SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN

vom 24. Januar 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In der vorliegenden Rechtssache begehrt die Bundesrepublik Deutschland (im folgenden: Klägerin) die teilweise Aufhebung der Entscheidung 87/541/EWG der Kommission (im folgenden: Beklagte) vom 21. Oktober 1987 zur Änderung der vorhergehenden Entscheidungen 87/468/EWG und 87/469/EWG der Kommission vom 17. August 1987 über den Rechnungsabschluß der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie (im folgenden: EAGFL), in den Haushaltsjahren 1984 und 1985 finanzierten Ausgaben [1]. Mit dem angefochtenen Teil der Entscheidung wird die Gemeinschaftsfinanzierung von Ausgaben, die die Klägerin im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 1244/82 der Kommission vom 19. Mai 1982 zur Durchführung der Prämienregelung für die Erhaltung des Mutterkuhbestands [2] und der Verordnung (EWG) Nr. 3007/84 der Kommission vom 26. Oktober 1984 mit Durchführungsbestimmungen für die Prämie zugunsten der Erzeuger von Schaffleisch [3] übernommen hat, abgelehnt; die Nichtanerkennung durch die Kommission betraf Ausgaben in Höhe von 1 904 356,86 DM im Jahre 1984 und von 1 779 570,95 DM im Jahre 1985.

2. Für das Haushaltsjahr 1984 setzt sich der von der Kommission nicht anerkannte Betrag von 1 904 356,86 DM zusammen aus Prämien in Höhe von 1 681 980,64 DM für Schaffleischerzeuger im Zuständigkeitsbereich der Landwirtschaftskammer Rheinland im Lande Nordrhein-Westfalen sowie aus Prämien für die Erhaltung des Mutterkuhbestands in Höhe von 222 376,22 DM, die die Klägerin oder untergeordnete Dienststellen im Zuständigkeitsbereich der Landwirtschaftskammer Rheinland (100 434,60 DM), im Freistaat Bayern (79 355,74 DM) und das Regierungspräsidium Stuttgart im Land Baden-Württemberg (42 585,88 DM) gezahlt haben. Der für 1985 nicht anerkannte Betrag von 1 779 570,95 DM setzt sich zusammen aus Prämien in Höhe von 1 596 934,47 DM für die Schaffleischerzeuger im Bereich der Landwirtschaftskammer Rheinland sowie aus Prämien für die Erhaltung des Mutterkuhbestands in Höhe von 99 882,52 DM in dem genannten Bereich und in Höhe von 82 753,96 DM in Bayern.

Sachverhalt

3. Der Gerichtshof ist nicht zum ersten Mal mit einer Klage auf teilweise Aufhebung einer Entscheidung der Kommission über den Rechnungsabschluß für den EAGFL befaßt. Der vorliegende Fall weist allerdings eine Reihe von Unterschieden gegenüber vielen früheren Fällen auf. Im Zentrum des Rechtsstreits stehen nicht nur ganz bestimmte Artikel der für die betreffenden Sektoren geltenden Agrarverordnungen (betreffend die materiellen und formellen Voraussetzungen für die Prämiengewährung sowie die entsprechende Kontrolle), sondern — ausgeprägter als sonst — auch die die Kontrolle und Überwachung betreffenden Artikel 8 und 9 der Grundverordnung

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — ABl. 1987, L 324, S. 32.

2 — ABl. 1982, L 143, S. 20.

3 — ABl. 1984, L 283, S. 28.

Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970[4] betreffend die Gemeinsame Agrarpolitik. Das Neue an der vorliegenden Rechtssache ist, daß nicht so sehr über die Schlußfolgerungen gestritten wird, die die Kommission aus der Untersuchung von Einzelfällen hätte ziehen sollen, sondern eher über die Konsequenzen, die sie mit ihrem Urteil über die Tätigkeit der Verwaltung im Zusammenhang mit der Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik in bestimmten Gebieten des betroffenen Mitgliedstaats verbunden hat.

Die von der Klägerin angefochtenen Gründe für die Weigerung der Beklagten, die fraglichen Beträge aus Gemeinschaftsmitteln zu finanzieren, sind im Zusammenfassenden Bericht vom 21. Juli 1987 sowie in dem in Nr. 16 des Sitzungsberichts wiedergegebenen Addendum 1 zum Zusammenfassenden Bericht vom 25. September 1987 enthalten.

Kurz gesagt, hat die Beklagte die betreffende Finanzierung aufgrund eines zusammenhängenden Komplexes von Tatsachen abgelehnt, die sich einerseits und insbesondere auf das Fehlen einer angemessenen Organisation und Überwachung der Art und Weise der Prämienzahlung beziehen und die andererseits und in zweiter Linie mit einer ihrer Auffassung nach relativ bedeutenden Zahl von schon bei bloßer Akteneinsicht offensichtlich als falsch erkennbaren Einzelfallentscheidungen über die Gewährung der betreffenden Prämien zusammenhängen, aus denen sich die mangelhafte Organisation und Kontrolle überdies ergebe. Es versteht sich von selbst, daß die Klägerin diese Auffassung der Beklagten nicht teilt. Im schriftlichen Vorbringen war der soeben kurz dargestellte Ablehnungsgrund der Kommission in fünf Teile untergliedert, die ich nunmehr kurz wiedergebe.

4. Der erste Ablehnungsgrund besteht darin, daß angeblich weder die Bundesregierung noch das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft im Zusammenhang mit den beiden genannten Prämienregelungen Instruktionen gegeben haben und/oder ein Überwachungssystem eingeführt haben. Keiner von beiden habe der Kommission Angaben über die Zahl der Anträge, die Art und Weise ihrer Überprüfung, die aufgetretenen Fehlerquellen und die Zahl der Rückforderungsbescheide machen können. Der zweite Ablehnungsgrund ist die Unvollständigkeit bzw. das Fehlen von Anweisungen der Länder an die mit der Durchführung betrauten unteren Verwaltungsbehörden bezüglich der vorzunehmenden Verwaltungskontrollen und der Kontrollen vor Ort bzw. die Fehlerhaftigkeit dieser Anweisungen. Der dritte Ablehnungsgrund ist auf die unzureichende konkrete Überwachung der mit der Durchführung betrauten unteren Verwaltungsbehörden durch die zuständigen Länder oder Regionalbehörden gestützt. Vierter Ablehnungsgrund ist das Fehlen von Verwaltungskontrollen und Kontrollen vor Ort in den Gebieten, für die die Finanzierung abgelehnt worden sei, was dazu geführt habe, daß bereits eine oberflächliche Untersuchung durch die Bediensteten der Kommission Unregelmäßigkeiten in einer anomal großen Zahl von Einzelfällen ergeben habe. Fünfter Ablehnungsgrund ist das Fehlen schriftlicher Unterlagen darüber, daß Kontrollen vor Ort in den landwirtschaftlichen Betrieben stattgefunden haben.

