Beschluss vom 27. November 2013, VII B 87/12

Marktordnungsrecht: Vereinbarkeit der Milchabgabenregelungen mit Unionsrecht und Verfassungsrecht - Zweck des Zitiergebots des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG

BFH VII. Senat

MilchAbgV § 39 Abs 2, EGV 1788/2003 Art 3 Abs 1, GG Art 80 Abs 1 S 2, GG Art 80 Abs 1 S 3, GG Art 14, GG Art 12, MOG § 8 Abs 1 S 1, MOG § 12 Abs 2 S 1, MOG § 3 Abs 2, MilchAbgV § 34, MOG § 1 Abs 2, MilchGarMV , MOG § 12 Abs 3, GG Art 3 Abs 1, GG Art 2 Abs 1, GG Art 20 Abs 3, EG Art 33 Abs 1 Buchst c, FGO § 115 Abs 2 Nr 1, GG Art 38 Abs 1, EGV 1788/2003 Art 10 Abs 3, EGV 1788/2003 Art 25, MilchAbgV § 40

vorgehend FG Hamburg, 19. März 2012, Az: 4 K 204/09

Leitsätze

1. NV: Die nationalen Vorschriften über die Erhebung einer Milchabgabe sind nicht wegen nicht ausreichend bestimmter Ermächtigungsgrundlage, wegen Verstoßes gegen das Zitiergebot oder gegen den Gesetzesvorbehalt nichtig .

2. NV: Es bestehen keine Zweifel an der Gültigkeit der unionsrechtlichen Vorschriften über die Erhebung einer Abgabe im Milchsektor .

Tatbestand

1 I. Der Kläger und Beschwerdeführer (Kläger) ist Milcherzeuger. Da er mit seinen Milchlieferungen im Zwölfmonatszeitraum 2007/2008 seine Anlieferungs-Referenzmenge trotz Zuteilung nicht genutzter Anlieferungs-Referenzmengen (sog. Saldierung) überschritten hatte, meldete die Molkerei Milchabgabe beim Beklagten und Beschwerdegegner (Hauptzollamt --HZA--) an.

2 Einspruch und Klage gegen die Abgabeanmeldung, mit denen der Kläger die Nichtigkeit der unionsrechtlichen sowie der nationalen Milchabgabevorschriften wegen Verletzung höherrangigen Rechts geltend machte bzw. macht, blieben ohne Erfolg.

3 Hiergegen richtet sich die Nichtzulassungsbeschwerde des Klägers, welche er auf den Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 115 Abs. 2 Nr. 1 der Finanzgerichtsordnung --FGO--) stützt. Er meint weiterhin, die im Streitfall maßgebenden unionsrechtlichen und nationalen Vorschriften über die Erhebung der Milchabgabe seien nichtig, und bezeichnet insoweit 16 Fragen als grundsätzlich klärungsbedürftig.

Entscheidungsgründe

4 II. Die Beschwerde hat keinen Erfolg. Die Rechtssache hat keine grundsätzliche Bedeutung. Die mit der Beschwerde formulierten Fragen sind höchstrichterlich geklärt bzw. lassen sich nur so beantworten, wie es das Finanzgericht (FG) getan hat.

5 1. Die Vereinbarkeit der Vorschriften über die Milchabgabe mit höherrangigem Recht ist wiederholt Gegenstand höchstrichterlicher Entscheidungen gewesen. Die unter den Nrn. 5 und 7 bezeichneten Beschwerdefragen sind daher geklärt.

6 a) So hat der beschließende Senat bereits zur früheren Milch-Garantiemengen-Verordnung --MGV-- (i.d. Fassung der Bekanntmachung vom 21. März 1994, BGBl I 1994, 586) entschieden, dass § 8 Abs. 1 Satz 1 und § 12 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen --MOG a.F.-- (i.d. Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1986, BGBl 1986, 1397) ausreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlagen i.S. des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) sind und dass die in jenen Vorschriften über § 1 Abs. 2 MOG a.F. enthaltene dynamische Verweisung auf das Unionsrecht verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht (vgl.

