

## Orientierungssätze:

1.
  - a) Die Rechtmäßigkeit der Verfahrensweise ist fraglich, mit dem Hinweis auf das Merkblatt zum Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm – Teil A bei Antragstellung und Bewilligungsbescheid nicht nur das zu diesem Zeitpunkt aktuelle Merkblatt zum Inhalt des Bewilligungsbescheids zu machen, sondern auch die nachfolgend während des 5-jährigen Verpflichtungszeitraums herausgegebenen Merkblätter.
  - b) Die Fördervoraussetzungen sind während des 5-jährigen Verpflichtungszeitraums grundsätzlich konstant. Anpassungen und Ausnahmen müssen in der erkennbaren Absicht, eine rechtlich bindende Regelung zu treffen, vermittelt werden.
2. Eine für den Subventionsempfänger günstige, aber unzutreffende Bewertung eines Sachverhalts durch die nationale Behörde kann eine derjenigen Vertrauensschutzgewährungen durch die interne Rechtsordnung darstellen, die der Gerichtshof der Europäischen Union für Maßnahmen hält, durch die sich der Mitgliedstaat seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen entzieht und die Effektivität der Unionsmittel untergräbt.
3. Zur Frage, wann ein Betriebsinhaber einen behördlichen Irrtum billigerweise nicht erkennen konnte i.S.d. Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 (und Nachfolgerregelungen)
  - a) Die einfache Äußerung eines Sachbearbeiters bei der zuständigen Behörde darf ein Subventionsempfänger nicht unbesehen als gültig und für sich bindend in Anspruch nehmen. Der Subventionsempfänger muss sich vielmehr davon überzeugen, dass der Sachbearbeiter von der richtigen Fördermaßnahme spricht, ihm die Details des Förderverfahrens präsent sind, er sich entgegenstehender Vorgaben bewusst ist und Regelungsabsicht hat.
  - b) Liegen die Voraussetzungen einer Förderung nicht vor, wie sie in den von der Landwirtschaftsverwaltung erstellten Informationsbroschüren oder Merkblättern angegeben sind, begründet das, wenn die Förderung gleichwohl gewährt wird, für den Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs die Verpflichtung, die Landwirtschaftsverwal-

tung auf diesen Widerspruch aufmerksam zu machen („Vergewisserungsobliegenheit des Landwirts“).

4. Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92, Art. 49 Abs. 4 Unterabs. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 2419/2001, Art. 74 Abs. 4 Unterabs. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004, Art. 80 Abs. 3 Unterabs. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 und Art. 5 Abs. 3 Unterabs. 1 und 2 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 tragen unterschiedlichen Verantwortungsgraden des Landwirts Rechnung. Unterabsatz 1 belässt es in den Fällen der Rückzahlungsverpflichtung nach dem jeweiligen Absatz 1 der Vorschrift, in denen dem Landwirt ein Sorgfaltsverstoß vorgeworfen werden kann. Unterabsatz 2 betrifft die weiteren Fällen, in denen dem Landwirt zwar kein Vorwurf gemacht werden kann, der Irrtum der Behörde aber Umstände betrifft, von denen der Landwirt Kenntnis hat oder haben kann und hinsichtlich derer er nicht von vornherein außer Stande zu einer Richtigstellung ist.

Hinweis:

Die Fördervoraussetzungen nach dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm – Teil A (KULAP-A) können sich *im Detail* von Jahr zu Jahr ändern. Für das Gericht ist die Rechtmäßigkeit der Verfahrensweise fraglich, diese Änderungen durch das neue Merkblatt, das zum Inhalt eines jeden jährlichen Auszahlungsantrags gemacht wird, bekanntzugeben. Einem Landwirt werden relativ hohe Vergewisserungsobliegenheiten auferlegt. Umgekehrt aber ist es nicht erlaubt, dass auch solche Behördenirrtümer innerhalb der gesetzlich vorgesehenen 12-Monatsfrist korrigiert werden, die nicht die betrieblichen Umstände wie Flächen, Tierzahlen usw. betreffen, sondern die normativen Voraussetzungen der Förderung.

## Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

- Kläger -

bevollmächtigt:

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

gegen

**Freistaat Bayern,**

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,

Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach,

- Beklagter -

wegen

Landwirtschaftsförderung (Rückforderung);

hier: Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 1. Oktober 2008,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 19. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Krodel,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Herrmann,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Häberlein

aufgrund mündlicher Verhandlung vom **30. Oktober 2013**

am **5. November 2013**

folgendes

### **Urteil:**

- I. Die Klage wird unter entsprechender Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts abgewiesen.
- II. Der Kläger trägt die Kosten des Rechtsstreits in beiden Rechtszügen.
- III. Die Revision wird nicht zugelassen

### **Tatbestand:**

- 1 Der Kläger wendet sich gegen den Bescheid des Amtes für Landwirtschaft und Forsten M. vom 9. Juli 2007, durch den ein Betrag zurückgefordert wird, der ihm für das Wirtschaftsjahr 2006 im Rahmen der Förderung extensiver Bewirtschaftungsweisen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen gewährt worden ist (Maßnahme K 51 des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms – KULAP - Teil A: Extensivierung von Wiesen mit Schnittzeitaufgaben - Schnittzeitpunkt ab dem 16. Juni, Stufe 1).
- 2 1. Mit Bescheid vom 31. Mai 2001 bewilligte der Beklagte dem Kläger entsprechend dessen Antrag vom 12. Dezember 2000 für fünf Jahre, beginnend mit dem Verpflichtungsjahr 2001, eine jährliche Zuwendung im Rahmen der Fördermaßnahme K 51. Nach Abschnitt C.3.2 des zu diesem Zeitpunkt geltenden KULAP-A-Merkblatts setzt diese Förderung voraus, dass in jedem Kalenderjahr im Verpflichtungszeitraum ein Mindestbesatz an Raufutterfressern (Durchschnittsbestand) im Betrieb von 0,5 Großvieheinheiten pro Hektar Hauptfutterfläche (0,5 RGV/ha HFF) vorhanden ist. Mit Bescheid vom 20. Oktober 2004 wurde der Bescheid vom 31. Mai 2001 aufgrund des Ergebnisses einer Betriebsprüfung am 31. Juli 2004 bezüglich der Größen der geförderten Flächen geändert.

- 3 Mit Bescheid vom 22. Mai 2006 verlängerte das Landwirtschaftsamt auf Antrag des Klägers vom 5. Dezember 2005 unter anderem die Fördermaßnahme K 51 für das Jahr 2006.
- 4 Auf der Grundlage der Auszahlungsmitteilung vom 5. Oktober 2006 wurde dem Kläger am 11. Oktober 2006 der Förderbetrag für die Maßnahme K 51 im Wirtschaftsjahr 2006 überwiesen.
- 5 Im Rahmen einer Überprüfung des Landwirtschaftsamtes durch die oberbehördliche Innenrevision (IUS) in der Zeit vom 20. bis 24. November 2006 wurde festgestellt, dass der Betrieb des Klägers in den Jahren 2004 bis 2006 den für die Fördermaßnahme K 51 vorgeschriebenen Mindestviehbesatz nicht erreicht hat.
- 6 Mit Bescheid vom 9. Juli 2007 forderte das Landwirtschaftsamt die Zuwendung für das Jahr 2006 zuzüglich Zinsen, Gebühren und Auslagen zurück (insgesamt 1015,70 €), da der Kläger den für die Förderung erforderlichen Mindestviehbesatz nicht erreicht habe. Mit Bescheid vom 13. November 2007 nahm das Landwirtschaftsamt den Bescheid vom 9. Juli 2007 insoweit zurück, als auf den Rückforderungsbetrag für das Jahr 2006 Zinsen und Kosten in Höhe von 75,80 € erhoben worden waren (ein bereits am 2.4.2007 erlassener Rückforderungsbescheid betreffend die K-51-Förderbeträge für die Jahre 2001 bis 2005 wurde mit Bescheid vom selben Tag – 13.11.2007 – vollständig aufgehoben; zur Begründung wurde ausgeführt, diese Auszahlungen beruhten auf dem Behördenirrtum, den Verkauf von Raufutter als Ersatz für die Einhaltung der Mindestviehbesatzregelung anzuerkennen; diesen Irrtum habe der Kläger billigerweise nicht erkennen können, und die Übermittlung des Rückforderungsbescheides sei nicht innerhalb von 12 Monaten ab der Auszahlung für die Jahre 2004 und 2005 erfolgt; aus den genannten Gründen entfalle auch eine Rückzahlungsverpflichtung für die Jahre 2001 bis 2003).
- 7 2. Durch Urteil vom 1. Oktober 2008 hob das Verwaltungsgericht den Bescheid vom 9. Juli 2007 in der Form des Bescheids vom 13. November 2007 auf. Zur Begründung führt das Verwaltungsgericht aus, es sei unstreitig, dass der Kläger den im Rahmen der Maßnahme K 51 vorgeschriebenen Mindestviehbesatz nicht eingehalten habe und das Landwirtschaftsamt irrtümlich davon ausgegangen sei, dem Kläger stehe trotzdem - weil er sein Heu anderweitig verwendet habe - die Förderung zu. Die Beteiligten seien sich letztlich auch darüber einig, dass dieser Irrtum vom Kläger

nicht erkannt worden sei und wohl auch nicht habe erkannt werden können, und dass der Rückforderungsbescheid innerhalb eines Jahres nach Auszahlung der Förderung erlassen worden sei. Die Rückforderung des Betrages komme aus dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes nicht in Betracht. Nach jeder der beiden in Frage kommenden Verordnungen des Gemeinschaftsrechts komme eine Rückforderung nur in Betracht, wenn sich der Irrtum der Behörde entweder auf "sachliche Tatbestände" oder auf "Tatsachen" beziehe. Das Landwirtschaftsamt sei jedoch von dem tatsächlich vorliegenden Sachverhalt ausgegangen. Es habe lediglich zu Unrecht angenommen, dass die bei anderen Fördermaßnahmen vorgesehene Möglichkeit, die Unterschreitung des vorgeschriebenen Mindestviehbesatzes durch einen Raufutterverkauf zu kompensieren, auch bei der Fördermaßnahme K 51 bestehe. Möglicherweise hätte der Kläger durch Studium der Antragsformulare oder Richtlinien des Staatsministeriums zum Kulturlandschaftsprogramm diesen behördlichen Irrtum erkennen können. Nachdem es jedoch selbst für die Landwirtschaftsämter schwierig gewesen sei, trotz der Fülle der zur Landwirtschaftsförderung erteilten Informationen, Mitteilungen, Ministerialschreiben und Sonstigem auf dem Laufenden zu bleiben, habe sich der Kläger darauf verlassen dürfen, dass die behördliche Auskunft bzw. der Umgang der Behörde mit den von ihm gelieferten Daten der geltenden Rechtslage entspricht. Bei dem Irrtum handele es sich deshalb um einen Rechtsirrtum, der in etwa einem Subsumtionsirrtum entspreche, und nicht um einen Irrtum über entscheidungserhebliche "sachliche Tatbestände" oder "Tatsachen".