Abgesehen vom ersten Ablehnungsgrund, zu dem ich mich als erstes gesondert äußern werde (in den Nrn. 5 bis 7), werde ich diese Ablehnungsgründe und das Vorbringen der Klägerin hiergegen global behandeln, allerdings getrennt für die jeweilige Prämie.

Von juristischer Bedeutung und einer gerichtlichen Entscheidung zugängliche Streitpunkte scheinen mir in beiden Prämienbe-

4 — ABl. 1970, L 94, S. 13.

reichen folgende in den Schlußanträgen (allerdings nicht in der genannten Reihenfolge) angesprochene Fragen zu sein: 1) Inwieweit kann die Kommission aus den speziellen Vorschriften der Gemeinschaftsverordnungen in Verbindung mit der Grundverordnung und mit Artikel 5 EWG-Vertrag einen Mindeststandard für ein Verwaltungs- und vor allem Kontrollsystem ableiten; 2) inwieweit hat die Kommission — sofern sie hierzu befugt ist — im vorliegenden Fall einen zutreffenden Mindeststandard angewandt; 3) inwieweit war das Urteil der Kommission, die Klägerin habe in den drei fraglichen Gebieten die von der Kommission aufgestellten Mindestanforderungen nicht erfüllt, gerechtfertigt; 4) ist die „Sanktionierung" oder, besser gesagt, das Ziehen von Konsequenzen in Form einer auf Extrapolation beruhenden Ablehnung der Finanzierung beim EAGFL-Rechnungsabschluß grundsätzlich zulässig und im konkreten Fall zu Recht erfolgt? Diese vierte Frage, bei der es insbesondere um die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Beweislastverteilung in EAGFL-Sachen geht, betrifft zugleich auch das Verhältnis zwischen dem EAGFL-Rechnungsabschluß einerseits und der andererseits für die Kommission außerdem bestehenden Möglichkeit, ein Verfahren zur Feststellung der Nichterfüllung vertraglicher Verpflichtungen gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag einzuleiten.

Desinteresse der Bundesbehörden

5. Da eine zu weite Formulierung des Ablehnungsgrundes bei der Klägerin die Antwort hervorgerufen hätte, sie müsse die föderative Struktur ihrer Verfassung respektieren, formuliert die Beklagte den ersten Ablehnungsgrund folgendermaßen: Nach dem Grundgesetz hätte der Bund in einer seiner Behörden Empfehlungen oder allgemeine Richtlinien aufstellen können, die er in einem Dialog mit den nach dem Grundgesetz zuständigen Länderbehörden hätte zur Sprache bringen können. Auf diese Weise wäre das gemeinschaftsrechtliche Erfordernis erfüllt worden, sowohl eine einheitliche Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften als auch eine wirksame Kontrolle dieser Anwendung zu gewährleisten. Die Prüfer der Beklagten seien jedoch auf ein totales Desinteresse von seiten des Bundes gestoßen, was wiederum ein hinreichendes Indiz für eine fehlerhafte Anwendung des Gemeinschaftsrechts sei.

In der Erwiderung trägt die Klägerin vor, es habe sehr wohl eine organisierte und systematische Zusammenarbeit der Bundesbehörden mit den zuständigen Landesbehörden gegeben. Sie verweist hierzu auf eine Durchführungsverordnung, ein einheitliches Antragsformular und auf die Zusammenarbeit, die es bei der Vorbereitung der in den jeweiligen Ländern geltenden „Richtlinien"[5] gegeben habe. Die Klägerin hat ihrer Erwiderung ferner die Protokolle von vier Besprechungen zwischen Bundes- und Ländervertretern beigefügt[6] und bietet die Vorlage eines umfangreichen Schriftwechsels zwischen den beiden Verwaltungsebenen an.

In ihrer Gegenerwiderung macht die Beklagte unter Hinweis auf Artikel 42 Absatz 1 der Verfahrensordnung geltend, bei den eingereichten Protokollen handele es sich um zu spät vorgelegte Beweismittel, die schon in der Klageschrift und sogar schon lange vorher während des der Entscheidung über den EAGFL-Rechnungsabschluß vorangehenden Dialogs zwischen Kommission und Mitgliedstaat hätten vorgelegt werden

5 — Der Begriff „Richtlinien" steht hier in Anführungszeichen, weil die betreffenden Vorschriften der bundesdeutschen Rechtsordnung nichts mit dem gemeinschaftsrechtlichen Begriff in Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag zu tun haben.

6 — Protokolle von Sitzungen der „Vieh- und Fleischreferenten der Länder" im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

können. Ferner enthielten die vorgelegten Protokolle keine Nachweise dafür, daß die Kontrollanforderungen der betreffenden Prämienregelungen bei den genannten Sitzungen eine Rolle gespielt hätten.

6. Meine Auffassung zu diesem Streitpunkt ist folgende: Zwischen den Parteien steht berechtigterweise außer Streit, daß das Gemeinschaftsrecht grundsätzlich keinen unmittelbaren Einfluß auf die innerstaatliche Verfassungsordnung der Mitgliedstaaten hat, diese Ordnung jedoch auf der anderen Seite keinen Vorwand für eine weniger vollständige Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen einschließlich der Verpflichtungen aus Artikel 5 EWG-Vertrag liefern darf oder kann. Es bleibt dann allerdings die Frage, ob die Beklagte eine ablehnende Entscheidung zumindest teilweise darauf stützen konnte, daß es bei einem Kontrollbesuch ihrer Bediensteten kein Zeichen für oder keinen Hinweis auf eine auf Bundesebene von dem Mitgliedstaat oder aufgrund von Verhandlungen zwischen den Ländern zustande gekommene Absprache oder Koordinierung zur Durchführung des einschlägigen Gemeinschaftsrecht gegeben habe. Dies läßt sich kurz als „Desinteresse" bezeichnen.

