl. Senatsbeschluss vom 21. April 2009 VII B 66/08, BFH/NV 2009, 1679) und schon deshalb keiner gesetzlichen

Regelung bedürfen, bestünde kein Vorbehalt des Gesetzes. Die Saldierungsregeln haben zwar mitunter erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen für den einzelnen Milcherzeuger. Sie greifen jedoch nicht in seine Grundrechtsstellung ein, weil sie ihm keine Abgabenlast auferlegen, sondern im Gegenteil eine für ihn an sich --in einer mit den Grundrechten zu vereinbarenden Weise-- begründete Abgabenlast mildern oder ganz beseitigen.

- 11** Es gibt auch nicht etwa einen unionsrechtlichen Anspruch eines Milcherzeugers auf eine Neuzuweisung der in dem jeweiligen Zwölf-Monats-Zeitraum von anderen Milcherzeugern nicht ausgenutzten Referenzmengen (Senatsbeschluss in BFHE 213, 459, ZfZ 2006, 373), in welchen die strittigen verordnungsrechtlichen Regelungen eingriffen. Unbeschadet ihrer Einbettung in das Verfahren der Abgabenerhebung stellen die Saldierungsregeln vielmehr der Sache nach keinen Akt der Abgabenerhebung, sondern einen Akt der gewährenden Verwaltung dar, der im Übrigen nicht in erster Linie im Interesse des einzelnen Milcherzeugers erfolgt, sondern in dem gesamtstaatlichen Interesse, die festgesetzte Garantiemenge auszuschöpfen und entsprechend dem Sinn der diesbezüglichen unionsrechtlichen Regelungen eine Abgabe an die Union erst abführen zu müssen, wenn durch die gesamte Milchproduktion in Deutschland dessen Garantiemenge überschritten worden ist.
- 12** Eine solche im Interesse der Allgemeinheit getroffene, den Einzelnen ausschließlich begünstigende Regelung (zur Bedeutung dieses Aspekts vgl. u.a. Schnapp, in: v. Münch/Kunig, GGK, 5. Aufl., 2001, Rz 54 zu Art. 20) bedarf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) im Allgemeinen keiner gesetzlichen Festlegung und Ausgestaltung. Die Anforderungen an Ermächtigungen für abgabenrechtlich begünstigende Regelungen --insbesondere etwa für Ausnahmetatbestände, welche wie die Saldierungsregeln die gleichmäßige Belastung aller von der abgabenbegründenden Norm Betroffenen grundsätzlich unberührt lassen-- sind geringer als bei Eingriffsermächtigungen, weil deren Grundrechtsrelevanz regelmäßig erheblich gewichtiger ist (vgl. schon BVerfG-Beschluss vom 19. April 1978 2 BvL 2/75, BVerfGE 48, 210, BStBl II 1978, 548).
- 13** Ein solches Zurücktreten des Vorbehalts des Gesetzes ist bei den Regeln über die Saldierung von Unter- und Überlieferungen von Milch umso weniger verfassungsrechtlich zu beanstanden, als aufgrund der einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben der nationale Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung des Saldierungsverfahrens ohnehin stark eingeschränkt ist (vgl. schon Senatsbeschluss in BFHE 213, 459, ZfZ 2006, 373). Er besteht im Wesentlichen in der Entscheidung für oder gegen eine Saldierung und der Wahl zwischen einer Saldierung ausschließlich auf nationaler Ebene oder zugleich auch auf Molkereiebene, nachdem insbesondere für Deutschland die getrennte Saldierung auf der Ebene der Länder des Beitrittsgebiets und der alten Bundesländer durch das Unionsrecht vorgegeben ist (Senatsbeschluss vom 25. September 2003 VII B 309/02, BFHE 203, 243, ZfZ 2004, 17).
- 14** 3. Anders als die Beschwerde meint, weicht das Urteil des FG auch nicht von der in der Beschwerde bezeichneten Entscheidung des beschließenden Senats ab, in der der Senat beiläufig ausgesprochen hat, überschüssige Beträge aus der Erhebung der Milch-Garantiemengenabgabe müssten zweckgebunden verwendet werden. Denn aus dieser Entscheidung ergibt sich nicht, dass eine solche zweckgebundene Verwendung bzw. die Existenz gesetzlicher oder verwaltungsmäßiger Vorkehrungen, die eine solche Verwendung sicherstellen, Voraussetzung dafür ist, dass die Milchabgabe von dem einzelnen Erzeuger rechtmäßig erhoben werden darf.
- 15** 4. Auch die von der Beschwerde erhobenen Verfahrensrügen gehen fehl.
- 16** a) Soweit die Beschwerde rügt, dass das FG davon ausgegangen ist, dass die X die Milch des Klägers abgenommen habe (und folglich auf dieser Ebene der erste Saldierungsschritt vorzunehmen war), wendet sich ihr Vorbringen gegen die rechtliche und tatsächliche Würdigung des FG, woraus sich, selbst wenn diese fehlerhaft sein sollte, ein Zulassungsgrund nach § 115 Abs. 2 Nr. 3 FGO nicht ergeben könnte. Insbesondere stellt die Beweismwürdigung, die die Beschwerde --indem sie in der Revisionsinstanz von vornherein unzulässige Beweisanträge stellt--, angreifen will, als Anwendung des materiellen Rechts keinen Akt des Verfahrens dar, dessen Fehlerhaftigkeit zur Zulassung der Revision nach § 115 Abs. 2 Nr. 3 FGO führen könnte. Erst recht nicht ergibt sich ein solcher Zulassungsgrund aus einer materiell-rechtlich angreifbaren oder sogar fehlerhaften Anwendung der einschlägigen Rechtsvorschriften auf den Entscheidungsfall, selbst wenn dabei verkannt worden sein sollte, dass --wie die Beschwerde offenbar geltend machen will-- der angefochtene Verwaltungsakt nichtig sein soll.
- 17** b) Aus den gleichen Gründen kommt eine Zulassung der Revision nicht deshalb in Betracht, weil das FG nach Ansicht der Beschwerde verkannt hat, dass eine "nachträgliche Abgabenerhebung" unzulässig ist.
- 18** c) Die weiter von der Beschwerde gerügte, angeblich unzulässige Bezugnahme auf ein anderes von dem FG erlassenes Urteil kann ebenso offensichtlich keinen Verfahrensmangel darstellen, auf dem das angefochtene Urteil