- 8 3. Der Beklagte führt zur Begründung der vom Senat zugelassenen Berufung aus, die Differenzierung nach "Rechtsirrtum" und "Tatsachenirrtum" sei in der Strafrechtsdogmatik entwickelt worden und vorliegend unanwendbar. Die Einschränkung des Gutglaubensschutzes, wenn der Irrtum "auf sachliche Tatbestände zurück(geht)" beziehungsweise "sich der Irrtum auf Tatsachen (bezieht), die für die Berechnung der betreffenden Zahlung relevant sind", gelte sowohl bei Irrtümern über Tatsachen als auch über rechtliche Vorgaben. Andernfalls gehe die Einschränkung ins Leere und der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten werde vereitelt. Da die Beibringung der entscheidungserheblichen Antragsdaten (Flächengröße, Tierbestand usw.) allein im Verantwortungsbereich des Antragstellers liege, könne es hier in aller Regel nicht zu Fehlern der Verwaltung kommen, so dass fast in allen Fällen eine Rückforderung ausgeschlossen wäre. Der Beklagte beantragt,

9 unter Abänderung des verwaltungsgerichtlichen Urteils vom 1. Oktober 2008  
die Klage gegen den Bescheid des Amtes für Landwirtschaft und Forsten  
Münchberg vom 9. Juni 2007 in der Fassung des Bescheides vom  
13. November 2007 abzuweisen.

10 Der Kläger beantragt,

11 die Berufung zurückzuweisen.

12 Er vertritt die Auffassung, der Bürger müsse sich darauf verlassen können, dass die  
Behörde bei von ihm korrekt und richtig angegebenen Fakten das Recht zutreffend  
anwende, zumal die Gewährung von Vertrauensschutz zusätzlich erfordere, dass der  
Antragsteller guten Glaubens gewesen sei und – wie vorliegend gegeben – den be-  
hördlichen Irrtum nicht habe erkennen können. Maßgeblicher alleiniger Ansprech-  
partner für den rechtsuchenden Landwirt sei das für ihn zuständige Landwirtschafts-  
amt in Person des für ihn zuständigen Sachbearbeiters. Weitere Nachfragen im Kol-  
legenkreis, beim Behördenleiter usw. seien dem Landwirt nicht zumutbar und hätten  
im vorliegenden Fall weitergehende Erkenntnisse auch nicht erbracht. Die Auslegung  
der unionsrechtlichen Vertrauensschutzregelung durch den Beklagten laufe darauf  
hinaus, dass sämtliche Leistungen binnen 12 Monaten nach der Auszahlung zurück-  
gefordert werden könnten, was der Normgeber gerade nicht gewollt haben könne.

13 Unter dem 18. Februar 2011 hat der Senat darauf hingewiesen, dass die zwischen  
den Beteiligten besonders umstrittene Einschränkung des Vertrauensschutzes bei  
den speziellen Behördenirrtümern, die auf sachliche, für die Berechnung der betref-  
fenden Zahlung relevante Tatbestände zurückgehen, nur dann entscheidungserheb-  
lich ist, wenn der Behördenirrtum vom Kläger billigerweise nicht erkannt werden  
konnte, sowie auf das KULAP-A-Merkblatt mit der Mindestviehbesatzregelung bei  
der Fördermaßnahme K 51. Auf diesbezügliche Fragen des Senats hat der Beklagte  
unter dem 6. April 2011 eine Stellungnahme des Landwirtschaftsamtes vom 4. April  
2011 betreffend den Umfang der Förderung K 51 im Amtsbezirk, die allgemeine amt-  
liche Verfahrensweise bei Heuverkäufen im Rahmen der Fördermaßnahme K 51 und  
die amtsinterne Geschäftsverteilung vorgelegt. Nach entsprechender Anforderung  
hat der Beklagte zusätzlich unter dem 6. Juli 2011 eine Stellungnahme des Landwirt-  
schaftsamtes vom 4. Juli 2011 vorgelegt, die die Tierhaltung und den Heuverkauf  
des Klägers in den Jahren 2000 bis 2006 betrifft, den Viehbesatz seiner Betriebs-

flächen in diesem Zeitraum sowie den genauen Gegenstand der Betriebsprüfung vom 21. Juli 2004.

- 14 Im Übrigen wird zur Darstellung des Sach- und Streitstandes auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 30. Oktober 2013 sowie auf die vorgelegten Behörden- und Gerichtsakten verwiesen.

### **Entscheidungsgründe:**

- 15 Die zulässige Berufung des Beklagten ist begründet. Der Bescheid vom 9. Juli 2007 in der Fassung des Änderungsbescheides vom 13. November 2007, der die Bewilligung des Förderbetrags für die KULAP-A-Maßnahme K 51 im Wirtschaftsjahr 2006 aufhebt und den ausgezahlten Betrag zurückfordert, hat Bestand. Daher war die Klage unter entsprechender Abänderung des verwaltungsgerichtlichen Urteils abzuweisen.
- 16 Der streitgegenständliche Bescheid verpflichtet den Kläger nicht nur zu einer Geldleistung (Rückzahlung des am 11.10.2006 – vgl. BA I Bl. 37, BA II Bl. 163 -überwiesenen Förderbetrags für das Wirtschaftsjahr 2006); er enthält auch eine Rücknahme der Bewilligung dieses Förderbetrags, die an den Vorschriften des Art. 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG und des Art. 14 Abs. 4 der Verordnung (EWG) 3887/1992 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1678/98 – im Folgenden: VO 3887/1992 n. F. – zu messen ist (I.). Diese Rücknahme der Bewilligung für das Wirtschaftsjahr 2006 steht in Übereinstimmung mit Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG, weil es sich bei der Bewilligung um einen rechtswidrigen Verwaltungsakt handelt; der Kläger hat den K-51-Förderbetrag für das Jahr 2006 in Höhe von 1662,90 € zu Unrecht erhalten (II.). Auf Vertrauensschutz nach Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 1 VO 3887/1992 n.F. kann sich der Kläger nicht berufen, weil die Bewilligung (und damit auch die sie vollziehende Auszahlung) des Förderbetrags auf einen Irrtum der zuständigen Behörde zurückzuführen ist, der vom Kläger billigerweise erkannt werden konnte (III.). Ohne dass es noch darauf ankommt, bemerkt der Senat, dass im gegenteiligen Fall nicht von einem Wegfall des Vertrauensschutzes aufgrund der vom Beklagten in den Vordergrund gestellten Vorschrift des Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 2 VO 3887/92 n. F. ausgegangen werden könnte (IV.).

- 17 I. Aus dem Rückforderungsbescheid vom 9. Juli 2007 ergibt sich, dass der Beklagte nicht nur einen Geldbetrag fordert, sondern auch die Entscheidung über die Auszahlung des Förderbetrags zurücknimmt.
- 18 Eine solche Entscheidung liegt in Form der Auszahlungsmitteilung vom 5. Oktober 2006 vor (BA I Bl. 34). Gemäß den vorhergehenden Bescheiden, auf die der (Grund-) Bewilligungsbescheid vom 22. Mai 2006 Bezug nimmt (Grundbescheid vom 31.5.2001 – Nr. 2 S. 2 – sowie Änderungsbescheid von 26.9.2005 - zu II., Nr. 2 S. 2), stellt der Grundbescheid nur „in Verbindung mit der jährlichen Auszahlungsmitteilung ... den Bewilligungsbescheid für das jeweilige Verpflichtungsjahr dar“. Die Auszahlung des Förderbetrags für das Jahr 2006 beruht somit nicht nur auf dem Grundbescheid, der die grundlegenden Fördervoraussetzungen bejaht und die Förderbedingungen für den gesamten Verpflichtungszeitraum festlegt. Er beruht auch auf der Auszahlungsmitteilung, mit der der Beklagte die für die Auszahlung des Jahresbetrags entscheidende Feststellung getroffen hat, die Förderbedingungen seien im Verpflichtungsjahr 2006 eingehalten worden.
- 19 Der streitgegenständliche Bescheid vom 9. Juli 2007 nimmt die Auszahlungsmitteilung vom 5. Oktober 2006 zurück und schafft durch diese Beseitigung des Rechtsgrundes der Auszahlung die Voraussetzung für die eigentliche Rückforderung. Mit der Formulierung "die Zuwendung für die Maßnahme K 51 wurde jedoch fälschlicherweise trotzdem an Sie ausbezahlt, d. h. Sie haben die Förderung zu Unrecht erhalten", bezieht sich die Bescheidsbegründung auf den Auszahlungsvorgang, der auf der Auszahlungsmitteilung (Bewilligung) beruht, und hebt diese konkludent auf. Die Aufhebungsabsicht ergibt sich auch daraus, dass die Bescheidsbegründung mehrfach Bezug auf Vorschriften über die Aufhebung von Verwaltungsakten nimmt (vgl. den Abschnitt "zu II" sowie den Abschnitt "rechtliche Grundlage"). Eine Bescheidsrücknahme kann auch konkludent erfolgen. Die Rückforderung einer Subvention durch Verwaltungsakt ist in aller Regel entsprechend Art. 47 VwVfG (auch) als Rücknahme ihrer Bewilligung anzusehen (vgl. BVerwG, U.v. 26.7.2006 – 6 C 20/05 – BVerwGE 126,254 – juris Rn 97 ff., v. 13.12.1984 – 3 C 79/82 – NVwZ 1985,488 – juris Rn. 48 ff. und v. 21.7.1983 – 3 C 11/82 – BVerwGE 67,305; OVG Koblenz, U.v. 4.9.1981, DVBl 1982,219,221; OVG Münster, U.v. 24.3.1993 NWVBl 1993,393,394; vgl. auch Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, Rn. 245 zu § 48, sowie U. Stelkens, ebenda, Rn. 78 zu § 35).