Später herangezogene Protokolle lassen sich, unabhängig von prozessualen Erwägungen, nicht unbedingt heranziehen, um die Situation im maßgeblichen Augenblick, d. h. dem Rechnungsabschluß[7], zu verändern.

7. Aus den zwischen den Parteien schriftlich wie auch in der mündlichen Verhandlung gewechselten Argumenten ergibt sich allerdings, daß das auf Bundesebene oder zwischen Bundesländern bestehende Desinteresse auch für die Kommission keinen *eigenständigen* Grund für die Ablehnung der Finanzierung darstellen konnte. Soweit der Ablehnungsgrund aufrechterhalten wird, überschneidet er sich mit anderen, bereits erwähnten, nämlich unzureichende Kontrollvorschriften, die von den in der Bundesrepublik zuständigen Ländern nach Beratung erlassen wurden, und unzureichende Überwachung der mit der Durchführung und Kontrolle betrauten Beamten auf lokaler Ebene.

Im übrigen bin ich der Auffassung, daß es auf einem Gebiet wie dem vorliegenden, auf dem der Bund anscheinend keine eigene Entscheidungs- oder Durchführungsbefugnis innehat, genügen sollte, wenn er beschränkte Koordinierungsmaßnahmen wie die von der Klägerin in ihrer Erwiderung genannten und (in Nr. 5) bereits angesprochenen ergreift.

Da es schwierig ist, die verschiedenen Ablehnungsgründe der Kommission und das Gegenvorbringen der Klägerin getrennt zu behandeln, werde ich im folgenden anhand der jeweiligen Prämien vorgehen. Ich behandele also zuerst die Schafprämie, bei der es um die höchsten Beträge geht, und sodann die Mutterkuhprämie. Die erste Prämie wurde ausschließlich im Zusammenhang mit der Landwirtschaftskammer Rheinland von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen, während, was die zweite Prämie angeht, alle drei in Nummer 2 genannten Gebiete betroffen sind.

Schaffleischprämie

8. Den Ausgangspunkt für die Kommission bilden die materiellen und formellen Voraussetzungen für die Zahlung der Prämie zugunsten der Erzeuger von Schaffleisch. Im hier maßgeblichen Zeitraum bestanden

7 — Urteil vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 15/76 und 16/76, Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321, Randnrn. 7 und 8.

aufgrund der Verordnungen (EWG) Nr. 1837/80[8] und Nr. 872/84[9] des Rates und der Verordnung (EWG) Nr. 3007/84 der Kommission[10] folgende materielle Voraussetzungen für die Gewährung (siehe auch Nr. 6 des Sitzungsberichts):

— Der Antragsteller mußte ab dem 1. April 1984, d. h. ab dem Vermarktungsjahr 1984[11], mindestens zehn Mutterschafe halten[12]; für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. März 1984 konnte die Mindestzahl von Mutterschafen durch die Mitgliedstaaten festgesetzt werden[13];

— ab dem Vermarktungsjahr 1985 mußte der Antragsteller die Mutterschafe während mindestens 100 Tagen ab dem 30. April eines jeden Jahres auf seinem Betrieb halten[14]. Für das Vermarktungsjahr 1984 bestand dieses Erfordernis eines Mindeszeitraums jedoch nicht[15].

In formeller Hinsicht gab es folgende Voraussetzungen für die Prämie zugunsten der Schaffleischerzeuger (siehe auch Nummer 7 des Sitzungsberichts):

— Abgesehen von den Fällen, in denen die besonderen Bedingungen des Artikels 2 Absatz 2 (im Falle von Mitgliedstaaten, die ein ständiges System der Registrierung der Veränderungen des Schafbestands eingeführt hatten) oder des Artikels 3 Absatz 2 (die Mitgliedstaaten konnten innerhalb des Zeitraums vom 1. Dezember bis zum 30. April einen kürzeren Zeitraum für die Antragstellung bestimmen) der Verordnung (EWG) Nr. 3007/84 vorlagen, mußte der Prämienantrag bei der zuständigen Stelle des Mitgliedstaats zwischen dem 1. Dezember und dem 30. April des Folgejahres gestellt werden; das Fristende am 30. April konnte jedoch von den Mitgliedstaaten vorverlegt werden[16].

— ab dem Vermarktungsjahr 1985 mußte sich der Antragsteller jedoch verpflichten, den bereits als letzte materielle Voraussetzung erwähnten Zeitraum von 100 Tagen für die in seinem Antrag genannte Zahl von Mutterschafen einzuhalten[17].

9. Neben den formellen und materiellen Voraussetzungen für die Gewährung ist für die Kontrollpflichten der Mitgliedstaaten betreffend das Jahr 1985 auch Artikel 5 der genannten Verordnung Nr. 3007/84 von Bedeutung:

„(Absatz 1) Vor Ablauf der gemäß Artikel 2 bestimmten Frist von 100 Tagen führen die

8 — Verordnung (EWG) Nr. 1837/80 des Rates vom 27. Juni 1980 über die gemeinsame Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch (ABl. L 183, S. 1).

9 — Verordnung (EWG) Nr. 872/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung der Prämie zugunsten der Schaffleischerzeuger und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2643/80 (ABl. L 90, S. 40).

10 — Verordnung (EWG) Nr. 3007/84 der Kommission vom 26. Oktober 1984 mit Durchführungsbestimmungen für die Prämie zugunsten der Erzeuger von Schaffleisch (ABl. L 283, S. 28).

11 — Nach Artikel 3 Abatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1837/80 beginnt das Vermarktungsjahr am ersten Montag im April.

12 — Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 872/84.

13 — Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2643/80 des Rates vom 14. Oktober 1980 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung einer Prämie zugunsten der Schaffleischerzeuger (ABl. L 275, S. 6), aufgehoben mit Wirkung vom Beginn des im Jahr 1984 beginnenden Wirtschaftsjahres durch die bereits genannte Verordnung Nr. 872/84.

14 — Artikel 2 und 3 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3007/84.

15 — Die in der vorherigen Fußnote genannte Verordnung Nr. 3007/84 galt für das Vermarktungsjahr 1984 noch nicht; die ihr vorangehende Verordnung Nr. 2660/80 vom 17. Oktober 1980 (ABl. L 276, S. 16) enthielt keine zeitlichen Bedingungen für das Halten der Schafe.

