SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 27. September 2001 [1]

1. Mit den Verordnungen (EWG) Nrn. 3508/92 des Rates [2] und 3887/92 der Kommission [3] wurde ein System geschaffen, mit dem die Voraussetzungen für die Gewährung von Beihilfen und Prämien im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik kontrolliert werden sollen. Nach der Verordnung Nr. 3887/92 der Kommission müssen Beihilfeanträge bestimmte Angaben umfassen, die für ihre Bearbeitung durch die zuständigen Behörden erforderlich sind. Die Nachprüfung der Richtigkeit der gemachten Angaben kann, wenn sich der antragstellende Betriebsinhaber pflichtwidrig verhalten hat, Sanktionen zur Folge haben, mit denen Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle vermieden und geahndet werden sollen [4].

I — Sachverhalt und Ausgangsverfahren

3. Es liegen zwei Ausgangsverfahren zugrunde.

2. Die Vorabentscheidungsfrage des Bundesverwaltungsgerichts in der vorliegenden Rechtssache geht dahin, welche Sanktionen gegen Tierhalter anwendbar sind, deren Beihilfeanträge Unregelmäßigkeiten enthielten. Im vorliegenden Fall hängt der Anwendungsbereich der Sanktionen gemäß Artikel 10 Absatz 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 von der Auslegung des ersten Satzes dieses Absatzes ab.

4. Das erste Verfahren wird zwischen der Bezirksregierung Lüneburg und Herrn Nehring, einem Landwirt, geführt. Herr Nehring beantragte am 7. Mai 1993 die Gewährung der Sonderprämie für vier männliche Rinder. Der Antrag wurde aus den beiden Gründen abgelehnt, dass erstens drei der Tiere nicht erst zwei Wochen nach Abgabe der Beteiligungserklärung, die die nationale Verordnung über Prämien für Rinder und Ziegen vorsehe, geschlachtet worden seien und dass zweitens das vierte Tier nicht das Mindestschlachtgewicht erreicht habe.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Verordnung vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 355, S. 1).

3 — Verordnung vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 391, S. 36).

4 — Ebenda, neunte Begründungserwägung.

Nach erfolglosem Widerspruch erhob Herr Nehring Klage beim Verwaltungsgericht Stade (Deutschland). In seinem Urteil vom 14. Dezember 1995 bestätigte das Verwaltungsgericht die Ablehnung des Antrags nur hinsichtlich des vierten Ochsen, da der Kläger nicht nachgewiesen habe, dass dieses Tier das Mindestschlachtgewicht tatsächlich erreicht habe. Das Verwaltungsgericht entschied jedoch weiter, dass wegen dieser Ablehnung nicht die für die drei übrigen Tiere beantragte Prämie gemäß Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3887/92 gekürzt werden dürfe.

Die Bezirksregierung Lüneburg legte gegen das Urteil Berufung beim Niedersächsischen Oberwaltungsgericht ein. Gegen die Zurückweisung der Berufung mit Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 11. Februar 1999 legte sie sodann Revision beim Bundesverwaltungsgericht ein.

5. Im zweiten Ausgangsverfahren stehen sich das Land Baden-Württemberg und Herr Schilling, ein anderer Landwirt, gegenüber. Herr Schilling beantragte am 14. Mai 1993 die Sonderprämie für männliche Rinder für dreiundzwanzig bereits im Januar 1993 geschlachtete Tiere sowie für vier am 14. April 1993 nach Italien verkaufte Bullen. Die zuständige Behörde lehnte den Antrag hinsichtlich der exportierten Tiere ab, weil die Prämie nicht drei Tage vor dem Abtransport der Tiere beantragt worden sei. Aus demselben Grunde kürzte sie gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 die auf die anderen Tiere entfallende Gesamtprämie um 40 %.

Das von Herrn Schilling angerufene Verwaltungsgericht entschied, dass die Prämie zwar für die ausgeführten Bullen zu Recht versagt worden sei, dass dies aber nicht die zusätzliche Prämienkürzung für die übrigen Tiere rechtfertige. Nach Bestätigung dieses Urteils durch den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg legte das Land Baden-Württemberg gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofes Revision beim Bundesverwaltungsgericht ein.

II — Rechtlicher Rahmen

6. Mit der Verordnung Nr. 3508/92 wurde im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik ein integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen eingeführt.