- 20 Die Rechtsgrundlage für die Rücknahme der bewilligenden Auszahlungsmittel ist zunächst Art. 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG, wonach ein rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden kann. Die Ausübung von Ermessen hinsichtlich der Frage, ob die Rückforderung der zu Unrecht oder vorschriftenwidrig gewährten Gemeinschaftsmittel zweckmäßig ist, wäre aber nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten unvereinbar, die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen (EuGH, Urteil vom 21. September 1983 – Rs. 205 bis 215/82, Deutsche Milchkontor - Slg. 1983, 2633 Rn. 17, 18, 22; Urteil vom 16. Juli 1998 - Rs. C-298/96, Ölmühle - Slg. 1998, I-4782 Rn. 23). Um die Rückabwicklung gewährter Zuwendungen für zurückliegende, von der Zuwiderhandlung selbst nicht betroffene Zeiträume, bei der (wegen ihres Sanktionscharakter) zumindest eine Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich wäre (BVerwG, U.v. 10.12.2003 – 3 C 22/02 – RdL 2004,132 – juris Rn. 37), geht es vorliegend ebenfalls nicht. Ein Verzicht auf die Rücknahme kommt daher unter keinem Gesichtspunkt in Betracht.
- 21 Art. 14 Abs. 1 VO 3887/1992 n.F. ist keine geeignete Rechtsgrundlage für die Rücknahme des bewilligenden Verwaltungsakts. Diese Vorschrift spricht lediglich von einer Verpflichtung zur Rückzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge (BVerwG, U.v. 26.8.2009 – 3 C 15/08 – RdL 2010,162 – juris Rn. 30 ff.). Die bundesrechtliche Vorschrift des § 10 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 MOG in ihrer (seit dem 21.7.2004, vgl. BGBl. I 2004, S. 1763/1770 ff.) auf Direktzahlungen erweiterten Fassung ist ebenfalls nicht einschlägig, denn sie betrifft nur die Rücknahme von begünstigenden Bescheiden „in den Fällen des § 6 und § 8 MOG“, also Regelungen über Marktordnungswaren. Dies sind gemäß § 2 MOG erzeugnis- oder produktbezogene Regelungen, nicht aber Produktionsverfahrensregelungen (vgl. BVerwG, U.v. 10.12.2003 – 3 C 22/02 – RdL 2004,132 – juris Rn. 20 ff.). Die vorliegenden K-51-Bestimmungen regeln die Förderung einer extensiven Bewirtschaftungsweise (als Teil eines Maßnahmenpakets zur Sanierung, Erhaltung, Pflege und Gestaltung der Kulturlandschaft, zum ökologischen Ausgleich, zur Verwirklichung der Ziele der Agrar- und Umweltpolitik sowie zur Sicherung eines angemessenen Einkommens für die Landwirte, vgl. Teil A Nr. 1 der Richtlinien vom 27.9.2000), also keine Förderung bestimmter Erzeugnisse oder Produkte; sie sind produktionsverfahrensbezogen. Bei der streitgegenständlichen Förderung handelt es sich auch nicht um eine Direktzahlung im Sinne des MOG (vgl. BT-Drs.

15/2553 S. 29 sowie Art. 1 Spiegelstrich 1, Art. 2 lit. d und Anhang I der VO 1782/2003).

- 22 Dagegen ist die Inanspruchnahme von Vertrauensschutz in diesem Zusammenhang an den unionsrechtlichen Regelungen in Art. 14 Abs. 4 ff. VO 3887/1992 n.F. zu messen, denn sie verdrängen die nationalen Vertrauensschutzregelungen (vgl. BVerwG, U.v. 26.8.2009 a.a.O. und B.v. 29.3.2005 – 3 B 117/04 – RdL 2005,224, und B.v. 5.4.2006 – 3 B 24/06 – Buchholz 451.90 Sonstiges Europ Recht Nr. 207; Entscheidung des Senats vom 16.2.2009 RdL 2010, 133 a.E.; OVG Lüneburg, U.v. 24.4.2008 – 10 LB 156/07 – AUR 2008,371). Die weitgehend inhaltsgleichen Vertrauensschutzbestimmungen des Art. 49 Abs. 4 ff. der Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 und des Art. 73 Abs. 4 ff. der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 sind nicht anzuwenden, weil diese Verordnungen nach Art. 54 Abs. 2 VO 2419/2001 und nach Art. 81 Abs. 2 VO 796/2004 nicht für Beihilfeanträge gelten, die sich – wie der Verlängerungsantrag des Klägers vom 5. Dezember 2005 – auf vor dem 1. Januar 2002 (und damit auch vor dem 1. Januar 2005) begonnene Prämienzeiträume beziehen. Es verbleibt daher bei der Anwendung der Vertrauensschutzbestimmungen der Verordnung Nr. 3887/92, die sich allerdings inhaltlich nicht von den Nachfolgeregelungen unterscheiden (vgl. Abschnitt III vor 1.). Nach Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 1 VO 3887/92 n. F. besteht die Rückzahlungsverpflichtung dann nicht, wenn die Zahlung auf einen Irrtum der Behörde zurückzuführen ist, der vom Betriebsinhaber, der seinerseits in gutem Glauben gehandelt und alle Bestimmungen der geltenden Verordnung eingehalten hat, billigerweise nicht erkannt werden konnte (Unterabs. 1). Für den Fall, dass diese Voraussetzungen für eine Ausnahme von der Rückzahlungspflicht erfüllt sind, sieht Unterabs. 2 für eine bestimmte Fallgruppe ein Fortbestehen der Rückzahlungspflicht vor (Rückausnahme).
- 23 II. Die Bewilligung des Förderbetrages K 51 für das Wirtschaftsjahr 2006 war nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG grundsätzlich zurückzunehmen, weil sie rechtswidrig war. Der Kläger hat nach dem unwidersprochenen Vorbringen des Beklagten seit dem Jahr 2003 den geforderten Mindestviehbesatz in seinem Betrieb nicht mehr erreicht, war aber zur Einhaltung der Mindestviehbesatzregelung verpflichtet. Die Mindestviehbesatzregelung ist Bestandteil der ministeriellen Fördervorgaben (1.), der Praxis der Landwirtschaftsverwaltung, die (jedenfalls hinsichtlich der Mindestviehbesatzregelung) den oberbehördlichen Vorgaben gefolgt ist (2.), und des auf dieser Ba-

sis erlassenen Grundbescheids für die Förderung des Klägers (3.), den die Behörde diesbezüglich auch nicht abgeändert hat (4.).

- 24 1. Die Forderung, bei der Maßnahme K 51 in jedem Kalenderjahr im Verpflichtungszeitraum im Betrieb einen Mindestviehbesatz (Durchschnittsbestand) von 0,5 RGV/ha HFF einzuhalten, ergibt sich aus Nrn. 7.1 und 8.2 der Richtlinien des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur Durchführung des Programms für die Erhaltung der Kulturlandschaft – Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm (im Folgenden: KULAP) – Teil A – vom 27. September 2000 (Nr. B 4-7292–4500, BA I Bl. 36), durch die den Landwirtschaftsbehörden auf der Grundlage der Art. 14 ff. der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 die Förderbedingungen unter anderem für die Förderung K 51 vorgegeben werden, in Verbindung mit Abschnitt C.3.2 des KULAP-A-Merkblatts (BA II Bl. 188). Die Möglichkeit, im Falle einer Nutzung der geförderten Flächen für die Produktion und den Verkauf von Heu eine Nichteinhaltung der Mindestviehbesatz-Regelung zuzulassen, hat das weisunggebende Staatsministerium für die Fördermaßnahme K 51 weder in diesen Richtlinien noch an anderer Stelle vorgesehen. Diese Möglichkeit besteht ausschließlich bei der Grünlandprämie K 33 (vgl. Schreiben des BayStMELF vom 11.11.1998 Az. B 4 - 7292-3524, dort Nr. 5, 3. Abschnitt; vgl. auch das Schreiben des Ministeriums vom 28.6.2004 Az. B 4 - 7292-5976). Die Unabdingbarkeit der Mindestviehbesatz-Regelung bei der Fördermaßnahme K 51 geht auf die Vorschriften in Art. 12 lit. b und c der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 zurück. Diese zielen auf eine Grünlandbewirtschaftung mit innerbetrieblicher Verwertung ab, weil eine außerbetriebliche Verwertung mit ökologischen Nachteilen verbunden ist (kein geschlossener Futter- und Nährstoffkreislauf).
- 25 2. Die oberbehördlichen Vorgaben für die Förderung K 51 einschließlich der Mindestviehbesatzregelung führen infolge des Gleichbehandlungsanspruches zu einem entsprechend bedingten Förderanspruch des Klägers.
- 26 Subventionsrichtlinien sind keine Rechtsnormen, sondern verwaltungsinterne Weisungen, die eine gleichmäßige Ermessensausübung der zur Verteilung von Fördermitteln berufenen Stellen herbeiführen sollen. Sie entfalten Außenwirkung für den einzelnen Antragsteller nur mittelbar über dessen in Art. 3 Abs. 1 GG geschütztes Recht, entsprechend der in der „antizipierten Verwaltungspraxis“ zum Ausdruck kommenden Ermessenbindung der Verwaltung gleichmäßig behandelt zu werden.

Die Subventionsrichtlinien sind daher nicht wie Rechtsnormen aus sich heraus, sondern gemäß der von ihrem Urheber gebilligten oder doch geduldeten tatsächlichen Verwaltungspraxis auszulegen (st. Rspr., vgl. BVerwG, Urt. v. 24.03.1977 – II C 14.75 – BVerwGE 52, 193; BVerwG, Urt. v. 23.04.2003 – 3 C 25/02 – NVwZ 2003,1384 – juris Rn. 14 ff., BVerwG, Urt. v. 15.06.2006 – 2 C 14/05 – m.w.N. – juris). Dabei kann das Gleichbehandlungsgebot auch zu Lasten von Subventionsbewerbern Bedeutung gewinnen. Versagt eine Behörde in Anwendung der einschlägigen Richtlinien unter bestimmten Voraussetzungen regelmäßig die Gewährung einer Zuwendung, so verletzt sie das Gleichbehandlungsgebot in seiner objektiv-rechtlichen Funktion, wenn sie sich im Einzelfall ohne rechtfertigende Gründe über diese Praxis hinwegsetzt und trotz des Fehlens ansonsten geforderter Voraussetzungen die Leistung gewährt. Damit ist auch die verwaltungsinterne Nichtbeachtung einer Verwaltungsvorschrift ein unmittelbarer Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot und führt zur Rechtswidrigkeit des darauf beruhenden Verwaltungsakts. Dies setzt im Regelfall die Feststellung einer ansonsten abweichenden Praxis voraus (BVerwG, 23.04.2003 a.a.O.; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 16.06.1998 – 2 S 1806/96 – juris).