16 — Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3007/84.

17 — Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3007/84.

von den Mitgliedstaaten bezeichneten zuständigen Stellen eine Verwaltungskontrolle und an Ort und Stelle ergänzend entweder systematisch oder stichprobenweise Untersuchungen in bezug auf die im Prämienantrag angegebene Zahl der in Betracht kommenden Mutterschafe durch.

(Absatz 3) Die Mitgliedstaaten, die ein System der Registrierung der Veränderungen des Schafbestandes eingeführt haben, können diese Kontrollen jedoch während eines anderen Zeitraums in dem Jahr der Antragstellung durchführen."

Die Kommission stützt sich ferner sowohl für das Jahr 1984 als auch für das Jahr 1985 auf Artikel 8 Absatz 1 der Grundverordnung Nr. 729/70, in dem es heißt:

„Die Mitgliedstaaten treffen gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen,

— um sich zu vergewissern, daß die durch den Fonds finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind",

sowie auf Artikel 9 Absatz 1 dieser Verordnung, in dem es heißt:

„Die Mitgliedstaaten stellen der Kommission alle für das Funktionieren des Fonds erforderlichen Auskünfte zur Verfügung und treffen alle Maßnahmen, die geeignet sind, etwaige Kontrollen — einschließlich Prüfungen an Ort und Stelle — zu erleichtern, deren Durchführung die Kommission im Rahmen der Abwicklung der gemeinschaftlichen Finanzierung als zweckmäßig erachtet."

10. Aufgrund der hier angeführten materiellen und formellen Voraussetzungen für die Gewährung und von Artikel 8 Absatz 1 der Grundverordnung [18] macht die Beklagte geltend, das Kontrollsystem im Bereich der Landwirtschaftskammer Rheinland habe weder 1984 noch 1985 folgende Mindestanforderungen erfüllt: *Erstens* Regeln über die Art und Weise, wie die Anzahl der auf den Betrieben gehaltenen Schafe durch die damit betrauten Beamten festzustellen ist, und *zweitens* ein schriftlicher Bericht über das Ergebnis der vor Ort durchgeführten Kontrollen [19].

Wenn die Beklagte betont, daß sie lediglich *Mindest*anforderungen aufstellt, dann meint sie damit meines Erachtens, daß sie mangels spezifischer Kontrollverpflichtungen in den Gemeinschaftsverordnungen die von ihr für erforderlich gehaltenen Kontrollvorschriften und -maßnahmen nicht in allen Einzelheiten vorschreiben kann oder will, sondern daß sie von den Mitgliedstaaten oder ihren Untergliederungen erwartet, daß diese ein Mi-

18 — Für das Jahr 1984 galt neben Artikel 8 der Grundverordnung als einzige materielle Voraussetzung für die Gewährung die Voraussetzung betreffend die Anzahl der Tiere. Der Umstand, daß ab 1985 (aufgrund des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 3007/84) eine ausdrücklichere Verpflichtung der Mitgliedstaaten bestand, Kontrollen an Ort und Stelle durchzuführen (u. a. in Verbindung mit der bei derselben Gelegenheit eingeführten Bedingung, Mutterschafe während eines bestimmten Zeitraums zu halten), bedeutet natürlich nicht, daß die Mitgliedstaaten zuvor keinerlei Kontrolle über die Erfüllung der Voraussetzung betreffend die Zahl der Mutterschafe hätten ausüben müssen: Vgl. hierzu Artikel 4 der Verordnung Nr. 2660/80 (oben, Fußnote 15), in dem zwar der Begriff „erforderlichenfalls" der Erwähnung der Kontrollen vor Ort vorangestellt ist, während andererseits in Artikel 5 die allgemeine Regel wiederholt wird, daß die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen für die Wiedereinziehung der gezahlten Prämien zu treffen haben. Hinsichtlich der Voraussetzung betreffend die Zahl der Mutterschafe, der einzigen 1984 geltenden Voraussetzung, läßt sich im übrigen nur schwer eine scharfe Unterscheidung zwischen der Organisation der Verwaltungskontrolle und der Organisation von Kontrollen vor Ort ziehen, und es ist schwer zu erkennen, wie eine derartige Kontrolle anders als mit Hilfe von zumindest stichprobenartigen Untersuchungen vor Ort organisiert werden kann. Siehe Fußnote 20.

19 — Zu Beginn des schriftlichen Verfahrens schien die Beklagte auch ein zuverlässiges Kennzeichnungssystem für Mutterschafe zu verlangen. In der Gegenerwiderung erkannte sie aber an, daß bei Schafen eine Kennzeichnung durch Ohrmarken praktisch unmöglich ist. Dies erhöht natürlich noch die Bedeutung von Kontrollen vor Ort.

nimum an Kontrollmaßnahmen einführen, die *redlicherweise* als notwendig anzusehen sind.

Ich veranschauliche dies anhand der soeben genannten ersten Anforderung betreffend die Feststellung der Anzahl von Schafen. Die Kommission vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, den damit betrauten Beamten müsse von den vorgesetzten Stellen gesagt werden, bei welchem Prozentsatz der antragstellenden Betriebe eine (in der Bundesrepublik stichprobenartige) Kontrolle vor Ort stattfinden müsse und wie oft die Kontrolle erfolgen müsse (wobei in manchen Fällen ein zweiter Besuch hätte vorgesehen werden müssen), und ferner hätte in bezug auf die Verwaltungskontrolle mitgeteilt werden müssen, welchen Indizien für Unzuverlässigkeit, etwa großen Veränderungen bei der Anzahl der Tiere gegenüber dem Vorjahr, besondere Beachtung geschenkt werden müsse[20]. Entscheidend ist also, *daß* insoweit Regeln hätten bestehen und angewandt werden sollen und daß diese Regeln ein *angemessenes* Kontrollniveau unter Berücksichtigung des Umstandes, daß es sich um eine Gemeinschaftsfinanzierung handelt, enthalten sollten. Es wird mit anderen Worten keine maximale Kontrolle, etwa mehrfache Kontrollen vor Ort in allen Betrieben, verlangt.