7. In der Verordnung Nr. 3887/92 sind die Durchführungsbestimmungen zu diesem System festgelegt, so u. a. hinsichtlich der von den Betriebsinhabern zu stellenden

Beihilfeanträge, der Kontrollen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfen eingehalten wurden, und der Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung.

8. Diese Verordnungen gelten insbesondere für Beihilfen, die Rindfleischerzeugern gemäß der mehrfach geänderten Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch[5] gewährt werden, darunter für die Sonderprämie für männliche Rinder im Sinne von Artikel 4b dieser Verordnung.

9. Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 regelt die Sanktionen, die gegen einen Betriebsinhaber verhängt werden können, wenn die Zahl der in seinem Beihilfeantrag angegebenen Tiere höher ist als die Zahl der bei einer Kontrolle festgestellten Tiere; die Vorschrift bestimmt:

„Wird festgestellt, dass die Zahl der in einem Beihilfeantrag angegebenen Tiere über der Zahl der bei der Kontrolle festgestellten Tiere liegt, so wird der Beihilfebetrag auf der Grundlage der Zahl der festgestellten Tiere berechnet. Vorbehaltlich höherer Gewalt und nach Anwendung von Absatz 5 wird der betreffende Beihilfesatz jedoch wie folgt gekürzt:

a) für den Fall eines höchstens 20 Tiere betreffenden Antrags

— um den Prozentsatz der festgestellten Differenz, wenn diese nicht mehr als 2 Tiere beträgt;

— um den doppelten Prozentsatz der festgestellten Differenz, wenn diese mehr als 2, aber höchstens 4 Tiere beträgt.

Liegt die festgestellte Differenz über 4 Tieren, so wird keinerlei Beihilfe gewährt;

b) für alle anderen Fälle

— um den Prozentsatz der festgestellten Differenz, wenn diese bis zu 5 % beträgt;

5 — ABl. L 148, S. 24.

— um 20 %, wenn die festgestellte Differenz über 5 % und bis 10 % beträgt;

— um 40 %, wenn die festgestellte Differenz über 10 % und höchstens 20 % beträgt.

Liegt die festgestellte Differenz über 20 % der festgestellten Zahl, so wird keinerlei Beihilfe gewährt.

Die Prozentsätze unter Buchstabe a) sind auf der Grundlage der beantragten Anzahl, die unter Buchstabe b) auf der Grundlage der festgestellten Anzahl zu berechnen.

Handelt es sich jedoch um falsche Angaben, die absichtlich oder aufgrund grober Fahrlässigkeit gemacht wurden, so wird der betreffende Betriebsinhaber ausgeschlossen

— von der Gewährung der betreffenden Beihilfe im betreffenden Kalenderjahr und

— im Falle absichtlich gemachter falscher Angaben von der Gewährung derselben Beihilfe im Folgenden Kalenderjahr.

Wenn der Erzeuger infolge höherer Gewalt nicht seiner Haltungspflicht nachkommen konnte, so bleibt der Prämienanspruch für die Zahl der bei Eintreten der höheren Gewalt tatsächlich prämienfähigen Tiere erhalten.

In keinem Falle werden Prämien für mehr als die im Beihilfeantrag angegebene Zahl der Tiere gewährt.

Für die Anwendung dieses Absatzes werden Tiere, die für eine andere Prämie in Betracht kommen, gesondert berücksichtigt."

Diese Vorschrift wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1648/95 [6] geändert. Dadurch wurden der zweite und dritte Ge-

6 — Verordnung der Kommission vom 6. Juli 1995 (ABl. L 156, S. 27).

dankenstrich von Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b durch folgenden Wortlaut ersetzt:

„— um den doppelten Prozentsatz, wenn die festgestellte Differenz mehr als 5 % und höchstens 20 % beträgt."

Außerdem wurde vor dem letzten Unterabsatz von Artikel 10 Absatz 2 der folgende Unterabsatz eingefügt:

„Wird die Ausgleichszulage gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2328/91 [7] auf Grundlage der Großvieheinheiten berechnet, so erfolgt die Ermittlung der im Betrieb vorhandenen Tiere und die Festsetzung der obengenannten Sanktionen auf Grundlage der Zahl der Großvieheinheiten, die der Zahl der angegebenen und tatsächlich festgestellten Tiere entspricht."