27 Vorliegend ist davon auszugehen, dass die Verwaltungspraxis hinsichtlich der Mindestviehbesatzregelung entsprechend den Richtlinien verfahren ist, so dass diese auch den Inhalt des Gleichbehandlungsanspruchs bestimmen. Der Beklagte hat angegeben, dass in den Jahren 2001 bis 2006 im Amtsbezirk des Landwirtschaftsamtes jeweils mehrere hundert Landwirte die Förderung K 51 in Anspruch genommen haben, wobei die Mindestviehbesatzregelung ein häufiges Thema gewesen, ein gleich gelagerter Fall aber nicht aufgetreten ist (Anlage vom 4.4.2011 zum Beklagtenchriftsatz vom 6.4.2011; der Beklagte bezieht sich hier offensichtlich auf den Fall des Klägers, in dem die Nichteinhaltung der Mindestviehbesatzregelung zunächst unbeanstandet geblieben ist). Der Kläger hat hiergegen nichts eingewendet. Somit stehen der (unabsichtlichen, vgl. Nrn. II.4 und III.1) Abweichung von den ministeriellen Vorgaben im Falle des Klägers mehrere hundert Fälle gegenüber, in denen das Landwirtschaftsamt auf die Einhaltung des Mindestviehbesatzes geachtet hat. Es bestehen auch keine Anhaltspunkte dafür, dass sich die Lage in den Verwaltungsbereichen anderer Landwirtschaftsämter anders darstellt.

28 3. Der dem Kläger erteilte Grundbescheid vom 22. Mai 2006 (in Verbindung mit dem Grundbescheid vom 31. Mai 2001), der die generellen Fördervorgaben für den Fall des Klägers umsetzt und die konkrete Rechtsbasis der Auszahlungsmitteilung 2006

bildet, sieht im Einklang mit den ministeriellen Richtlinien die Mindestviehbesatzregelung vor und ist damit Teil der weisungsgemäßen behördlichen Praxis.

- 29 Durch Blatt 2 des Antragsformulars, das der Kläger am 12. Dezember 2000 ausgefüllt hat, ist er auf Abschnitt C.3.2 des KULAP-A-Merkblatts hingewiesen worden. Die KULAP-A-Merkblätter 2000 bis 2002 enthalten in diesem Abschnitt hinsichtlich der Fördermaßnahme K 51 die Verpflichtung zur Einhaltung eines Mindestviehbesatzes von 0,5 RGV/ha HFF und sehen keine Ausnahmemöglichkeit vor. Den Verpflichtungen gemäß dem KULAP-A-Merkblatt hat sich der Kläger für die Dauer des gesamten Verpflichtungszeitraums unterzogen (Nr. 1 Spiegelstrich 4 der "Erklärungen des Antragstellers" im KULAP-A-Antrag vom 12.12.2000, BA I Bl. 31). Gemäß Nr. 4 des ursprünglichen Bewilligungsbescheides vom 31. Mai 2001 (und auch gemäß Nr. 4 der diesen Bewilligungsbescheid hinsichtlich des Verpflichtungsjahr 2005 ersetzenden Nr. II des Bescheides vom 26. September 2005) sind die im KULAP-A-Merkblatt genannten Auflagen und Bewirtschaftungsverpflichtungen einzuhalten. Mit der Unterzeichnung des Antrags auf Verlängerung (unter anderem) der KULAP-A-Maßnahme K 51 am 5. Dezember 2005 hat der Kläger zur Kenntnis genommen, dass die mit seiner ursprünglichen Antragstellung verbundenen und im hierzu erlassenen Bewilligungsbescheid vom 31. Mai 2001 festgelegten Auflagen und Bedingungen Bestandteile des Förderverhältnisses im Verpflichtungsjahr 2006 sind; auch der Bescheid vom 22. Mai 2006 weist hierauf hin.
- 30 Die Vertreterin des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, die Bezugnahme auf „das KULAP-A-Merkblatt“ bewirke, dass nicht nur das bei Antragstellung und Grundbescheidserlass vorhandene Merkblatt Bescheidsinhalt sei, sondern auch jedes nachfolgend herausgegebene Merkblatt, so dass die Verpflichtungen des Landwirts jährlich andere sein könnten. Sollte die Bezugnahme tatsächlich in dieser Weise auszulegen sein, wäre die Rechtmäßigkeit dieser Verfahrensweise fraglich. Vorliegend kann dies aber dahinstehen, weil der Beklagte in den nach dem Jahr 2000 herausgegebenen KULAP-A-Merkblättern keine Änderungen an der Mindestviehbesatzregelung vorgenommen hat. Die KULAP-A-Merkblätter 2001 und 2002 unterscheiden sich hinsichtlich der Mindestviehbesatzregelung bei der Förderung K 51 nicht vom KULAP-A-Merkblatt 2000. Beginnend mit dem Jahr 2003 sieht das Merkblatt (auch) bei der Förderung K 51 den Zusatz vor „(wegen Ausnahmeregelungen an das zuständige LwA wenden)“. Diese Formulierung selbst stellt noch keine Ausnahme dar. Sie sieht vielmehr eine

Ausnahmeerteilung durch Verwaltungsakt des Landwirtschaftsamtes vor. Nach dem Vorbringen des Beklagten, das vom Kläger nicht in Zweifel gezogen worden ist, haben einer Ausnahme wegen Heuverkauf die Ziele des Förderprogramms entgegengestanden und hat die Landwirtschaftsverwaltung auch keine Ausnahmeentscheidung in Fällen von Heuverkauf getroffen.

- 31 In der mündlichen Verhandlung hat die Vertreterin des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mehrere Gesichtspunkte vorgetragen, die die Festlegungen im Grundbescheid als nicht endgültig und die Unterredungen des Landwirtschaftsamtes mit dem Landwirt als maßgeblich erscheinen lassen. Sie hat dadurch die Bedeutung des Grundbescheids als Basis des Förderverhältnisses relativiert und tendenziell die Fördervoraussetzungen als fließend dargestellt. Neben der bereits erwähnten Auffassung, die teilweise jährlich wechselnden KULAP-A-Merkblätter seien stets zu beachten, hat die Vertreterin des Ministeriums auf die jährlich wechselnde Höhe des jeweiligen Förderbetrags hingewiesen sowie betont, der Landwirt müsse sich auf die mit dem Sachbearbeiter des Landwirtschaftsamtes geführten Gespräche verlassen können und Anpassungs- und Ausnahmeentscheidungen, die wegen immer wieder notwendiger Nachjustierungen unverzichtbar seien, müssten nicht in Bescheidsform niedergelegt werden. Der Senat vermag sich dieser relativierenden Tendenz nicht anzuschließen. Selbst bei Berücksichtigung all dieser Abänderungsmöglichkeiten und –notwendigkeiten vermag nicht jedes amtliche Verhalten eine Abänderung der Fördergrundlagen herbeizuführen. Äußerungen oder Handlungen, die nicht mit klarer Regelungsabsicht vorgenommen werden, insbesondere Aussagen, die schon bestehende Vorgaben wiederholen oder in der Meinung abgegeben werden, bestehende Vorgaben zu wiederholen, beeinflussen die bestehenden Fördergrundlagen nicht. Wenn bereits die Art und Weise der Festlegung der Förderbedingungen unbestimmt wäre, wären dem guten Glauben des Landwirts keine Grenzen gesetzt. Zweifellos gehört es auch zur Beratungsaufgabe der Landwirtschaftsämter (vgl. § 1 AELFV), den Teil der Landwirte durch persönliche Gespräche zu unterstützen, die Schwierigkeiten mit dem Verständnis des möglichst einfach gestalteten Informationsmaterials haben, durch das speziell für sie die Vielfalt der europäischen-, der Bundes- und der Landesregelungen verschiedenen Rechtscharakters aufbereitet und zusammengefasst werden, und/oder auch Schwierigkeiten mit der (angesichts der Vielzahl von Förderprogrammen und Förderbedingungen komplizierten) Antragstellung. Auch eine solche besondere Beratungsintensität rechtfertigt es aber nicht, die Unterscheidung zwischen gesellschaftlichen oder informativen Äußerungen und

regelnden Äußerungen (mündlichen Verwaltungsakten) aufzugeben. Aufgrund der Gestaltung der Förderung als Verwaltungsverfahren und insbesondere der in Mitte stehenden finanziellen öffentlichen Interessen (nicht nur der Union) ist es unverzichtbar, dass zu jedem Zeitpunkt des Verpflichtungszeitraums feststeht, welche Förderbedingungen gelten, und dass vorgenommene Änderungen oder Anpassungen der Förderbedingungen (also Änderungen des Grundbescheids) anhand der amtlichen Unterlagen nachvollziehbar sind, wenn sie schon nicht – was angesichts der Schriftform des Grundbescheids nahe läge – als schriftliche Verwaltungsakte ergehen müssen (für die Möglichkeit einer mündlichen Abänderung der Förderbedingungen sprechen das Fehlen einer entsprechenden Formvorschrift, der durch Nr. 7.6.3 Abs. 3 der KULAP-A-Richtlinien vom 27.9.2000 begründete Gegenschluss sowie die Verwaltungspraxis der Landwirtschaftsbehörden). Die Verpflichtung der Landwirtschaftsämter zur eindeutigen Festlegung der Förderbedingungen ergibt sich auch aus der vom Beklagten gewählten Verfahrensweise (Grundbescheid mit Festlegung der Förderbedingungen, auf die der Landwirt schon im Antrag hingewiesen worden ist; Verpflichtung der Landwirtschaftsämter durch Nr. 7.6.3 - vor lit. a - der ministeriellen Richtlinien, Ausnahmeentscheidungen einschließlich Begründung schriftlich zu dokumentieren; Bestätigung der Einhaltung der Förderbedingungen im jeweiligen Wirtschaftsjahr durch die Auszahlungsmittelteilung), auch wenn sein Vorbringen in der mündlichen Verhandlung einen anderen Eindruck erwecken könnte (zur Notwendigkeit einer eindeutigen Festlegung der Förderbedingungen vgl. bereits des Urteil des Senats vom 5.5.2011 – 19 BV 09.2184 – RdL 2012,47 ff., <juris> Rn. 21 ff).

32 Vorliegend hat der Beklagte durch den Grundbescheid vom 22. Mai 2006 in Verbindung mit dem Grundbescheid vom 31. Mai 2001 klargestellt, dass die Einhaltung der Mindestviehbesatzregelung zu den Förderbedingungen gehört.

33 4. Der Kläger beruft sich auf mehrere behördliche Kontakte vor dem Wirtschaftsjahr 2006, um seine Annahme zu rechtfertigen, die Mindestviehbesatzregelung müsse von ihm nicht beachtet werden.