Senatsbeschluss vom 25. September 2003 VII B 309/02, BFHE 203, 243, Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern --ZfZ-- 2004, 17, m.w.N.; ebenso Senatsbeschluss vom 28. November 2006 VII B 54/06, BFHE 215, 418, ZfZ 2007, 54). Zum einen ist der Gesetzgeber befugt, mit einer Verweisung auf das Unionsrecht Inhalt, Zweck und Ausmaß einer gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen näher zu bestimmen. Zum anderen sind die für die Erhebung der Milchabgabe maßgeblichen unionsrechtlichen Vorschriften auch ausreichend bestimmt. Des Weiteren hat sich der beschließende Senat mit dem Beschluss in BFHE 203, 243, ZfZ 2004, 17 der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) angeschlossen, ein Verstoß gegen das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG sei nicht darin zu sehen, dass in einer Rechtsverordnung lediglich das zugrunde liegende einzelstaatliche förmliche Parlamentsgesetz, nicht jedoch auch die unionsrechtliche Rechtsgrundlage angegeben ist (vgl. BVerwG-Urteil vom 20. März 2003 3 C 10.02, BVerwGE 118, 70).

7 An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten. Zum einen hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die gegen den vorgenannten Senatsbeschluss gerichtete Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen. Zum anderen hat das BVerfG mit Beschluss vom 29. April 2010 2 BvR 871/04 und 2 BvR 414/08 (ZfZ 2010, 217) zwei gegen Urteile ordentlicher Gerichte erhobene Verfassungsbeschwerden ebenfalls nicht zur Entscheidung angenommen und in der Begründung seines Beschlusses die Vereinbarkeit der auf § 8 Abs. 1 Satz 1 sowie § 12 Abs. 2 Satz 1 MOG a.F. gestützten MGV mit den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG umfassend geprüft und bejaht.

8 Die im Streitfall anzuwendende Verordnung zur Durchführung der EG-Milchabgabenregelung (MilchAbgV) vom 7. März 2007 (BGBl I 2007, 295) nennt (u.a.) § 8 Abs. 1 Satz 1 und § 12 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen --MOG-- (i.d. Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juni 2005, BGBl I 2005, 1847 - mit späteren Änderungen) als Ermächtigungsgrundlage. Diese Vorschriften entsprechen denjenigen des MOG a.F., welche die MGV seinerzeit als Ermächtigungsgrundlage bezeichnete. Es ist daher kein Grund erkennbar, die Vereinbarkeit der MilchAbgV mit Art. 80 Abs. 1 GG anders zu beurteilen, als es das BVerfG hinsichtlich der MGV entschieden hat.

9 b) Es bedarf auch keiner Klärung in einem Revisionsverfahren, dass der Ansicht der Beschwerde nicht zu folgen ist, mit der MilchAbgV habe der Verordnungsgeber das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG verletzt, weil die Verordnung § 12 Abs. 3 MOG nicht als Ermächtigungsgrundlage bezeichne und der angeführte § 12 Abs. 2 Satz 1 MOG nur das "Bundesministerium" ohne weitere Spezifizierung nenne.