III — Die Vorlagefrage

10. In beiden Revisionsverfahren stellt sich dem Bundesverwaltungsgericht die Frage, ob die zuständigen Behörden die beantragten Beihilfen mit der Begründung kürzen durften, dass bestimmte der angegebenen Tiere nicht die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe erfüllten. Da die Entscheidung der Ausgangsverfahren von der Auslegung der Verordnung Nr. 3887/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 1648/95 abhänge, hat das Bundesverwaltungsgericht folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Hat eine Kürzung des Beihilfesatzes gemäß Artikel 10 Absatz 2 Satz 2 auch dann zu erfolgen, wenn die in Satz 1 vorausgesetzte Differenz zwischen der Zahl der angegebenen Tiere und der Zahl der bei der Kontrolle festgestellten Tiere nicht auf falschen Angaben des Antragstellers, sondern darauf beruht, dass die Behörde hinsichtlich einzelner Tiere die Prämienvoraussetzungen verneint?

IV — Zu Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92

11. Mit dieser Frage möchte das Bundesverwaltungsgericht im Wesentlichen wissen, ob Artikel 10 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 3887/92 dahin auszulegen ist, dass mit den Worten „bei der Kontrolle festgestellte Tiere" die Tiere, die die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe erfüllen, gemeint sind, so dass der

7 — Verordnung des Rates vom 15. Juli 1991 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur (ABl. L 218, S. 1).

Gesamtbetrag der Beihilfe gemäß Artikel 10 Absatz 2 Satz 2 gemäß den dort genannten Modalitäten zu kürzen ist, wenn einige der vom Landwirt angegebenen Tiere diesen Voraussetzungen nicht genügen.

12. Dem vorlegenden Gericht geht es somit darum, ob die Beihilfe gekürzt werden darf, wenn der Landwirt in seinem Beihilfeantrag den Beihilfevoraussetzungen nicht genügende Tiere angegeben hat, ohne im eigentlichen Sinn eine falsche Erklärung abzugeben, wie es bei der Angabe einer höheren Zahl von Tieren als tatsächlich vorhanden der Fall wäre.

13. Artikel 10 Absatz 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 sieht die Kürzung einer gewährten Beihilfe unter bestimmten Bedingungen vor und legt die Modalitäten für eine solche Kürzung fest.

14. Artikel 10 Absatz 2 Satz 1 nennt den Grund für eine Beihilfenkürzung: Sie erfolgt, wenn „die Zahl der in einem Beihilfeantrag angegebenen Tiere über der Zahl der bei der Kontrolle festgestellten Tiere liegt". Satz 2 und die folgenden Unterabsätze legen für die Kürzung verschiedene Berechnungsweisen fest, die von der Zahl der vom Antrag betroffenen Tiere und von der Schwere der festgestellten Unregelmäßigkeiten abhängen.

15. Die Auslegung von Artikel 10 Absatz 2 Satz 2 und der weiteren in diesem Absatz enthaltenen Unterabsätze der Verordnung Nr. 3887/92 steht hier nicht in Frage, da die Vorlagefrage nicht den Umfang der Kürzung betrifft.

16. Das Interesse des vorlegenden Gerichts gilt vielmehr dem Grund für eine Beihilfekürzung. Während der Begriff „angegebene Tiere" kein besonderes Problem aufwirft, ist fraglich, was unter „festgestellten Tieren" zu verstehen ist.

17. Die vom Gerichtshof traditionell gewählte Auslegungsmethode kombiniert bekanntlich im Allgemeinen die grammatikalische Auslegung mit der teleologischen Auslegung. Überwiegend wird eine Bestimmung nach ihrem Wortlaut und nach dem vom Gemeinschaftsgesetzgeber mit ihr verfolgten Zweck ausgelegt.

18. Im vorliegenden Fall ergibt sich aus Artikel 10 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 3887/92 ein echtes Auslegungsproblem, das meiner Ansicht nach auf einer Abweichung zwischen Zweck und Wortlaut der Verordnung beruht.

19. Hält man sich an den in allen Sprachfassungen identischen *Wortlaut*, so ist die

Beihilfe zu kürzen, wenn die zuständige Behörde feststellt, dass die Zahl der angegebenen Tiere höher ist als die Zahl der festgestellten Tiere.