34 Im Schriftsatzwechsel haben die Beteiligten dieses Vorbringen im Wesentlichen als Vertrauensschutzanspruch des Klägers behandelt. Dem vermag der Senat nicht uneingeschränkt zu folgen. Mit einem Vertrauensschutzanspruch begehrt ein Zahlungsempfänger Schutz vor der Rückzahlungsforderung mit der Begründung, er habe den Behördenirrtum (Zahlung trotz Fehlens von Zahlungsvoraussetzungen) billiger-

weise nicht erkennen können. Der Kläger jedoch beruft sich mit seiner Behauptung, aufgrund behördlichen Verhaltens habe er angenommen, die Mindestviehbesatzregelung nicht beachten zu müssen, nicht auf eine Unkenntnis bezüglich einer geltenden Fördervoraussetzung, sondern darauf, dass diese Fördervoraussetzung infolge behördlichen Verhaltens in seinem Fall nicht gegolten habe. Eine Behauptung des Klägers, die Mindestviehbesatzregelung nicht gekannt zu haben, wäre auch nicht überzeugend. Nachdem die Förderbedingungen einschließlich der Mindestviehbesatzregelung durch den Grundbescheid festgelegt worden sind, könnte der Kläger mit einer solchen Behauptung nicht Gehör finden. In der mündlichen Verhandlung hat der Kläger trotz mehrfacher Nachfrage keine klare Auskunft darüber gegeben, ab welchem Zeitpunkt er die Mindestviehbesatzregelung gekannt hat. Im Ergebnis macht der Kläger mit seinem diesbezüglichen Vorbringen in der Sache jedenfalls nicht nur einen Vertrauensschutzanspruch geltend, sondern behauptet auch eine Abänderung des Grundbescheids hinsichtlich der Mindestviehbesatzregelung.

- 35 Eine solche Abänderung hat jedoch nicht stattgefunden. Die vom Kläger angesprochenen behördlichen Aktivitäten besitzen nicht die Klarheit und Eindeutigkeit, auf die der Beklagte seinen Richtlinien zufolge Wert legt, wenn es um die Festlegung von Förderbedingungen geht, und insbesondere ist ihnen nicht die Absicht zu entnehmen, eine rechtlich bindende Regelung zu treffen. Die Annahme des Klägers mit Blick auf mehrere behördliche Verhaltensweisen (zu denen es entsprechend der nachvollziehbaren Angabe des Sachbearbeiters D. in Folge einer Fortschreibung des ersten Irrtums – Verkennung, dass auch die Förderung K 51 beantragt worden ist – gekommen ist), er habe die Mindestviehbesatzregelung nicht einzuhalten, entbehrt aber jeder verlässlichen Grundlage. Dagegen ergibt sich die Verpflichtung, die Mindestviehbesatzregelung einzuhalten, klar aus dem Grundbescheid in Verbindung mit dem KULAP-A-Merkblatt. Die sich aufdrängende Möglichkeit, seine zweifelhafte Annahme dadurch zu verifizieren, dass er das Landwirtschaftsamt auf die Mindestviehbesatzregelung bei K 51 hinweist und um Bestätigung des Regelungscharakters der von ihm angenommenen Zusage bittet, hat der Kläger nicht genutzt. Daher können die Fragen offen bleiben, ob im Falle der vom Kläger behaupteten Abänderung der erlassene Rückforderungsbescheid nicht auch als Rücknahme einer solchen Abänderungsentscheidung anzusehen wäre und inwieweit eine solche Rücknahme auch rechtmäßig wäre.

a) Der Senat kann nicht davon ausgehen, dass ein Mitarbeiter des Landwirtschaftsamtes im Jahr 2000 dem Kläger gestattet hat, im Rahmen der (erst noch zu bewilligenden) Förderung K 51 die Einhaltung der Mindestviehbesatzregelung durch einen Heuverkauf zu ersetzen.

37 Der Substantiierung der behaupteten „Falschberatung“ ist der Kläger nicht deshalb enthoben, weil der Beklagte in der Klageerwiderung pauschal bestätigt hat, der zuständige Sachbearbeiter habe dem Kläger die Auskunft erteilt, die Einhaltung der Mindestviehbesatzregelung im jeweiligen Verpflichtungsjahr könne durch den Verkauf von Raufutter kompensiert werden (der Bescheid vom 2.4.2007 spricht allerdings nur von einem „Fehler“ und erläutert diesen nicht). Bei der gerichtlichen Überprüfung der Rückabwicklung ist der Sachverhalt in alle Richtungen aufzuklären; im Verwaltungsprozess, in dem stets auch öffentliche Interessen auf dem Spiel stehen, ist ein einvernehmliches Vorbringen der Beteiligten nicht ungeprüft zugrunde zu legen, wenn Zweifel daran bestehen (§ 86 Abs. 1 VwGO). Eine dem Subventionsempfänger günstige, aber unzutreffende Bewertung eines Sachverhalts durch die nationale Behörde (die normalerweise nicht gerichtskundig wird, hier aber deshalb, weil der Beklagte eine spezielle Ausnahme vom Vertrauensschutz für gegeben hält) kann eine derjenigen Vertrauensschutzgewährungen durch die interne Rechtsordnung darstellen, die der Gerichtshof für Maßnahmen hält, durch die sich der Mitgliedstaat seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen entzieht und die Effektivität der Unionsmittel untergräbt (vgl. EuGH, U.v. 20.9.1990 – C-5/89 – <BUG-Alutechnik> Rz. 18 Slg. 1990,3437). Eine unzutreffende Bewertung in diesem Sinn kann vorliegend durch ein Fehlverständnis der Aufgabe des Landwirtschaftsamtes, die Landwirte zu beraten (vgl. § 1 AELFV), motiviert sein. Diese Zusammenhänge übersieht das Verwaltungsgericht, wenn es feststellt, die Beteiligten seien sich darüber einig, dass der Behördenirrtum vom Kläger nicht habe erkannt werden können, und auf die Überprüfung der Vorgänge verzichtet, auf die sich diese Einigkeit bezieht.

38 Der Kläger hat zwar vorgetragen, er sei bei der ersten Antragstellung im Jahr 2000 durch einen Sachbearbeiter über die Möglichkeit informiert worden, die Einhaltung der Mindestviehbesatzregelung durch den Verkauf des Heus zu ersetzen (Klägerschreiben vom 30.4.2007 sowie Klagebegründung vom 7.9.2007). Eine „Falschberatung“ mit konkreter Bezugnahme auf die Fördermaßnahme K 51 behauptet der Kläger allerdings erstmals in der Klagebegründung; in seinem Schreiben vom 30. April 2007 (BA II Bl. 157) hat er keine spezielle Fördermaßnahme benannt, so dass sich

die Aussage des Sachbearbeiters – wenn sie getroffen worden ist - ebenso auf die Förderung K 33 bezogen haben kann, wo sie richtig gewesen wäre. Zweifel an der Behauptung, der Sachbearbeiter habe im Jahr 2000 die Möglichkeit eröffnet, die Mindestviehbesatzregelung durch einen Heuverkauf zu ersetzen, bestehen auch deshalb, weil im Jahr 2000 ein Anlass für ein solches Gespräch noch nicht erkennbar ist. Der Kläger hat in den ersten Jahren des Verpflichtungszeitraums (bis einschließlich 2002) den vorgeschriebenen Mindestviehbesatz eingehalten. In seinem Schreiben vom 30. April 2007 hat der Kläger nicht begründet, wieso diese Problematik schon im Jahr 2000 besprochen worden sein soll. In der Klagebegründung gibt der Kläger an, er habe im Jahr 2000 eine Reduzierung des Rindviehbestandes wegen der Beeinträchtigung seiner Tiere durch vorbeifließenden überregionalen Lkw-Verkehr erwogen (was grundsätzlich eine Kontaktaufnahme zum Landwirtschaftsamt wegen der Mindestviehbesatzregelung erklären könnte); er führt hier aber auch aus, zu diesen Verkehrsverhältnissen sei es erst ab September 2002 gekommen. In seiner Äußerung zur Beklagtenstellungnahme vom 6. April 2011 (mit Anlage vom 4.4.2011) betont der Kläger, „der für ihn zuständige Sachbearbeiter“ des Landwirtschaftsamtes sei sein allein maßgeblicher Ansprechpartner gewesen; er nennt jedoch hier keinen Namen und erwähnt auch kein Gespräch über die im Merkblatt angegebenen Voraussetzungen für die Förderung K 51 (insbesondere keine „Falschberatung“ im Jahr 2000). Seinen Vertrauensschutzanspruch gründet der Kläger in diesem Schriftsatz vom 16. Mai 2011 nur noch darauf, dass er alle erforderlichen Angaben sorgfältig, richtig und vollständig gemacht habe, dass diese von der Behörde vollständig berücksichtigt worden seien und dass er deshalb uneingeschränkt auf die Richtigkeit der Entscheidung des Landwirtschaftsamtes habe vertrauen können. Gegen eine Ausnahmeerteilung wegen Heuverkauf spricht auch, dass den vorgelegten Unterlagen kein Vermerk des Sachbearbeiters über eine Ausnahmeentscheidung zu entnehmen ist (zur Verpflichtung, eine solche Ausnahmeentscheidung zu vermerken, vgl. Nr. 7.6.3 Abs. 3 der KULAP-A-Richtlinien vom 27.9.2000). Schließlich müsste das behauptete Gespräch angesichts seines Zeitpunkts dem Grundbescheid vom 31. Mai 2001 vorausgegangen sein. Dieser Grundbescheid sah aber (durch die Bezugnahme auf das KULAP-A-Merkblatt) die Mindestviehbesatzregelung vor und der Kläger hat nicht behauptet, umgehend gegen diesen Bescheidsinhalt Einwendungen erhoben und eine Abänderung erreicht zu haben. In der mündlichen Verhandlung befragt, konnte der Kläger weder für ein Gespräch im Jahr 2000 noch für ein späteres Gespräch mit einem Mitarbeiter des Landwirtschaftsamtes über die Thematik einen auch nur ungefähren Zeitpunkt, einen Ort, einen konkreten Gesprächspartner oder

einen einigermaßen konkreten Gesprächsinhalt benennen. Eine einfache Äußerung eines Sachbearbeiters hätte der Kläger darüber hinaus nicht unbesehen als gültig und bindend für sich in Anspruch nehmen dürfen; er hätte sich die Überzeugung verschaffen müssen, dass der Behördenmitarbeiter überhaupt von der Forderung K 51 spricht und ihm die Details des konkreten Förderverfahrens präsent sind, dass er sich der entgegenstehenden oberbehördlichen Vorgaben bewusst ist und dass er tatsächlich Regelungsabsicht hat, also nicht lediglich irrtümlich glaubt, oberbehördlich festgelegte Vorgaben zu wiederholen (der Senat zweifelt nicht an der Richtigkeit des Beklagtenvorbringens, wonach die unabsehbare Vielfalt der möglichen Fallgestaltungen es erforderlich machen kann, die Vorgaben in diesen Leitfäden vor einem Neudruck oder ohne einen solchen aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls zu konkretisieren oder anzupassen, also eine solche Sonderregelung zu treffen). Die Vornahme einer konkreten Regelung durch einen Sachbearbeiter des Landwirtschaftsamtes ist vorliegend aber nicht festzustellen. Herr D., der in der Sache des Klägers als Sachbearbeiter tätig gewesen ist, hat eingeräumt, möglicherweise die Fördermaßnahme K 33 im Blick gehabt zu haben (bei der durch Heuverkauf die Einhaltung der Mindestviehbesatzregelung ersetzt werden konnte) und die Maßnahme K 51 übersehen zu haben. Ihm ist seiner glaubhaften Aussage in der mündlichen Verhandlung zufolge jedoch stets klar gewesen, dass der Mindestviehbesatz bei der Förderung K 51 unabdingbar ist, so dass eine Erwähnung dieser Fördermaßnahme zur sofortigen Klarstellung geführt hätte.