10 Wie das BVerfG mit dem Beschluss in ZfZ 2010, 217 ausführt, ist der Zweck des Zitiergebots erfüllt, wenn sich der Verordnungsgeber auf die Nennung der Verordnungsermächtigung beschränkt. Diese Ermächtigungen finden sich in § 8 Abs. 1 Satz 1 und § 12 Abs. 2 Satz 1 MOG. Ebenso wenig wie die MilchAbgV die Milchabgaberegelungen des Unionsrechts, die Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung (mit-) bestimmen und auf welche die Verordnungsermächtigung in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise (BVerfG-Beschluss in ZfZ 2010, 217) verweist, bezeichnen muss, sind sämtliche Inhalt, Zweck und Ausmaß regelnden Vorschriften des MOG in der Verordnung zu zitieren. Das in § 12 Abs. 3 Satz 1 MOG als Gegenstand der Verordnung genannte Einbehalten, Abführen und Erstatten von Abgaben zu Marktordnungszwecken durch Abnehmer von Marktordnungswaren ist lediglich eine spezielle Gestaltung des in § 12 Abs. 2 Satz 1 MOG ohnehin bereits erwähnten "Verfahrens bei Abgaben zu Marktordnungszwecken", das außerdem bereits im Unionsrecht vorgezeichnet ist.

11 Im Übrigen ist § 12 Abs. 3 MOG bereits i.d. Fassung der Bekanntmachung des Gesetzes vom 20. September 1995 (BGBl I 1995, 1146) enthalten, die Gegenstand der Prüfung des BVerfG im Beschluss in ZfZ 2010, 217 war. Gleichwohl hat das BVerfG das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG als gewahrt angesehen und nicht verlangt, die MGV müsse auch § 12 Abs. 3 MOG als Ermächtigungsgrundlage nennen.

12 Dass § 8 Abs. 1 Satz 1 und § 12 Abs. 2 Satz 1 MOG lediglich von einer Ermächtigung des "Bundesministeriums" sprechen, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, weil das "Bundesministerium" in § 3 Abs. 2 MOG als das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft legal definiert ist. Die einmalige gesetzliche Definition eines Begriffs in seiner Kurzform, die dann im weiteren Verlauf verwendet wird, ist eine übliche Technik in der Gesetzgebung. Für den Normadressaten des MOG ist hinreichend deutlich erkennbar, welches Bundesministerium durch § 8 Abs. 1 Satz 1 und § 12 Abs. 2 Satz 1 MOG zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt wird. Entsprechende Bezeichnungen des ermächtigten Ministeriums fanden sich bereits im MOG a.F.: Auch dort war der in verschiedenen Vorschriften zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigte "Bundesminister" am Anfang des Gesetzes legal definiert. Das BVerfG hat hierin in seinem Beschluss in ZfZ 2010, 217 keinen Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG gesehen.

13 2. Die nach Ansicht der Beschwerde auf unionsrechtlicher Ebene eingetretenen sog. Paradigmenwechsel, die --so

die Beschwerde-- wegen der Bedeutung der erforderlichen nationalen Vorschriften durch den parlamentarischen Gesetzgeber und nicht lediglich durch den Verordnungsgeber in nationales Recht hätten umgesetzt werden müssen (vgl. Nr. 16 der Beschwerdefragen), betreffen die (im Streitfall allein streitige) Heranziehung des seine Referenzmenge überschreitenden Milcherzeugers zur Milchabgabe nicht.

14 3. Klärungsbedürftige Fragen zur sog. Saldierung (vgl. Nrn. 8, 9 und 14 der Beschwerdefragen) wirft der Streitfall nicht auf. Es gibt keinen unionsrechtlichen Anspruch auf Saldierung (vgl. Senatsbeschluss vom 31. Mai 2006 VII B 37/05, BFH/NV 2007, 285; Senatsurteil vom 16. April 2013 VII R 9/12, BFHE 242, 380, ZfZ 2013, 189) und auch keinen Anspruch auf ein bestimmtes Saldierungsverfahren, soweit das Unionsrecht den Mitgliedstaaten entsprechende Spielräume lässt. Durch § 34 MilchAbgV ist die in Art. 10 Abs. 3 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 (VO Nr. 1788/2003) des Rates vom 29. September 2003 über die Erhebung einer Abgabe im Milchsektor (Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 270/123) unionsrechtlich (als Alternative) vorgegebene Saldierungsweise, nämlich zunächst auf der Ebene des Käufers und anschließend auf einzelstaatlicher Ebene, gewählt worden. Zu den rechtlichen Einwendungen der Beschwerde gegen dieses Saldierungsverfahren hat der Senat das Erforderliche bereits hinsichtlich der Vorgängervorschrift zu § 34 MilchAbgV mit Beschluss vom 21. April 2009 VII B 66/08 (BFH/NV 2009, 1679, ZfZ 2009, 251) ausgeführt. Träfe es zu, dass § 34 MilchAbgV --wie die Beschwerde meint-- wegen Verstoßes gegen den Gesetzesvorbehalt sowie gegen Art. 3 Abs. 1 GG nichtig ist, gäbe es überhaupt keine Möglichkeit, Milcherzeugern nicht genutzte Quoten zuzuteilen. An der Höhe der im Streitfall festgesetzten Milchabgabe änderte sich dadurch zu Gunsten des Klägers nichts.