Unter „Zahl der festgestellten Tiere" sind meines Erachtens die „gezählten Tiere" zu verstehen. Die Bestimmung ist also dahin auszulegen, dass sie eine Kürzung der Beihilfe vorschreibt, wenn die Kontrolle ergibt, dass die Zahl der vom Betriebsinhaber angegebenen Tiere die von den zuständigen Behörden im Betrieb *gezählten Tiere übersteigt*. Nach dieser strikt „arithmetischen" Auslegung der Vorschrift kommt eine Beihilfenkürzung nur gegenüber Betriebsinhabern in Betracht, die eine Beihilfe für Tiere beantragt haben, die sie nicht oder nicht mehr besitzen.

20. Einer der Haupt*zwecke* der Verordnung Nr. 3887/92 ist die wirksame Kontrolle, dass die einschlägigen Bestimmungen über gemeinschaftliche Beihilfen eingehalten werden [8]. Hierfür waren nach Auffassung des Gemeinschaftsgesetzgebers Bestimmungen zu erlassen, um Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle zu vermeiden oder zu ahnden [9].

21. Die vom Wortlaut der Bestimmung gebotene Auslegung ist jedoch weit davon entfernt, die Interessen der Gemeinschaft zu begünstigen. Nach dem Wortlaut sind die Verhaltensweisen, die zu einer Kürzung der Beihilfe führen können, nur falsche Zahlenangaben. Danach kann die Beihilfe nicht gekürzt werden, wenn die „festgestellten Tiere", obgleich ihre Zahl der der „angegebenen Tiere" entspricht, nicht den Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe entsprechen. Nach dem Buchstaben von Artikel 10 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 3887/92 kann somit nur ein kleiner Teil der Unregelmäßigkeiten oder betrügerischen Praktiken erfasst werden, die mit der Verordnung unterbunden werden sollen.

22. Im vorliegenden Fall ist die herkömmliche Auslegungsmethode nicht von großer Hilfe, um zu entscheiden, ob für die Auslegung von Artikel 10 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 3887/92 der Wortlaut der streitigen Bestimmung oder der Zweck der Verordnung maßgebend sein soll.

Da es sich nämlich offenbar um einen Artikel handelt, dessen völlig eindeutiger Inhalt dem ebenso klar zum Ausdruck gebrachten Zweck der Verordnung, in der er enthalten ist, widerspricht, erscheint seine Auslegung im Licht dieses Zwecks fruchtlos.

23. Eine genaue Auswertung der Rechtsprechung des Gerichtshofes erweist indessen, dass die sogenannte „teleologische" Auslegung vom Gerichtshof nicht unter allen Umständen verwendet wird.

8 — Siebte Begründungserwägung.

9 — Neunte Begründungserwägung.

24. Gemeinschaftsrechtliche Vorschriften ohne jede Mehrdeutigkeit genügen sich selbst. Sie sind seitens des Gerichtshofes Gegenstand einer Auslegung, die mindestens ebenso an ihrem Wortlaut wie an den Zwecken des Rechtsakts, in dem sie enthalten sind, ausgerichtet ist. Warum sollte eine gleichermaßen klare und präzise Bestimmung in einem Sinn ausgelegt werden, den sie offenkundig nicht haben kann?

25. So hat der Gerichtshof beispielsweise hinsichtlich einer Agrarverordnung festgestellt, dass der Wortlaut der in Frage stehenden Vorschrift „klar und unzweideutig" sei, ohne ihre Auslegung anhand des Normzwecks für erforderlich zu halten [10].

26. Häufig wird auf den mit einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift verfolgten Zweck Bezug genommen, um den Wortlaut dieser Vorschrift zu bestätigen. Eine solche Bezugnahme stützt damit den Wortsinn einer Vorschrift, der, ohne völlig klar und eindeutig zu sein, für Zweifel nur wenig Raum lässt. Die Prüfung des Wortlauts und die Prüfung des Zwecks von Gemeinschaftsvorschriften ergänzen somit einander im Auslegungsvorgang [11].