11. Im Hinblick auf die Erfüllung dieser Mindestanforderungen im Zuständigkeitsbereich der Landwirtschaftskammer Rheinland betont die Beklagte: Bei einem drei Wochen vorher angekündigten Besuch von Kommissionsbeamten in Bonn habe sich gezeigt, daß von den leitenden Beamten keinerlei Auskünfte über das Vorgehen der ausführenden Beamten bei der Bearbeitung der Anträge, über die Zahl etwaiger Kontrollen vor Ort und darüber, ob eventuell schriftliche Berichte über die Kontrollen vorlagen, zu erlangen waren, ebensowenig wie über einen etwaigen Informationsaustausch zwischen leitenden und ausführenden Beamten. Auch später seien solche Auskünfte nicht erteilt worden, weder über eine etwa bestehende Regelung für die Verwaltungskontrolle noch über etwa durchgeführte Kontrollen vor Ort. Nach Auffassung der Kommission war es daher unmöglich zu wissen, inwieweit die in diesem Gebiet gewährten Leistungen zu Recht erfolgt waren, so daß die Ablehnung der Gemeinschaftsfinanzierung bereits aus diesen Gründen gerechtfertigt gewesen sei.

12. Die Klägerin bestreitet die Tatsachenbehauptungen nicht. Sie macht lediglich geltend, die Ankündigung des Kommissionsbesuchs sei bei der betroffenen Dienststelle zu spät eingetroffen; dies ist ein interner Organisationsmangel, den sie nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht zu ihrer Entlastung anführen kann und der im übrigen nicht erklärt, warum die von der Kommission begehrten Informationen nicht nachgeliefert werden konnten. Die Klägerin bestreitet ebensowenig, daß den Mitgliedstaaten eine allgemeine Verpflichtung obliegt, unter Mitwirkung der verfassungsrechtlich zuständigen Organe die Kontrollvorschriften und -maßnahmen vorzuschreiben und durch die ausführenden Beamten anwenden zu lassen, die durch ausdrückliche gemeinschaftsrechtliche Vorschriften geboten sind. Im Hinblick auf die hier behandelte Schafprämie bestünden jedoch keine derartigen ausdrücklichen Vorschriften, die von den zuständigen Behörden in dem betroffenen Bezirk mißachtet worden wären.

13. Nach meiner Auffassung sind die in Nummer 11 aufgeführten Tatsachen betref-

20 — Hier wird deutlich, daß bei einer Voraussetzung wie der vorliegenden nur schwer zwischen Verwaltungskontrollen und Kontrollen vor Ort unterschieden werden kann (siehe oben, Fußnote 18).

fend die Schaffleischprämie im Rheinland so geartet, daß die Ablehnung der Finanzierung für die Jahre 1984 und 1985 schon allein durch (den in Nr. 9 zitierten) Artikel 9 der Grundverordnung Nr. 729/70 (Ermöglichung einer Kontrolle durch die Kommission) gerechtfertigt ist. Die Mitgliedstaaten können sich insoweit nicht hinter dem Fehlen spezieller gemeinschaftsrechtlicher Kontrollvorschriften verstecken. Der Wortlaut von Artikel 9 der Grundverordnung ist hinreichend explizit, und ein Verstoß hiergegen liegt auf der Hand, wenn das völlige Fehlen von Informationen darüber, wie in dem betreffenden Gebiet vorgegangen worden ist, der Kommission eine Kontrolle (oder auch nur „näherungsweise Schätzung“ [21]) dahin, ob die getätigten Ausgaben in Übereinstimmung mit den gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung geleistet wurden, unmöglich macht. Für einen solchen Fall sind nach Ihrer Rechtsprechung im Interesse einer richtigen Aufteilung der Belastungen aus der durch den Mitgliedstaat durchgeführten Gemeinschaftspolitik die Ausgaben insgesamt von der Gemeinschaftsfinanzierung auszuschließen [22] [23]. Ich werde darauf später zurückkommen (siehe die Nummern 28 ff.).

Bei der Behandlung der Mutterkuhprämie, in der der Sachverhalt weniger klar ist, werde ich Gelegenheit haben, auf die in Nummer 12 berührte Frage einzugehen, ob es auch *nicht* ausdrücklich in Gemeinschaftsverordnungen aufgeführte Kontrollpflichten der Mitgliedstaaten gibt, deren Nichterfüllung zur Nichtübernahme der Finanzierung durch den EAGFL führen kann.

21 — Vgl. bereits die Schlußanträge des Generalanwalts Capotorti vom 5. Dezember 1978 in den Rechtssachen 11/76, 15/76 und 16/76 sowie 18/76, Slg. 1979, 286, 319.

22 — Urteil vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 15/76 und 16/76, Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321, Randnrn. 28, 32 und 35.

23 — Der Umstand, daß die nordrhein-westfälischen Verwaltungsvorschriften erst im August 1985 und nicht schon im April 1984 — wie durch die in den Fußnoten 11 und 12 behandelte Änderung der Ratsverordnung vorgeschrieben — das Vorhandensein von zehn statt sieben Mutterschafen verlangten — ein anderer Grund für die Entscheidung der Kommission, die Finanzierung abzulehnen —, braucht daher nicht gesondert behandelt zu werden.

Mutterkuhprämie

14. Für die Prämie für die Erhaltung des Mutterkuhbestands galten im hier maßgeblichen Zeitraum gemäß der Verordnung Nr. 1357/80 in der Fassung der Verordnung Nr. 1417/81 [24] folgende Voraussetzungen (vgl. Nr. 2 des Sitzungsberichts):

— In materieller Hinsicht muß der Antragsteller ein landwirtschaftlicher Betriebsinhaber sein, d. h. mindestens 50 % seines Einkommens aus landwirtschaftlicher Tätigkeit erzielen [25];

— der Empfänger muß sich verpflichten, zwölf Monate nach dem Tag der Antragstellung keine Milch oder Milcherzeugnisse anzuliefern [26];

— die Mutterkühe, für die eine Prämie beantragt wird, müssen einer Fleischrasse angehören oder durch Kreuzung mit einer dieser Rassen entstanden sein, wobei die ausgeschlossenen Rassen in einem Anhang der Gemeinschaftsverordnung aufgeführt werden [27];

24 — Verordnung (EWG) Nr. 1417/81 des Rates vom 19. Mai 1981 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1357/80 zur Einführung einer Prämienregelung für die Erhaltung des Mutterkuhbestandes (ABl. L 142, S. 4).