15 Abgesehen davon, dass es --wie ausgeführt-- keinen Anspruch auf eine vom jeweiligen Mitgliedstaat zu treffende Wahl eines bestimmten, für den einzelnen Milcherzeuger besonders günstigen Saldierungsverfahrens gibt, dürfte es zudem von stets veränderlichen Umständen, wie der Höhe der Überlieferungen innerhalb eines Zwölfmonatszeitraums und der Zusammensetzung der Gruppe der einen Käufer beliefernden Milcherzeuger, abhängen, ob im Einzelfall die Molkereisaldierung oder die Saldierung auf nationaler Ebene zu einer geringeren Abgabenbelastung führt. Die für einen bestimmten Milcherzeuger günstige Art der Saldierung kann sich bei einem anderen Milcherzeuger ungünstig auswirken.

16 Die nach Ansicht der Beschwerde erforderliche Saldierung auf Unionsebene ist nach § 34 MilchAbgV nicht möglich. Der Unionsgesetzgeber hat den Mitgliedstaaten einzelstaatliche Referenzmengen zugewiesen und ihnen deren Verteilung auf die Milcherzeuger überlassen. Dass er die Möglichkeit der Saldierung auf den Bereich des jeweiligen Mitgliedstaats beschränkt und von einer Zuweisung ungenutzter einzelstaatlicher Referenzmengen an Mitgliedstaaten, in denen die einzelstaatliche Referenzmenge überschritten wird, abgesehen hat, ist eine sich im Rahmen des gesetzgeberischen Ermessens haltende Entscheidung. All dies bedarf keiner Klärung in einem Revisionsverfahren.

17 4. Daraus mag sich für bestimmte Zwölfmonatszeiträume ergeben, dass in einem Mitgliedstaat ansässige Milcherzeuger trotz Überlieferung ihrer verfügbaren Referenzmenge keine Milchabgaben entrichten müssen, weil sie aufgrund nationaler Saldierungsmöglichkeiten ihre Überlieferungen mit ungenutzten Referenzmengen ausgleichen können, während überliefernden Milcherzeugern in anderen Mitgliedstaaten keine Saldierung zugutekommt. Anders als die Beschwerde meint (vgl. Nr. 15 der Beschwerdefragen), liegt hierin aber keine Diskriminierung, da Milcherzeuger bestimmter Mitgliedstaaten nicht strukturell gegenüber anderen benachteiligt werden. Es bleibt jedem Mitglied der Union überlassen, die allen Mitgliedstaaten in gleicher Weise zur Verfügung stehenden unionsrechtlichen Saldierungsmöglichkeiten zu nutzen.