27. Die finalistische Auslegung spielt dagegen eine ausschlaggebende Rolle, wenn die fragliche Vorschrift allein anhand ihres Wortlauts nur schwer auszulegen ist. So verhält es sich, wenn die streitige Vorschrift mehrdeutig ist [12]. Dies ist auch der Fall, wenn die Vorschrift einen bestimmten „rechtlichen Standard" setzt und damit den Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck bringt, dem Richter die Auslegung ihres Inhalts im Einzelfall zu überlassen, um eine dem Sachverhalt, mit dem er befasst ist, angepasste Anwendung der Bestimmung zu ermöglichen [13].

28. Wie ausgeführt, ist die im vorliegenden Fall fragliche Bestimmung klar und eindeutig. Streng unter dem Gesichtspunkt der Auslegung betrachtet, bedarf sie daher keiner Bestätigung oder weiteren Klärung, für die dem Zweck des Rechtsakts nachzugehen wäre, der sie enthält.

10 — Urteil vom 16. Dezember 1999 in der Rechtssache C-74/98 (Dat-Schaub, Slg. 1999, I-8758, Randnr. 31). Auch in Randnr. 32 dieses Urteils wird ein anderer Absatz dieser Bestimmung grammatikalisch ausgelegt. Ein anderes Beispiel — aus dem Bereich der sozialen Sicherheit — ist das Urteil vom 24. Oktober 1996 in der Rechtssache C-335/95 (Picard, Slg. 1996, I-5625, Randnrn. 18 bis 20), in dem erst eine Bestimmung einer gemeinschaftsrechtlichen Verordnung zitiert und sodann festgestellt wird, dass diese Verordnung „unzweideutig den Grundsatz [verankert]", der in jener Rechtssache in Frage stand. Schließlich wurde im Urteil vom 12. Dezember 1990 in der Rechtssache C-172/89 (Vandermoortele/Kommission, Slg. 1990, I-4677, Randnr. 13) darauf abgestellt, dass die dort in Frage stehende Regelung nicht auslegungsfähig war und dass die festgelegten Bedingungen für die Verhängung einer Sanktion so eindeutig waren, dass eine Sanktion unter abweichenden Voraussetzungen nicht in Betracht kam.

11 — Vgl. z. B. Urteile vom 7. Mai 1998 in der Rechtssache C-390/96 (Lease Plan, Slg. 1998, I-2553, Randnr. 28), vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache C-355/96 (Silhouette International Schmied, Slg. 1998, I-4799, Randnr. 22) und vom 6. April 2000 in der Rechtssache C-286/95 P (Kommission/ICI, Slg. 2000, I-2341, Randnr. 60).

12 — So hat der Gerichtshof im Urteil vom 19. Juni 1980 in der Rechtssache C-803/79 (Roudolff, Slg. 1980, 2015) entschieden: „Ist der Wortlaut einer Vorschrift mehrdeutig, so ist sie im Licht der Zielsetzungen der Regelung auszulegen, zu der sie gehört" (S. 2015). Als Beispiel einer mehrdeutig gefassten Bestimmung, für deren Auslegung daher auf andere Kriterien als den Normzweck — in jenem Fall den Grundsatz der engen Auslegung von Beschränkungen — zurückzugreifen war, vgl. Urteil vom 28. Oktober 1999 in der Rechtssache C-6/98 (ARD, Slg. 1999, I-7599, Randnrn. 29 bis 31).

13 — Vgl. z. B. die Begriffe „Kunde..., der diesem Bezirk... angehört" im Zusammenhang mit Handelsvertreterverträgen im Urteil vom 12. Dezember 1996 in der Rechtssache C-104/95 (Kontogeorgas, Slg. 1996, I-6643, Randnrn. 25 bis 27), „Ausnahmefälle" — in denen vom Grundsatz der Einzelbewertung der Aktiv- und Passivposten einer Jahresbilanz abgewichen werden darf — im Urteil vom 14. September 1999 in der Rechtssache C-275/97 (DE + ES Bauunternehmung, Slg. 1999, I-5331, Randnrn. 31 und 32) oder „Besteuerung" im Zusammenhang mit Vorschriften über indirekte Abgaben auf Kapitalansammlungen im Urteil vom 21. Juni 2001 in der Rechtssache C-206/99 (Sonae, Slg. 2001, I-4679, Randnrn. 22 bis 26).