39 Im Ergebnis ist nicht auszuschließen, dass der Sachbearbeiter D. bei einem Gespräch im Jahr 2000 von einem Heuverkauf anstelle der Einhaltung der Mindestviehbesatzregelung gesprochen hat; jedoch spricht weder etwas dafür, dass der Sachbearbeiter insoweit die Fördermaßnahme K 51 erwähnt hat, noch etwas dafür, dass der Kläger sich vergewissert hat, dass der Sachbearbeiter tatsächlich eine Voraussetzung für die Förderung K 51 Regeln wollte (was nicht der Fall war). Die wirtschaftlichen Verhältnisse des Klägers könnten einen solchen Sorgfaltspflichtverstoß erklären (vgl. den in BA I Bl. 98 erwähnten Pfändungs- und Überweisungsbeschluss im Jahr 2001).

40 b) Der durch das KULAP-A-Merkblatt begründeten und deshalb aufklärungsbedürftigen Zweifel an der Rechtmäßigkeit der K-51-Förderung für das Jahr 2006 war der Kläger nicht durch den Umstand enthoben, dass er in den Jahren bis einschließlich 2002 Heu verkauft hat und der Nachweis hierüber gegenüber dem Landwirtschafts-

amt keinen negativen Einfluss auf seine Förderung gehabt hat. Den Schluss auf die Möglichkeit, den Mindestviehbesatz durch Heuverkauf zu ersetzen, ließ dies nämlich nicht zu, weil der Kläger bis zum Wirtschaftsjahr 2002 die Mindestviehbesatzregelung eingehalten hat. Aber auch die Entgegennahme der Heuverkaufsbelege durch das Landwirtschaftsamt in den Folgejahren konnte angesichts der Notwendigkeit (und des erkennbaren behördlichen Interesses an) einer klaren Festlegung der Förderbedingungen nicht als gültige Abänderung dieser Bedingungen verstanden werden.

- 41 c) Auch aufgrund des Ergebnisses der Vorortkontrolle vom 21./22. Juli 2004 konnte der Kläger nicht den Eindruck einer rechtmäßigen K-51-Förderung im Juli 2006 gewinnen. Die Maßnahme K 51 war zwar in die Vorortkontrolle einbezogen. Die diesbezügliche Rubrik des Prüfungsformulars (Anlage 2 zum Beklagtenschriftsatz vom 6.7.2011) sah aber – im Gegensatz zur Rubrik betreffend die Fördermaßnahme K 33, wo der Prüfer die Ausnahme von der Mindestviehbesatz-Regelung handschriftlich begründet hat – keine Überprüfung der Mindestviehbesatzregelung vor. Zudem hätte der Kläger auch im gegenteiligen Fall Zweifel an der Förderung vom Oktober 2006 haben müssen. Die klare Verpflichtung auf die Mindestviehbesatzregelung im Grundbescheid stand dem durch eine solche Vorortkontrolle erweckten Eindruck entgegen. Im Übrigen stellt der Vorortkontrollbericht Tatsachen fest, trifft jedoch keine Regelungen.
- 42 d) Auf die Neufassung des KULAP-A-Merkblatts im Jahr 2003 (BA II Bl. 194) hat sich der Kläger nicht berufen; er hätte seiner Klage dadurch auch nicht zum Erfolg verhelfen können.
- 43 Diese Neufassung des KULAP-A-Merkblatts enthält – im Gegensatz zum KULAP-A-Merkblatt 2000 – bei der Fördermaßnahme K 51 im Zusammenhang mit der Mindestviehbesatz-Regelung den Zusatz "(wegen Ausnahmeregelungen an das zuständige LwA wenden)". Rechtsstaatliche Bedenken bestehen insoweit nicht, weil es sich zwar um eine antragslose Abänderung der durch den Grundbescheid festgelegten Fördergrundlagen handelt, jedoch um eine dem Kläger günstige. Der Kläger hat aber – wie bereits erwähnt – keinerlei substantiierte Angaben betreffend Kontaktaufnahmen zum Landwirtschaftsamt gemacht, also auch nicht betreffend eine Ausnahmeregelung, die er nach der Verbreitung des KULAP-A-Merkblatts 2003 angestrebt und erreicht habe. Der Kläger beruft sich vielmehr auf eine Sachbearbeiteraussage

im Jahr 2000, also zu einem Zeitpunkt, zu dem das Merkblatt die Möglichkeit einer Ausnahmeregelung noch nicht vorgesehen hat.

44 III. Der Kläger erfüllt nicht die Voraussetzungen der Vertrauensschutzregelung des Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 1 VO 3887/92 n. F.

45 Diese Voraussetzungen bestehen zum einen aus dem Erfordernis, dass die rechtswidrige Zahlung auf einen Irrtum der zuständigen Behörde selbst oder einer anderen Behörde zurückzuführen ist, und zum anderen aus dem Erfordernis, dass dieser behördliche Irrtum vom Betriebsinhaber billigerweise nicht erkannt werden konnte.

46 Den weiteren Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 1 VO 3887/92 n. F. kommt dagegen keine eigenständige Bedeutung zu. Das Erfordernis, dass der Betriebsinhaber „alle Bestimmungen der geltenden Verordnung eingehalten hat“ bezieht sich nicht auf eine spezielle Verordnung. Der englischen und der französischen Fassung (...complied with all the rules in force.../...conformant a toutes les dispositions en vigueur...) ist zu entnehmen, dass der Unionsrechtsgeber die Anwendung der Vertrauensschutzregelung an die Einhaltung aller einschlägigen Förderbestimmungen durch den Betriebsinhaber binden wollte. Wörtlich genommen würde dies aber die Sinnhaftigkeit der Vertrauensschutzregelung des Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 1 VO 3887/92 n. F. in Frage stellen, denn die Rückzahlungsverpflichtung, der der Vertrauensschutzanspruch entgegengehalten wird, besteht nur im Falle des Nichtvorliegens einer oder mehrerer der Fördervoraussetzungen (vgl. Art. 14 Abs. 1 VO 3887/92: „Bei zu Unrecht gezahlten Beträgen...“ – hier wegen Nichteinhaltung der Mindestviehbesatzregelung). Die Wendung kann somit nur die Mitwirkung und die Beiträge des Betriebsinhabers betreffen, hinsichtlich derer ein behördlicher (begünstigender) Irrtum nicht in Rede steht. Dies aber versteht sich von selbst, weil andernfalls die Irrtumsproblematik nicht entscheidungserheblich wäre. Das Erfordernis, dass der Betriebsinhaber „in gutem Glauben gehandelt hat“, hat ebenfalls keine eigenständige Bedeutung. Es wirft die Frage des anzuwendenden Maßstabes auf (vgl. einerseits etwa § 819 BGB - „kennt der Empfänger den Mangel des rechtlichen Grundes...“ – und andererseits etwa § 12 Abs. 2 Satz 2 BbesG – „der Kenntnis des Mangels des rechtlichen Grundes der Zahlung steht es gleich, wenn der Mangel so offensichtlich war, dass der Empfänger ihn hätte erkennen müssen“). Das weitere Erfordernis, dass der Irrtum vom Betriebsinhaber „billigerweise nicht erkannt werden konnte“, beantwortet diese Frage und regelt damit denselben Gesichtspunkt konkre-

ter (im Sinne einer Vertrauensschutz-Schädlichkeit nicht nur von Vorsatz, sondern – in den Grenzen der Billigkeit – auch von Fahrlässigkeit). In die Nachfolgeregelungen des Art. 14 Abs. 4 VO 3887/92 n. F. (Art. 49 Abs. 4 Unterabs. 1 VO 2419/2001, Art. 73 Abs. 4 Unterabs. 1 VO 796/2004, Art. 80 Abs. 3 Unterabs. 1 VO 1122/2009, Art. 5 Abs. 3 Unterabs. 1 VO 65/2011) sind die Voraussetzungen, dass der Betriebsinhaber "alle Bestimmungen der geltenden Verordnung eingehalten" und dass er "in gutem Glauben gehandelt hat", nicht übernommen worden.

- 47 Die rechtswidrige Zahlung beruht zwar auf einem Behördenirrtum im Sinne der Vorschrift (1.); der Kläger hätte diesen Irrtum aber billigerweise erkennen können (2.).
- 48 1. Die Entscheidung, den Jahresförderbetrag 2006 trotz der Nichteinhaltung der Mindestviehbesatzregelung auszuzahlen (und damit die Auszahlung selbst), ist auf einen Behördenirrtum im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Unterabs. 1 VO 3887/92 n. F. zurückzuführen. Unter einem derartigen Irrtum ist keine Fehlvorstellung der Behörde als solche zu verstehen, sondern eine dem behördlichen Verantwortungsbereich zuzuordnende Fehlvorstellung; mit dem Irrtumsbegriff der Vorschrift wird nicht nur eine Ursache beschrieben, sondern eine Zurechnung vorgenommen (BVerwG, U.v. 20.12.2012, – juris Rn. 10, in dem u. a. auf die Regelung in Art. 14 Abs. 3 Unterabs. 3 VO 3887/92 verwiesen wird, derzufolge im Falle eines behördlichen Irrtums die Verzinsungspflicht entfällt).
- 49 Die irrige Annahme des Landwirtschaftsamtes, die Voraussetzungen für den Jahresförderbetrag 2006 seien erfüllt, ist dem Amte selbst zuzurechnen. Die Beklagtenstellungnahme vom 4. April 2011 (Anlage zum Schriftsatz vom 6.4.2011) deutet die Auffassung an, die Fehlzahlung beruhe auf einem (selbstständigen) Irrtum der für die verwaltungstechnische Ausführung (Kontrolllistenbearbeitung) zuständigen Mitarbeiterin. Jedoch spricht viel dafür, dass der Irrtum seinen Ausgang bei der fachlichen Sachbearbeitung genommen hat: das Landwirtschaftsamt hat die Heuverkaufsnachweise ohne Bezugnahme auf eine bestimmte Fördermaßnahme zu den amtlichen Unterlagen genommen (BA II Bl. 49 ff., 64 ff., 111 ff.); der Sachbearbeiter D. hat in der Verwaltungsakte mehrere billigende – nicht auf eine bestimmte Fördermaßnahme bezogene – Vermerke niedergelegt bei gleichzeitiger Feststellung eines Viehbesatzes, der der Mindestviehbesatzregelung nicht genügt (vgl. insbesondere BA II, Bl. 52 und 115); der Beklagte hat im Klageverfahren mehrfach von der Fehlannahme des Landwirtschaftsamtes gesprochen, mit der Vorlage von Heuverkaufsbe-

legen könne die Unterschreitung des Mindestviehbesatzes kompensiert werden (BA I Bl. 32 und 69 R.). In der mündlichen Verhandlung hat der Sachbearbeiter D. angegeben, möglicherweise habe er die Förderung K 33 im Blick gehabt und die Förderung K 51 übersehen. Letztlich kann die Frage offen bleiben, ob sich der landwirtschaftliche Sachbearbeiter oder die Verwaltungskraft geirrt haben, denn beide gehören zum Verantwortungsbereich des Landwirtschaftsamtes.