18 5. Das Beschwerdevorbringen, die Molkereien könnten "weisungsungebunden und ohne konkrete Vorgaben frei darüber entscheiden", ob und wann sie im Fall einer Überlieferung eine Vorauszahlung auf die Milchabgabe einbehalten (vgl. Nrn. 6 und 13 der Beschwerdefragen), trifft zum einen nicht zu. Zum anderen ist unklar, was die Ausführungen der Beschwerde zum Vorauseinbehalt gemäß § 39 Abs. 2 MilchAbgV mit dem vorliegenden Fall zu tun haben. Die Molkerei hat im Streitfall keine Vorauszahlung einbehalten, sondern nach dem Ablauf des Zwölfmonatszeitraums 2007/2008 die entstandene Milchabgabe beim HZA angemeldet, wie es § 40 MilchAbgV vorschreibt. Die Ansicht der Beschwerde, die Datenübermittlung durch die Molkerei an das HZA sei "nicht geeignet, eine Abgabenfestsetzung für einen Dritten (Landwirt) zu bewirken", entspricht nicht der Rechtslage.

19 6. Aus den Ausführungen der Beschwerde zur angeblichen Unverhältnismäßigkeit des Milchabgabensystems nach Aufgabe des Milchrichtpreises (vgl. Nrn. 10 bis 12 der Beschwerdefragen) ergeben sich keine grundsätzlich klärungsbedürftigen Rechtsfragen. Auch insoweit kann auf Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) sowie des beschließenden Senats verwiesen werden.

20 Der EuGH hat mit Urteil vom 14. Mai 2009 C-34/08 --Azienda Agricola Disaro Antonio-- (Slg. 2009, I-4023, ZfZ 2009, 219) entschieden, die Prüfung der VO Nr. 1788/2003 im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit habe nichts ergeben, was ihre Gültigkeit beeinträchtigen könnte. Der EuGH betont in dieser Entscheidung, dass der Gesetzgeber im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik (Art. 33 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft --EG--) über ein weites Ermessen verfüge, das er mit dem Erlass der VO Nr. 1788/2003 nicht überschritten habe, indem er das in Art. 33 Abs. 1 Buchst. c EG ausdrücklich erwähnte Ziel der Stabilisierung der Märkte verfolgt und diesem Ziel Vorrang eingeräumt habe. Die gerichtliche Kontrolle des Ermessensspielraums des Unionsgesetzgebers im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik sei auf die Überprüfung beschränkt, ob eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme zur Erreichung des jeweils verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet sei. Dies sei bei der VO Nr. 1788/2003 jedoch nicht der Fall. Ihr Erlass sei erforderlich gewesen, um das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Milch und Milcherzeugnissen und die daraus resultierenden strukturellen Überschüsse zu verringern und dadurch ein besseres Marktgleichgewicht zu erreichen. Mit den in Art. 33 Abs. 1 Buchst. a und b EG genannten Zielen sei die VO Nr. 1788/2003 vereinbar.

21 Wenn die Beschwerde insoweit meint, ein solches Ungleichgewicht auf dem Milchmarkt bestehe nicht und die Milchabgaberegelungen hätten in Wahrheit einen rein fiskalischen Zweck, seien auf Begrenzung der Haushaltsausgaben der Union, nicht aber als Hilfsmittel zur Herstellung eines Marktgleichgewichts angelegt, so setzt sie ihre eigenen Erwägungen an die Stelle der Ermessenserwägungen des Verordnungsgebers.

22 Dass der Verordnungsgeber den Richtpreis aufgegeben hat, rechtfertigt ebenfalls keine Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Milchabgaberegelungen. Mit seinem Urteil vom 25. März 2004 C-231/00 --Cooperativa Lattepiù u.a.-- (Slg. 2004, I-2869) hat der EuGH ausgeführt, es könne nicht hingenommen werden, dass in einem Mitgliedstaat die zugeteilte Referenzmenge überschritten werde, ohne dass dies die Zahlung der Milchabgabe nach sich ziehe, da ansonsten Erzeuger, deren Überproduktion von der Milchabgabe befreit wäre, einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil gegenüber Erzeugern in anderen Mitgliedstaaten erlangten und zudem die Solidarität unter den Mitgliedstaaten insofern gestört werde, als Erzeuger von den durch die Festlegung eines Richtpreises für Milch verschafften Vorteilen profitierten, ohne die Einschränkungen hinnehmen zu müssen, durch die ein solcher Richtpreis beibehalten werden könne. Diese Ausführungen des EuGH geben --anders als die Beschwerde meint-- keinen Anlass zu der Annahme, die unionsrechtlichen Milchabgaberegelungen seien nur unter der Voraussetzung der Beibehaltung eines bestimmten Milchrichtpreises zu rechtfertigen. Vielmehr liegt es im Ermessen des Verordnungsgebers, die Milcherzeuger auch unabhängig von einem Richtpreis zur Einhaltung einer bestimmten Produktionsmenge mithilfe einer Milchabgabe anzuhalten.