29. Aus den gleichen Gründen erscheint es nicht möglich, auf den in der Rechtsprechung des Gerichtshofes häufig verwendeten Begriff der „praktischen Wirksamkeit" zu rekurrieren.

30. Danach ist, um die vom Gerichtshof angestrebte Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, in einem Fall, in dem eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung mehreren verschiedenen Auslegungen zugänglich ist, der Auslegung der Vorzug zu geben, die die praktische Wirksamkeit der Vorschrift am Besten sicherzustellen vermag [14]. Diese Rechtsprechung kann deshalb nicht auf eine Vorschrift angewandt werden, die sich wie die hier fragliche durch — wie oben dargelegt — Klarheit und Eindeutigkeit auszeichnet.

31. Um den fraglichen Widerspruch aufzulösen, kann deshalb nur auf den in ständiger Rechtsprechung entwickelten Grundsatz zurückgegriffen werden, wonach eine der Auslegung bedürftige Bestimmung des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts möglichst so auszulegen ist, dass sie mit dem Vertrag und den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts vereinbar ist [15].

32. Es ist daher die Auslegung zu bevorzugen, die den Grundsatz der Rechtssicherheit am Besten gewährleistet, d. h. aber die Auslegung, die der Wortlaut von Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 selbst gebietet. Es muss somit die Bedeutung maßgebend sein, die sich klar aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt, auch wenn diese für die Interessen der Gemeinschaft nicht die günstigste ist.

33. Der Grundsatz der Rechtssicherheit ist bekanntlich ein fundamentaler Grundsatz des Gemeinschaftsrechts [16]. Dieser zur Gemeinschaftsrechtsordnung gehörende Grundsatz verlangt, dass die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften klar sind und dass ihre Anwendung für alle Betroffenen vorhersehbar ist [17]. Nach ständiger Rechtsprechung gebietet es der Grundsatz der Rechtssicherheit insbesondere, dass eine Regelung, die dem Abgabenpflichtigen Lasten auferlegt, klar und deutlich ist, damit er seine Rechte und Pflichten unzweideutig erkennen und demgemäß seine Vorkehrungen treffen kann [18].

34. Diese Rechtsprechung ist nur scheinbar auf die Bereiche des Abgaben- und Zollrechts beschränkt. Der Begriff „Abgabenpflichtiger" könnte den Schluss nahe legen, dass es sich bei den Abgaben, deren Rechtmäßigkeit durch mangelnde Bestimmtheit ihrer Tatbestandsvoraussetzungen in Frage gestellt wird, nur um fiskalische oder Zollabgaben handeln kann. Dies ist jedoch nicht der Fall. Wie das Urteil National Farmers' Union u. a. zeigt, erfasst diese Rechtsprechung auch Sachverhalte, in denen als Folge unzutreffender Erklärungen im landwirtschaftlichen Bereich Rechtsverluste eintreten. Diese Rechtsprechung gilt somit auch für die Kürzung landwirt-

14 — Vgl. z. B. Urteile vom 28. März 1996 in der Rechtssache C-129/94 (Ruiz Bernáldez, Slg. 1996, I-1829, Randnr. 19), vom 24. Februar 2000 in der Rechtssache C-434/97 (Kommission/Frankreich, Slg. 2000, I-1129, Randnr. 21) und vom 9. März 2000 in der Rechtssache C-437/97 (EKW und Wein & Co, Slg. 2000, I-1157, Randnr. 41).

15 — Vgl. z. B. Urteil vom 27. Januar 1994 in der Rechtssache C-98/91 (Herbrink, Slg. 1994, I-223, Randnr. 9).

16 — Vgl. z. B. Urteile vom 16. Oktober 1997 in der Rechtssache C-177/96 (Banque Indosuez u. a., Slg. 1997, I-5659, Randnr. 27) und vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-354/95 (National Farmers' Union u. a., Slg. 1997, I-4559, Randnr. 57).

17 — Urteil vom 16. Juni 1993 in der Rechtssache C-325/91 (Frankreich/Kommission, Slg. 1993, I-3283, Randnr. 26).