beruht, erst recht nicht, wenn insofern nur beanstandet werden soll, dass dieses Urteil einen anderen, mit dem Streitfall nicht vergleichbaren Sachverhalt betrifft.

- 19** d) Die Rüge, dass das FG richtigerweise habe feststellen müssen, dass Abnehmer der Milch des Klägers nicht die X war, ist revisionszulassungsrechtlich substanzlos.
- 20** e) Schließlich hat der beschließende Senat bereits mehrfach entschieden, dass sich ein Verfahrensmangel i.S. des § 115 Abs. 2 Nr. 3 FGO nicht daraus ergeben kann, dass das FG zweifelhafte Fragen des Gemeinschaftsrechts nicht dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) zur Vorabentscheidung vorgelegt hat. Diese --den Prozessbevollmächtigten des Klägers offenbar unbekannte-- Rechtsprechung bedarf aufgrund des Vorbringens der Beschwerde --erst recht nicht aufgrund des dort angeführten Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention-- weder erneuter Erläuterung noch einer rechtlichen Überprüfung. Dass die Zulassung der Revision nach § 115 Abs. 2 Nr. 1 FGO erforderlich wäre, weil sich in dem angestrebten Revisionsverfahren eine Rechtsfrage stellen würde, die durch ein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH zu klären wäre, ist in der Beschwerde jedenfalls nicht schlüssig dargelegt.

Quelle: [www.bundesfinanzhof.de](http://www.bundesfinanzhof.de)