23 Auf die Einhaltung dieser in Gestalt einer sog. Quote zugeteilten Produktionsmenge kann und muss sich jeder Milch erzeugende Betrieb einstellen. Dass es --wie die Beschwerde behauptet-- schwierig ist, an der Milchquotenbörse weitere Quoten zu einem angemessenen Preis zu erwerben, ändert nichts daran, dass der Unionsgesetzgeber berechtigt ist, die Milchproduktion in der Union zu beschränken, indem er Überproduktionen mit einer Abgabe belegt.

24 7. Anders als die Beschwerde meint, ist es auch nicht klärungsbedürftig, ob Art. 3 Abs. 1 VO Nr. 1788/2003 den Mitgliedstaaten eine Abgabeschuld in Höhe von 99 % der zu erhebenden Milchabgabe auferlegen durfte (vgl. Nr. 4 der Beschwerdefragen), denn im Streitfall geht es allein um eine gegen den Kläger festgesetzte Abgabe. Der beschließende Senat hat insoweit bereits mit Beschluss vom 13. Juli 2011 VII B 223/10 (BFH/NV 2011, 1732) ausgeführt, die Union sei jedenfalls berechtigt, zur Organisation der Agrarmärkte den jeweiligen Marktteilnehmern eine Abgabe aufzuerlegen. Hieran ist festzuhalten. Der Ansicht der Beschwerde, gegen eine der Bundesrepublik Deutschland unzulässig auferlegte unionsrechtliche Abgabe könne sich ein deutscher Staatsbürger auf Art. 38 Abs. 1 GG berufen, ist nicht zu folgen. Ein Revisionsverfahren ist zur Klärung dieser Frage nicht erforderlich.

25 8. Schließlich rechtfertigen auch die nach Ansicht der Beschwerde zur Nichtigkeit der VO Nr. 1788/2003 führenden Verstöße gegen wesentliche Formvorschriften im europäischen Gesetzgebungsverfahren (vgl. Nrn. 1 bis 3 der Beschwerdefragen) die Zulassung der Revision nicht. Träfe es zu --wie die Beschwerde meint--, dass die gesamte (inzwischen außer Kraft getretene) VO Nr. 1788/2003 wegen Missachtung des Konzertierungsverfahrens durch den Rat sowie des nicht einstimmig gefassten Beschlusses über ihre Verabschiedung nichtig war, wäre auch Art. 25 VO Nr. 1788/2003 über die Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 (VO Nr. 3950/92) des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 405/1) nichtig. Die VO Nr. 3950/92 hätte weiter gegolten und wäre weiterhin die unionsrechtliche Grundlage für die Erhebung der Milchabgabe geblieben. Dass bei Fortgeltung der VO Nr. 3950/92 keine oder eine geringere Milchabgabe gegen den Kläger festzusetzen gewesen wäre, ist weder dargelegt noch

ersichtlich. Vielmehr sind gerade unter der Geltung der VO Nr. 1788/2003 ab dem 1. April 2004 die vom Milchrichtpreis entkoppelten Abgabensätze ständig gesunken.

Quelle: www.bundesfinanzhof.de