18 — Urteile Banque Indosuez u. a. (Randnr. 27) und National Farmers' Union u. a. (Randnr. 57).

schaftlicher Prämien und damit die Folgen, die eintreten, wenn ein Betriebsinhaber seine Erklärungspflichten nicht erfüllt. Ebenso wie der Abgabenpflichtige im eigentlichen Sinne über seine Verpflichtungen und Belastungen zu unterrichten ist, damit er ihnen nachkommen kann, muss auch ein landwirtschaftlicher Betriebsinhaber, der über die Voraussetzungen für die Gewährung einer Prämie unterrichtet worden ist, wissen müssen, welche Folgen die Nichtbeachtung dieser Voraussetzungen für ihn hat.

35. Im vorliegenden Fall muss der Landwirt, der einen Beihilfeantrag für die Beihilfevoraussetzungen nicht erfüllende Tiere einreicht, darüber unterrichtet worden sein, dass seine Verhaltensweise für ihn zu erheblichen Kürzungen der Beihilfe führen kann [19].

36. So ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Grundsatz der gesetzlichen Bestimmtheit von Delikten und Strafen Bestandteil des Grundsatzes der Rechtssicherheit. Aus diesen beiden eng miteinander verknüpften Grundsätzen folgt das Gebot, dass das Strafgesetz nicht zum Nachteil des Beschuldigten extensiv ausgelegt werden darf [20].

37. Es ist unstreitig, dass die Versagung einer landwirtschaftlichen Prämie und selbst die Kürzung des Prämienbetrags entsprechend der Zahl der Tiere, die die Voraussetzungen für die Gewährung der Prämie nicht erfüllen, keine strafrechtliche Sanktion darstellt.

38. Aber auch eine Sanktion, die keinen strafrechtlichen Charakter trägt, darf nur verhängt werden, wenn sie auf einer klaren und eindeutigen Rechtsgrundlage beruht [21].

39. Es darf nicht vergessen werden, wie schwerwiegend die Konsequenzen der Auslegung des Artikels 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 für die betroffenen Landwirte sind. Diese Bestimmung enthält den Tatbestand, bei dessen Erfüllung ein Landwirt eine Kürzung der beantragten Beihilfe hinzunehmen hat. Aber auch dann, wenn die von dieser Bestimmung vorgeschriebene Beihilfenkürzung nur die geringstmögliche ist, wirkt sie sich doch auch auf den Beihilfebetrag für die „festgestellten" Tiere aus, d. h. für die Tiere, hinsichtlich deren der Beihilfeanspruch besteht oder für die die Beihilfe zumindest ungekürzt zu zahlen gewesen wäre, wenn keine Unregelmäßigkeit vorgekommen wäre [22].

19 — Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diese Ungewissheit nicht für die Beihilfevoraussetzungen selbst gilt, hinsichtlich deren durch die Verordnung Nr. 3887/92 sichergestellt ist, dass der Landwirt ordnungsgemäß unterrichtet ist. Gemäß Artikel 5 Absatz 1 siebter Gedankenstrich der Verordnung muss nämlich der Beihilfeantrag „Tiere" eine „Bestätigung des Betriebsinhabers [enthalten], von den Bedingungen für die Gewährung der betreffenden Beihilfen Kenntnis genommen zu haben".

20 — Urteil vom 12. Dezember 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-74/95 und C-129/95 (X, Slg. 1996, I-6609, Randnr. 25).

21 — Vgl. z. B. Urteile vom 18. November 1987 in der Rechtssache 137/85 (Maizena, Slg. 1987, I-4587, Randnr. 15) und Vandermoortele/Kommission (Randnr. 9).

22 — Gemäß Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3887/92 wird nämlich der Gesamtbetrag der Beihilfe bei einem Antrag für bis zu zwanzig Tieren gekürzt „um den Prozentsatz der festgestellten Differenz, wenn diese nicht mehr als zwei Tiere beträgt". Somit wird bei genauer Betrachtung dieser Vorschrift die einheitliche Beihilfe für die „festgestellten Tiere", d. h. für die nicht die Zahl der „angegebenen Tiere" übersteigenden Tiere, um den Prozentanteil der Tiere gekürzt, die im Vergleich zu den anderen überschüssig sind. Anders formuliert, werden auch die normal zu gewährenden Beihilfen gekürzt, und zwar wegen Unregelmäßigkeiten, die im Zusammenhang mit anderen Tieren festgestellt wurden.