25 — Artikel 1 und 5 Absatz 1 Buchstabe a der genannten Verordnung Nr. 1357/80 sowie Artikel 3 der Richtlinie 72/159/EWG (ABl. L 96, S. 1).

26 — Artikel 2 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1357/80.

27 — Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1357/80 in der Fassung der Verordnung Nr. 1417/81.

— die im Antrag genannte Zahl von Mutterkühen muß wenigstens für sechs Monate nach dem Tag der Antragstellung auf dem Betrieb des Empfängers gehalten werden [28].

Folgende formelle Voraussetzungen galten für die Prämie betreffend Mutterkühe (vgl. Nr. 3 des Sitzungsberichts):

— Die Prämienanträge mußten vor dem 31. Oktober 1983 [29] bzw. vor dem 31. Dezember 1984 [30] bei der von jedem Mitgliedstaat bezeichneten zuständigen Behörde für die Mutterkühe eingereicht werden, die am Tag der Antragstellung gehalten wurden;

— der Antrag mußte die in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1357/80 genannte Verpflichtung (zur Nichtlieferung von Milch und zur Haltung während sechs Monaten) und eine Erklärung des Erzeugers enthalten, wonach er sich verpflichtete, die genannte Verordnung und die Verordnung Nr. 1244/82 sowie die Durchführungbestimmungen des betroffenen Mitgliedstaats einzuhalten [31];

— der Prämienantrag mußte ferner die in Artikel 1 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1244/82 genannten Erklärungen enthalten, die sich im wesentlichen mit den vorgenannten materiellen Voraussetzungen decken.

28 — Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1357/80.

29 — Verordnung (EWG) Nr. 2795/83 der Kommission vom 6. Oktober 1983 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1244/82 betreffend den Zeitpunkt der Einreichung der Anträge auf Prämien für die Erhaltung des Mutterkuhbestands für das Wirtschaftsjahr 1983/84 (ABl. L 274, S. 20).

30 — Verordnung (EWG) Nr. 3442/84 der Kommission vom 6. Dezember 1984 zur Abweichung von der Verordnung (EWG) Nr. 1244/82 betreffend den Zeitpunkt der Einreichung der Anträge auf Prämien für die Erhaltung des Mutterkuhbestands für das Wirtschaftsjahr 1984/85 (ABl. L 318, S. 30).

31 — Artikel 1 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 1244/82.

15. Von Bedeutung für die Kontrollpflichten der Mitgliedstaaten ist auch Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1244/82:

„Die von jedem Mitgliedstaat zu bestimmenden zuständigen Behörden führen eine Verwaltungskontrolle durch, die durch stichprobenweise oder systematische Besichtigungen an Ort und Stelle ergänzt wird und die sich bezieht auf

a) die Zahl der Mutterkühe, die sich auf dem vom Begünstigten bewirtschafteten Betrieb befinden,

b) die Einhaltung der Verpflichtungen gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1357/80 und

c) die Richtigkeit der Erklärungen gemäß Artikel 1 Absatz 2."

16. Aufgrund dieser Voraussetzungen für die Gewährung (vgl. Nr. 14) und der Kontrollbestimmung (vgl. Nr. 15) in Verbindung mit den Artikeln 8 und 9 der Grundverordnung Nr. 729/70 ist die Beklagte der Auffassung, das Kontrollsystem in den Mitgliedstaaten müsse folgende Mindestanforderungen erfüllen:

1. Erstens müßten den zuständigen Dienststellen genaue Angaben über die Rassen gemacht werden, die im Sinne des Anhangs zur Verordnung Nr. 1357/80 in der Fassung der Verordnung Nr. 1417/81 für die Mutterkuhprämie in Betracht kommen; ebenso müßten den mit der Kontrolle vor

Ort betrauten Beamten Hinweise dafür gegeben werden, wie sich die Zugehörigkeit einer Mutterkuh zu dieser oder jener Rasse in Zweifelsfällen feststellen lasse. Dieses Erfordernis sei im vorliegenden Fall in den drei betroffenen Gebieten nicht erfüllt worden [32].

Die Klägerin entgegnet hierauf, es bestehe keine Notwendigkeit, den Anhang einer EWG-Verordnung noch einmal in Instruktionen an die Beamten vor Ort zu übernehmen, die ja Fachleute seien. Dem hält die Beklagte wiederum entgegen, aus den von der Klägerin ihrer Erwiderung beigefügten Rundschreiben der Landwirtschaftskammer Rheinland ergebe sich, daß sehr wohl Unklarheiten und sogar Widersprüche hinsichtlich der richtigen Abgrenzung zwischen den prämienberechtigten und den nichtprämienberechtigten Rassen bestünden.

In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der Beklagten jedoch erklärt, daß das Vorbringen hinsichtlich der unzureichenden Instruktionen betreffend die Rassen nicht aufrechterhalten werde; damit wurden die Anlagen zur Erwiderung offensichtlich als ausreichend erachtet.

17. 2. Die zweite Mindestanforderung, die die Beklagte an das System der Länder stellt, ist ein zuverlässiges Kennzeichnungssystem für die Mutterkühe, insbesondere durch Ohrmarken oder andere unverwechselbare Markierungen; ein solches System bestehe jedenfalls für Mutterkühe in Baden-Württemberg, zu dem auch das Regierungspräsidium Stuttgart gehöre [33].

Die Klägerin macht geltend, soweit ein solches Kennzeichnungssystem bestehe, und zwar in Form von Nummern, die an den Ohren der Milchkühe angebracht und auch im Antrag angegeben würden, sei dies eine durch die deutsche Regelung aufgestellte Verpflichtung, die über das hinausgehe, was durch das Gemeinschaftsrecht geboten sei. In der mündlichen Verhandlung räumte die Klägerin allerdings ein, daß die Individualisierung durch Kennzeichnung ein zusätzliches Element (zum Bestandsverzeichnis) sei, das eine Feststellung der Anzahl der Tiere und damit eine Kontrolle der betreffenden gemeinschaftlichen Finanzierungsvoraussetzung möglich mache.