- 50 2. Der Kläger hätte den behördlichen Irrtum billigerweise erkennen können.
- 51 Eine Förderung, deren Voraussetzungen nicht vorliegen, die in den von der Landwirtschaftsverwaltung erstellten Informationsbroschüren, Merkblätter usw. angegeben sind, ist mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit der Rechtswidrigkeit behaftet (in aller Regel wegen Irrtums). Sie begründet bei dem Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes die Verpflichtung, die Landwirtschaftsverwaltung auf Widersprüche in ihrem Verhalten aufmerksam zu machen, die diese selbst noch nicht bemerkt hat, und auf diese Weise die Korrektur herbeiführen, durch die der Landwirt die mit einer Rückforderung verbundene Störung seiner Vermögensdispositionen vermeidet (nach OVG Koblenz, U.v. 27.2.2008, a.a.O., liegt der Regelung des Unionsrechtsgebers die Vorstellung zu Grunde, dass eine behördlich bewilligte Beihilfe von dem Empfänger verbraucht werden darf, sofern er hinsichtlich deren Berechtigung gutgläubig war). Angesichts der hohen Bedeutung einer zweckentsprechenden Verwendung der Unionsleistungen kann Vertrauensschutz nur gewährt werden, wenn sich der Subventionsempfänger selbst um Gewissheit hinsichtlich der Subventionsvoraussetzungen bemüht hat (vgl. EuGH in der Sache <Deutsche Fernsprecher GmbH> a.a.O. Rz. 18 ff. und U.v. 14.1.1997 – 169/95 – <Königreich Spanien/Kommission> Slg. 1997, I-135,163, die lediglich hinsichtlich des Ausmaßes der Erkenntnisfähigkeit nicht hierher übertragbar sind). Die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe müssen aktiv an der konkreten Durchführung der Verfahren mitwirken und die Verantwortung für die Richtigkeit der ihnen im Rahmen des integrierten Systems ausgezahlten Beträge übernehmen (EuGH, U.v. 28.11.2002 – C-417/00 – Rn. 45, Slg. 2002, I-11053). Hierdurch wird der Landwirt nicht überfordert. Einem durchschnittlichen Landwirt wie dem Kläger (landwirtschaftlich genutzte Fläche des Betriebs in einer Größenordnung um 55 ha; Tierhaltung mit einem Umfang von maximal 10,64 Großvieheinheiten) wird nämlich nicht die Kenntnis der Vorschriften des Unionsrechts, des Bundes- und Landesrechts und oberbehördlicher Anweisungen abverlangt (vgl. OVG NRW, U.v. 1.6.2010 – 20 A 2705/08 – AUR 2010,333; VGH Baden-Württemberg, U.v. 19.3.2009

a.a.O. - juris Rn. 40 und 41; OVG Koblenz, U.v. 27.2.2008 – 8 A 11153/07 – RdL 2008,163 - juris Rn. 25). Jedoch sind Lektüre und Verständnis der Unterlagen, durch die die Landwirtschaftsverwaltung die Fördervoraussetzungen kommuniziert, und diesbezügliche persönliche Kontakte zur Landwirtschaftsverwaltung (mit deren Hilfe auch Schwierigkeiten beim Verständnis des amtlichen Informationsmaterials behoben werden können) Voraussetzung für jede Teilnahme am landwirtschaftlichen Subventionswesen. Die vorliegend angefochtene Entscheidung des Verwaltungsgerichts verkennt mit der Annahme, der Landwirt könne darauf vertrauen, dass die behördliche Sachbearbeitung richtig ist, die Vergewisserungsobliegenheit des Landwirts im Falle eines Inhalts des behördlichen Informationsmaterials, der dieser Art und Weise der Sachbearbeitung widerspricht. Wenn die Behörde in Abweichung zu Lasten des Landwirts eine Förderung ablehnt, wird er sich in aller Regel auf dieses Material berufen. Soweit das Verwaltungsgericht mit „der behördlichen Sachbearbeitung“ nicht die Auszahlungsmittelteilung und die Auszahlung selbst meint, sondern die vorherigen behördlichen Kontakte zum Kläger, verkennt es auch, dass der Kläger amtliches Verhalten nur im Falle einer klaren Regelungsabsicht als Festlegung von Fördervoraussetzungen verstehen durfte

- 52 Diesen Anforderungen hat der Kläger nicht genügt, so dass die Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 1 VO 3887/92 n. F. nicht erfüllt sind. Der Kläger ist auf „das KULAP-A-Merkblatt“ gesondert hingewiesen und verpflichtet worden. Im Gegensatz zur Förderung K 33 räumt bei der Förderung K 51 weder das Merkblatt 2000 noch eines der nachfolgenden Merkblätter für den Fall des Heuverkaufs die Möglichkeit ein, von der Einhaltung des Mindestviehbesatzes abzuweichen (vgl. Nr. II.1 bis 3). Der Kläger hätte deshalb erkennen können, dass ihm der K-51-Förderbetrag für das Jahr 2006 wegen Nichteinhaltung der Mindestviehbesatzregelung nicht zusteht (zu Bedeutung des KULAP-A-Merkblatts im Rahmen europäischer Vertrauensschutzbestimmungen vgl. auch BayVGh, B.v. 11.12.2012 – 21 ZB 12.1904 – Rn. 19, vom 5.11.2012 – 21 ZB 12.1012 – Rn. 18, und vom 22.6.2011 – 19 ZB 10.1515 – Rn. 7). Gleichwohl hat er mit dem Mehrfachantrag 2006 auch die Förderung K 51 beantragt und es nach dem Erhalt der Auszahlungsmittelteilung vom 5. Oktober 2006 unterlassen, das Landwirtschaftsamt auf die Mindestviehbesatzregelung hinzuweisen, an der die Gewährung des Jahresförderbetrags hätte scheitern müssen. Die vom Kläger zur Rechtfertigung angeführten behördlichen Verhaltensweisen begründen aus denselben Erwägungen keine Gutgläubigkeit, aus denen sie nicht als Abänderung des Grundbescheides (im Sinne eines Wegfalls der Mindestviehbesatz-

regelung) interpretiert werden können (vgl. Nr. II.4). Angesichts des Inhalts des von ihm unterschriebenen Antrags und des im zugestellten Grundbescheides (jeweils i.V.m. dem KULAP-A-Merkblatt) musste der Kläger billigerweise damit rechnen, dass die Auszahlungsmitteilung 2006 – ebenso wie die vorherigen behördlichen Verhaltensweisen ohne Regelungsabsicht – auf einem Irrtum beruht.

- 53 Bei diesem Ergebnis kann offen bleiben, ob in diesem Zusammenhang auch der Tatsache Bedeutung zukommt, dass der Kläger von anderen Sachbearbeitern des Landwirtschaftsamtes und sogar von seinen Berufskollegen (Unterhaltungen unter Landwirten über Förderprogramme entsprechen der Lebenserfahrung) die zutreffenden Förderbedingungen hätte erfahren können. Der Mitteilung des Landwirtschaftsamtes vom 4. April 2011 zufolge (Anlage zum Schreiben des Beklagten vom 6.4.2011) ist nämlich in keinem der jährlich mehreren hundert K-51-Förderungen im Amtsbezirk der Behörde eine Ausnahme von der Mindestviehbesatz-Regelung wegen eines Verkaufs der Heuproduktion gemacht worden. Nach derselben Mitteilung des Landwirtschaftsamtes ist den zuständigen Mitarbeitern der Abteilung Förderung in Erinnerung, dass die Vorgaben bezüglich Mindestviehbesatz und mögliche Ausnahmeregelungen ein häufiges Thema bei mündlichen Anfragen von Landwirten gewesen sind. Somit hätte der Kläger selbst durch intensive Nachforschungen keinen solchen Ausnahmefall bei der Förderungsmaßnahme K 51 in Erfahrung bringen können.
- 54 IV. Auf die Frage, ob im Falle einer Gutgläubigkeit des Klägers im Sinne des Art. 14 Abs. 4 Unterabsatz 1 VO 3778/92 n. F. die in Art. 14 Abs. 4 Unterabsatz 2 VO 3778/92 n. F. festgelegte Einschränkung des Vertrauensschutzes anzuwenden gewesen wäre, kommt es nicht mehr an. Nachdem diese Frage aber im Zentrum des Streits zwischen dem Kläger und dem Beklagten steht und durchaus praktische Bedeutung hat, weil sich entsprechende Regelungen in Art. 49 Abs. 4 Unterabs. 2 VO 2419/2001, Art. 73 Abs. 4 Unterabs. 2 VO 796/2004, Art. 80 Abs. 3 Unterabs. 2 VO 1122/2009 und Art. 5 Abs. 3 Unterabs. 2 VO 65/2011 finden, nimmt der Senat hierzu Stellung und vertritt – ähnlich wie das Verwaltungsgericht, das diese Frage allerdings für entscheidungserheblich gehalten hat – die Auffassung, dass Art. 14 Abs. 4 Unterabsatz 2 VO 3778/92 n. F. nicht anwendbar wäre.
- 55 1. Nach Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 2 VO 3887/1992 n. F. gilt in den Fällen, in denen der Irrtum auf sachliche Tatbestände zurückgeht, die für die Berechnung der betref-

fenden Zahlung relevant sind, Unterabs. 1 nur, wenn der Rückforderungsbescheid nicht innerhalb von 12 Monaten nach der Zahlung übermittelt worden ist.