40. Die fragliche Regelung ist somit nicht darauf beschränkt, dass begangene Unregelmäßigkeiten nur zur Ablehnung der begehrten Beihilfe führen. Nach der Regelung werden auch wohlerworbene Rechte berührt. Damit ist klar, dass diese Art der Behandlung rechtswidriger Anträge einer Sanktionslogik folgt.

41. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach Vorschriften des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts auszulegen ist, ist daher hier anzuwenden.

42. Der Grundsatz der Rechtssicherheit hat einen eindeutigen Inhalt, und zwar insbesondere hinsichtlich der Anforderungen, denen die Rechtsgrundlage für eine Sanktion zu genügen hat. In der Rechtssache Vandermoortele/Kommission hatte die Kommission den Betrag, den sie einem Zuschlagsempfänger für eine Lieferung im Bereich der Nahrungsmittelhilfe schuldete, wegen Verzögerung der Lieferung gekürzt. Da jedoch die einschlägige Gemeinschaftsvorschrift eine Kürzung nur zuließ, wenn die Ware oder ihre Aufmachung nicht vorschriftsmäßig war, war die Entscheidung der Kommission aufzuheben.

43. Um dem Grundsatz der Rechtssicherheit in dieser Ausformung zu genügen, ist Artikel 10 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 3887/92 daher gemäß seinem Wortlaut auszulegen. Die klare und unzweideutige Fassung der Vorschrift muss daher Vorrang haben vor einem Verständnis, das dem Zweck der Verordnung entspräche, aber mit dem Wortlaut in keiner Weise übereinstimmte.

44. Auch die kürzlich von den Gemeinschaftsorganen geäußerte Besorgnis in Fragen der redaktionellen Qualität unterstreicht die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass Vorschriften klar und eindeutig gefasst sind. Nach der gleichen Logik ist der Wortlaut streitiger Vorschriften im strengen Sinne dann maßgebend, wenn diese, wie im vorliegenden Fall, keinerlei Zweideutigkeit aufweisen [23]. Ist die Abweichung zwischen dem Wortlaut einer Vorschrift und dem mit der Verordnung verfolgten Zweck zu groß und damit geeignet, die Durchführung der Verordnung zu gefährden, so ist der streitige Text neu zu fassen. Eben dies geschah im Übrigen, als die Kommission mit der Verordnung (EG) Nr. 1678/98 Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 änderte, um die Vorschrift mit dem Zweck der Verordnung in Einklang zu bringen [24].

23 — Vgl. dazu die verschiedenen amtlichen Initiativen, dargestellt bei T. Blanchet, „Transparence et qualité de la législation", in *RTD eur.*, 33 (4), viertes Quartal 1997, S. 915 ff.

24 — Verordnung der Kommission vom 29. Juli 1998 (ABl. L 212, S. 23). Artikel 10 Absatz 2 Satz 1 ist wie folgt gefasst worden: „Liegt die Zahl der in einem Beihilfeantrag angegebenen Tiere über der Zahl der bei Verwaltungs- oder Vor-Ort-Kontrollen gemäß Artikel 6 Absatz 6 festgestellten Tiere, so wird die Beihilfe anhand der festgestellten Anzahl Tiere berechnet." Gemäß Artikel 6 Absatz 6 der Verordnung Nr. 3887/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 1678/98 umfassen Tierkontrollen vor Ort u. a. eine Überprüfung, ob die Gesamtzahl der im Betrieb vorhandenen beihilfefähigen Tiere der Anzahl der im Register eingetragenen beihilfefähigen Tiere entspricht.

Ergebnis

45. Nach alledem schlage ich vor, die Vorlagefrage des Bundesverwaltungsgerichts wie folgt zu beantworten:

Artikel 10 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftsrechtliche Beihilferegelungen ist dahin auszulegen, dass unter den Worten „bei der Kontrolle festgestellte Tiere" die bei der Kontrolle gezählten Tiere und nicht die Tiere zu verstehen sind, die den Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe genügen, so dass der Gesamtbetrag der Beihilfe gemäß Artikel 10 Absatz 2 Satz 2 dieser Verordnung nur gekürzt werden darf, wenn die vom Betriebsinhaber angegebene Zahl der Tiere höher ist als die Zahl der bei der Kontrolle festgestellten Tiere.