Die Beklagte trägt vor, eine *sichere* Kennzeichnung werde jedenfalls durch die konkrete Ausgestaltung der an und für sich in die richtige Richtung gehenden Vorschriften in den verschiedenen betroffenen Gebieten, namentlich im Bezirk der Landwirtschaftskammer Rheinland in Bonn, nicht gewährleistet. So verlangten die nordrhein-westfälischen Verwaltungsvorschriften eine „unverwechselbare Identifizierung", enthielten jedoch keine Regeln für Fälle, in denen zwei Tiere desselben Betriebsinhabers dieselbe Nummer trügen: Für diese Fälle sei fälschlicherweise nicht geregelt, durch welche anderen Kennzeichen die Tiere zu unterscheiden seien und daß diese anderen Kennzeichen dann auch zwingend im Antrag aufgeführt werden müßten.

Bei den Akten von Einzelfällen, die die Beklagte ihrer Klagebeantwortung beifügt, finden sich einige aus dem Gebiet der Landwirtschaftskammer Rheinland, in denen zwei- oder dreimal ein und dieselbe Ohrmarkennummer vorkommt, ohne daß die zuständigen Stellen daran Anstoß genommen hätten. Die Klägerin antwortet in be-

32 — Das Urteil über Baden-Württemberg fällt weniger negativ aus, weil dort einzelne Hinweise in den Verwaltungsvorschriften enthalten gewesen seien.

33 — Dieser letzte von der Kommission angesprochene Punkt zeigt meines Erachtens bereits, daß sie diese Anforderung in bezug auf das Regierungspräsidium Stuttgart leichtfertig vorgebracht hat.

zug auf diese Einzelfälle, daß die betreffenden Nummern in Wirklichkeit zu verschiedenen Kühen gehörten, die anhand anderer Merkmale hätten unterschieden werden können. Dies ist jedoch keine richtige Antwort auf den Vorwurf der Beklagten, da sich hieraus nicht ergibt, daß der zuständige Beamte effektiv andere Merkmale untersuchen mußte und auch tatsächlich untersucht hat, geschweige denn, daß der antragstellende Landwirt speziell verpflichtet gewesen wäre, im Falle einer mehrmals vorkommenden Nummer bestimmte andere Merkmale anzugeben.

Nichtsdestoweniger halte ich das Beweismaterial der Beklagten insoweit nicht für sehr überzeugend: Erstens ergibt sich eine lükkenlose Kennzeichnungspflicht nicht so eindeutig aus den Voraussetzungen für die Gewährung, die ja nicht verlangen, daß dieselben Tiere während des Zeitraums von sechs Monaten gehalten werden sollen, solange nur dieselbe Anzahl gehalten wird; zweitens — und noch wichtiger — scheinen mir die vorgelegten Einzelfälle die Schlußfolgerung zu rechtfertigen, daß es nur wenige Fälle gab, in denen eine Nummer zweimal vorkam, und daß dann durch die Angabe der Rasse oder der Kreuzung des betreffenden Rindes doch ein Unterschied und somit eine Identifizierung in der Akte zum Ausdruck kam.

18. *3.* Drittens leitet die Beklagte aus den Vorschriften, die die Voraussetzungen für die Prämiengewährung aufstellen, ab, daß das Regelsystem der Länder Regeln über die Art und Weise, wie die Anzahl der auf einem Betrieb gehaltenen Mutterkühe vor Ort zu ermitteln ist, hätte vorsehen müssen; so hätte nicht nur die Intensität der vorzunehmenden Kontrollen vor Ort (Prozentsatz der zu prüfenden Betriebe, Kriterien für die Auswahl der zu besuchenden Betriebe und Häufigkeit der Besuche) festgelegt, sondern auch vorgesehen werden müssen, daß die Anzahl der auf dem Betrieb gehaltenen Tiere mit der Zahl des Vorjahres zu vergleichen sei, um bei einer wesentlichen Verringerung der Anzahl die Nichterfüllung der Mindesthaltefrist zu vermuten, und zumindest hätte etwas zu den Zeitpunkten gesagt werden müssen, zu denen die Kontrollen vor Ort erfolgen sollten. Zum letztgenannten Punkt trägt die Beklagte vor, unter bestimmten Umständen hätten die Regeln einen zweiten Besuch vorsehen müssen, um die tatsächliche Einhaltung des Zeitraums von sechs Monaten durch eine gewisse Furcht davor, ertappt zu werden, zu fördern.

Die Klägerin tritt diesem Vorbringen der Beklagten entgegen, da die Rechtsvorschriften keine speziellen Verpflichtungen hinsichtlich der Häufigkeit oder Intensität der Kontrollen vor Ort enthielten. Auf weniger grundsätzlicher Ebene macht die Klägerin im Zusammenhang mit der Verpflichtung zu einer zweiten Kontrolle in den Betrieben, in denen eine Kontrolle vor Ort durchgeführt wurde, geltend, eine derart starre Regelung würde die Effizienz einer Kontrolle, die gerade auf ihrer Nichtvorhersehbarkeit beruhe, beeinträchtigen.

Die Beklagte weist ganz allgemein darauf hin, daß sie dem Mitgliedstaat keine detaillierten oder starren Instruktionen oder Anweisungen auferlegen wolle, sondern lediglich eine Reihe von Punkten ansprechen wolle, zu denen der Mitgliedstaat oder die innerhalb des Mitgliedstaats zuständige Stelle selbst konkrete Regeln aufstellen müßten, so daß die mit der Durchführung betrauten Beamten wüßten, woran sie sich zu halten hätten, daß die vorgesetzten Beamten wüßten, was geprüft werden müsse, und aufgrund der gesammelten Erfahrung

etwaige Änderungen vorschlagen könnten, und daß die Kommission über das Kontrollsystem informiert werden könne, feststellen könne, ob es ausreichend sei, und daraus Erfahrungen für andere Systeme sammeln könne. Die Beklagte betont speziell, daß in Gebieten wie Baden-Württemberg, wo ausschließlich zu Beginn des Sechsmonatszeitraums vor Ort kontrolliert werde, ein zweiter Besuch in einer Reihe von Betrieben vorgesehen werden müsse, um die Erfüllung der Sechsmonatsverpflichtung wirksam zu kontrollieren.

Es ist also eine zusammenhängende und logische Kontrollpolitik erforderlich, in deren Rahmen ein Minimum an konkreten Regeln aufgestellt ist, die den mit der Durchführung betrauten Beamten als Leitlinie dienen können. Nach dem nicht bestrittenen Vorbringen der Beklagten gab es weder in Bayern noch in Nordrhein-Westfalen irgendeinen Anhaltspunkt für das Bestehen einer solchen Politik.