56 Entgegen der bereits von Stolle (in RdL 2009, 113 ff.) vertretenen Auffassung des Beklagten (vgl. Beklagtenschriftsätze vom 22.12.2008 und 31.8.2009 sowie das – nicht begründete – obiter dictum in dem vom Beklagten angesprochenen U. des VG Augsburg vom 7.12.2005 – Au 5 K 05. 156 – juris Rn. 19) erfasst diese Regelung nicht alle Behördenirrtümer im Sinne des Unterabs. 1; ein Rückforderungsbescheid innerhalb von 12 Monaten nach der Zahlung begründet nicht die Rückzahlungspflicht immer dann, wenn "der Irrtum mit Faktoren zu tun hat, die für die Berechnung der betreffenden Zahlung relevant sind". Vielmehr wird in den beiden ersten Unterabsätzen des Art. 14 Abs. 4 VO 3887/92 n. F. unterschiedlichen Verantwortungsgraden des Landwirts Rechnung getragen. Während Unterabs. 1 es in denjenigen Fällen bei dem Rückforderungsanspruch des Abs. 1 belässt, in denen dem Landwirt ein Sorgfaltsverstoß vorgeworfen werden kann, belässt es Unterabs. 2 in denjenigen weiteren Fällen bei dem Rückforderungsanspruch, in denen dem Landwirt zwar kein Vorwurf gemacht werden kann, in denen der Irrtum der Behörde aber faktische Elemente der Landwirtschaftsförderung betrifft, also Elemente, von denen der Landwirt zutreffende Kenntnis hat oder haben kann und bezüglich derer er daher jedenfalls nicht von vornherein außer Stande zu einer Richtigstellung ist (zum Beispiel, indem er bei dem Landwirtschaftsamt die Gründe für eine als zu hoch empfundene Forderung erfragt). Unterabs. 2 erfasst somit die Fälle, in denen der Irrtum zwar von der Behörde zu verantworten ist, aber Elemente betrifft, die in der Sphäre des Landwirts liegen (in seinem Kenntnis- und Zugriffsbereich; das OVG Koblenz nennt in seinem Urteil vom 27.2.2008 – a.a.O. Rn. 28 – beispielhaft den Umfang der förderungsrelevanten Fläche oder die Größe eines für die Subventionierung erheblichen Tierbestands; im gleichen Sinn das obiter dictum im Urteil des VGH Baden-Württemberg v. 19.3.2009, a.a.O. Rn. 39).

57 Die Darlegung, auch Rechtsirrtümer bestünden aus tatsächlichen Elementen und hätten in der Regel tatsächliche Auswirkungen, verschafft der wesentlich weiteren Auslegung des Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 2 VO 3778/92 n. F. durch den Beklagten keine hinreichende Überzeugungskraft. Der Beklagte erläutert hierzu, die Begriffe "elements de faits" und „factuel elements“ erfassten nicht nur Tatsachen, sondern gingen darüber hinaus; auch sprächen weder die deutsche Fassung ("geht der Irrtum auf Tatsachen zurück") noch die englische („relates to“) oder die französische („a trait

a“) von einem "Irrtum über Tatsachen". Jedoch kommt der Verknüpfung der Begriffe Irrtum und Tatsache/faktisches Element durch die Wendungen "betrifft" (französisch), "bezieht sich" (englisch) und "geht zurück" (deutsch) keine wesentlich andere Bedeutung zu als der vom Beklagten als Gegenbeispiel genannten Verknüpfung durch das Wort „über“. Entgegen der Auffassung des Beklagten ergibt auch die historische Auslegung nichts Gegenteiliges; die Abgrenzung der Tatsachenirrtümer von sonstigen Irrtümern (vgl. hierzu cursorisch die Entscheidung des Senats vom 16.2.2009 RdL 2010,133 – juris Rn. 25) ergibt sich nicht aus einem (möglicherweise unzulässigen) Rückgriff auf §§ 16,17 StGB, sondern aus dem Verhältnis der in Unterabs. 2 gebildeten Fallgruppe zur Fallgruppe des Unterabsatzes 1. Auch der Umstand, dass die englische und die französische Fassung mit "however" bzw. „toutefois“ beginnen, stützt die Auffassung des Beklagten nicht. Die genannten Bindewörter machen vielmehr durch ihren einschränkenden Gehalt deutlich, dass der Unterabs. 2 besondere Fälle regelt, die in der von Unterabs. 1 enthaltenen Fallgruppe erfasst, aber anders als die übrigen Fälle dieser Gruppe zu bewerten und zu entscheiden sind (Spezialität). Dieses Regel-Ausnahmeverhältnis wäre ohne Substanz und der Tatbestand des Unterabs. 2 ohne Bedeutung, wenn die Fallgruppe des Unterabs. 1 nicht weiter gefasst wäre.

58 Die Auffassung des Senats führt nicht dazu, dass in fast allen Fällen eine Rückforderung ausgeschlossen ist. Zu diesem Eindruck gelangt der Beklagte lediglich deshalb, weil er die Erkennbarkeit des Irrtums im Sinne des Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 1 VO 3887/92 n.F. in Fällen verneint, in denen sie billigerweise anzunehmen ist, und deshalb auf eine ausufernde Auslegung des Unterabs. 2 der Vorschrift angewiesen ist, um überhaupt Rückforderungsentscheidungen treffen zu können. Die vom Senat angenommene Erkennbarkeit (auch) anhand eindeutig festgelegter Förderbedingungen ermöglicht Rückforderungen in den Fällen, in denen dies der Billigkeit entspricht, so dass die Beschränkung der Anwendbarkeit des Unterabsatzes 2 auf die Verantwortungssphäre des Landwirts nicht zu unangemessenen, die finanziellen öffentlichen Interessen vernachlässigenden Ergebnissen führt.

59 Abschließend weist der Senat darauf hin, dass seine Auslegung des Begriffs des Irrtums, der „auf sachliche Tatbestände zurückgeht, die für die Berechnung der betreffenden Zahlung relevant sind“, auch der Auslegung des Begriffs durch die englische Landwirtschaftsverwaltung entspricht. Nach der Overpayments guidance (Version 4.1 vom September 2010, Abschnitt: Annex A, Fortsetzung) der Pural Develop-

ment Scheme Management Unit sind als sachliche Tatbestände (factual elements) die Zahlen, Mengen, Flächen und anderen Elemente der Berechnung der Zahlung anzusehen. Die fehlerhafte Auslegung oder Anwendung einer Verwaltungsvorschrift durch die zuständige Behörde dagegen ist dem Leitfaden zufolge nicht als Irrtum anzusehen, der auf sachliche Tatbestände zurückgeht, die für die Berechnung der betreffenden Zahlung relevant sind.

60 2. Die Zwölfmonatsfrist ist im gegebenen Fall eingehalten, ohne dass es darauf ankommt, ob sie durch die Auszahlungsmitteilung oder durch die Überweisung des Betrages in Lauf gesetzt worden ist. Beide Maßnahmen liegen im Oktober 2006 und damit innerhalb des 12-Monats-Zeitraums, der vor dem Erlass des Bescheides vom 9. Juli 2007 vergangen ist.

61 Der vorliegende Behördenirrtum geht jedoch nicht auf sachliche Tatbestände zurück, die für die Berechnung der betreffenden Zahlung relevant sind. Nach den vorstehenden Überlegungen läge ein Irrtum im Sinne des Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 2 VO 3778/92 n. F. beispielsweise dann vor, wenn das Landwirtschaftsamt von dem erforderlichen Viehbesatz ausgegangen wäre, obwohl der Kläger für das Wirtschaftsjahr 2006 zutreffend einen geringeren als den vorgeschriebenen Viehbesatz angegeben hat. Das Landwirtschaftsamt hat sich jedoch nicht in dieser Weise geirrt. Dem Amt war bekannt und bewusst, dass der vom Kläger angegebene Viehbesatz der Mindestviehbesatzregelung nicht genügt. Das Landwirtschaftsamt hat sich (speziell im Fall des Klägers) vielmehr darüber geirrt, dass die Förderung K 51 nach den oberbehördlichen Vorgaben und der diesen entsprechenden Verwaltungspraxis einen Mindestviehbesatz voraussetzt, also über die rechtlichen Auswirkungen einer Nichteinhaltung des Mindestviehbesatzes. Die Festlegung (Zusammenstellung) der Fördervoraussetzungen ist aber kein „sachlicher Tatbestand“ und gehört nicht zur Sphäre des Landwirts (zu seinem Kenntnis- und Zugriffsbereich). Sie erfolgt innerhalb der Behördenhierarchie und gehört damit zur Sphäre der Verwaltung, die dem Landwirt in Gestalt des Landwirtschaftsamtes gegenübertritt. Die Verantwortung des Landwirts ist in dieser Hinsicht auf das (von Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 1 VO 3778/92 n. F. geforderte) Bemühen begrenzt, amtliche Bekundungen betreffend Fördervoraussetzungen, die nicht dem Inhalt der diesbezüglichen Merkblätter, Broschüren usw. entsprechen, daraufhin zu überprüfen, ob sie Regelungswirkung besitzen oder nicht. Sind in einem Fall der Anwendung unzutreffender Förderbedingungen die Voraus-

setzungen des Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 1 VO 3778/92 n. F. erfüllt, hat es damit sein Bewenden und Unterabsatz 2 der Vorschrift keine Bedeutung mehr.

- 62 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Eines Ausspruchs über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung entsprechend § 167 VwGO, §§ 708 ff. ZPO bedurfte es nicht, weil der Beklagte keine Vollstreckungsmaßnahmen wegen seiner Kostenforderung einleitet, solange die Entscheidung nicht rechtskräftig ist.
- 63 Gründe für eine Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO). Auf die Auffassung des Senats zu Art. 14 Abs. 1 Unterabs. 2 VO 3887/92 (vgl. Abschnitt IV.) ist das vorliegende Urteil nicht gestützt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

- 64 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.
- 65 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5

RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

66 Krodel Herrmann Häberlein

67 **Beschluss:**

68 Der Streitwert wird – unter entsprechender Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 1. Oktober 2008 – für beide Rechtszüge auf 1.662,90 € festgesetzt.

69 **Gründe:**

70 Der Beklagte hat den im Bescheid vom 9. Juli 2007 geforderten Betrag von 1015,70 € dadurch ermittelt, dass er vom Rückforderungsbetrag in Höhe von 1662,90 € eine Nachzahlung (K 33, Grünlandprämie) in Höhe von 723 € abgesetzt hat (auf die Zinsen, Gebühren und Auslagen, durch die sich der Ergebnisbetrag von 959,90 € – bei dem vom Verwaltungsgericht festgesetzten Streitwert in Höhe von 939,90 € dürfte es sich um einen Rechenfehler handeln - auf den zunächst geforderten Betrag von 1015,70 € zunächst erhöht hat, hat der Beklagte mit Bescheid vom 13.11.2007 verzichtet). Nachdem die Nachzahlung der Förderung K 33 aber nicht streitig ist, muss sie unberücksichtigt bleiben, so dass der Streitwert für beide Instanzen auf 1662,90 € festzusetzen ist (§§ 47 Abs. 1, 2 und 52 Abs. 1 GKG).

71 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

72 Krodel Herrmann Häberlein