Im Hinblick auf das Regierungspräsidium Stuttgart beruht das negative Urteil der Beklagten auf folgendem Umstand: Zwar seien anläßlich von Kontrollbesuchen, die — in Fällen, in denen der Antrag nicht von einem Beamten aufgenommen worden sei — kurz nach Antragstellung ausgeführt worden seien, Zählungen der Tiere durchgeführt worden, doch habe es kein Mittel gegeben, um zu kontrollieren, ob die angemeldete Zahl von Tieren tatsächlich während des Restes der verlangten sechs Monate gehalten worden sei.

19. Aus dem Vorangegangen ergibt sich meines Erachtens, daß die Beklagte tatsächlich zu der Entscheidung gelangen konnte, daß es in den betroffenen drei Gebieten an einer hinreichenden Kontrollpolitik betreffend das Erfordernis, eine bestimmte Zahl von Tieren während sechs Monaten zu halten, fehlte. Zwei mehr grundsätzliche Fragen bleiben allerdings offen: Erstens, ob die Beklagte das Fehlen einer Kontrollpolitik in einem bestimmten Gebiet *ganz allgemein* zum Anlaß nehmen darf, um die Finanzierung durch den EAGFL im Zusammenhang mit in diesem Gebiet vorgenommenen Ausgaben abzulehnen, und zweitens, ob *im vorliegenden Fall* eine ausreichende „Kausalität" oder Verbindung zwischen dem Fehlen einer Kontrollpolitik — unterstellt, daß die Ablehnung hierauf gestützt werden darf — und den von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossenen Ausgaben besteht. Die zweite Frage, die konkreter ist, werde ich später für jedes Gebiet gesondert, aber unter globaler Berücksichtigung der sechs behandelten Kontrollerfordernisse, beantworten (vgl. im folgenden Nr. 30). Zur allgemeineren ersten Frage werde ich mich sogleich äußern. Sie geht dahin, ob die Kommission sich mit dem aufgestellten Erfordernis — mit dem „Ableiten von in den Verordnungen und ihrem Kontext implizit enthaltenen Kontrollpflichten" — nicht zu weit in die Richtung geht, den Mitgliedstaaten einseitig detaillierte Kontrollregeln aufzuerlegen (oder diese zu harmonisieren). In diesem Zusammenhang ist der Frage der Mindestprozentsätze für Kontrollen vor Ort besondere Beachtung zu schenken.

20. In ihrer Gegenerwiderung machte die Beklagte geltend, die Gleichbehandlung nicht nur der Mitgliedstaaten, sondern auch der verschiedenen Teile eines föderativen Mitgliedstaats wie der Bundesrepublik erfordere es, daß ein bestimmter Mindestprozentsatz von Fällen Kontrollen vor Ort unterzogen werde; sie gab einen Prozentsatz von 100 % in Irland, von 25 % im Vereinigten Königreich und von 5 % in Italien und den Niederlanden an und sah aufgrund des erwähnten Gleichbehandlungsarguments in Verbindung mit dem Erfordernis einer

Mindesteffizienz der Kontrollen 5 % als absolutes Minimum an[34].

In der mündlichen Verhandlung stützte die Klägerin ihren Standpunkt, daß die Kommission diesen Prozentsatz nicht als *implizites* Erfordernis ins Spiel bringen könne, auf das Argument, die Kommission selbst hätte ein solches Erfordernis *explizit* in ihre Durchführungsverordnung aufnehmen können und habe von dieser Befugnis tatsächlich in einer (nicht im Amtsblatt veröffentlichten) Entscheidung vom 7. Juli 1989 Gebrauch gemacht. In dieser Entscheidung sei für Stichproben ein Prozentsatz von 10 % vorgeschrieben. Aus dieser Entscheidung folge im Gegenschluß, daß für den vorhergehenden Zeitraum (hier die Vermarktungsjahre 1984 und 1985) und im Zusammenhang mit darin nicht behandelten Kontrollpflichten (z. B. eine zweite Kontrolle in bestimmten Einzelfällen) den Mitgliedstaaten keine derartige detaillierte Kontrollpflicht oblegen habe.

21. Ausgangspunkt der Klägerin für diese Auffassung ist der den Mitgliedstaaten in ihrem Verhältnis zur Kommission zustehende Schutz durch den Grundsatz der Rechtssicherheit, der hier die „rückwirkende" Auferlegung von Kontrollerfordernissen verbiete. Auch wenn ich nicht bestreiten will, daß die Rechtssicherheit auch im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission eine Rolle spielt[35], möchte ich doch betonen, daß Grundlage für das Verhältnis zwischen ihnen die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag ist[36]. Diese allgemeine Verpflichtung bringt im Hinblick auf die Kontrolle der Durchführung der Agrarpolitik, wie sie durch die Grundverordnung Nr. 729/70 und die speziellen Verordnungen für den betreffenden Bereich geregelt ist, spezifische Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten wie auch für die Kommission mit sich. Die gemeinsame Aufgabe von Kommission und Mitgliedstaaten ist die richtige und ordnungsgemäße Verwendung von Gemeinschaftsmitteln, und den Rahmen für die Erfüllung dieser Aufgabe bildet der EAGFL-Rechnungsabschluß, wobei die Mitgliedstaaten sowohl durch bilaterale Kontakte als auch über einen Verwaltungsausschuß beteiligt sind[37].

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß die Rechtssicherheit im Verhältnis zwischen der Kommission und einem Mitgliedstaat eine andere Rolle spielt als im Verhältnis zwischen einer Behörde auf der einen und einem Privatmann oder Abgabenpflichtigen auf der anderen Seite[38].

Angesichts der gemeinsamen Verantwortung der Kommission und der Mitgliedstaaten für das Vorhandensein eines wirksamen Kontrollsystems ist es nicht so, daß nur ausdrücklich in gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften aufgestellte Kontrollregeln gel-

34 — Die Beklagte erwähnt auch andere Gemeinschaftsverordnungen, in denen ausdrücklich ein Mindestprozentsatz von 5 % für Kontrollen vorgeschrieben wurde. Hierbei geht es um Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2835/77 der Kommission vom 19. Dezember 1977 über die Durchführung der Beihilfegewährung für Hartweizen (ABl. L 327, S. 9) und Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3061/84 der Kommission vom 31. Oktober 1984 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Erzeugung von Olivenöl (ABl. L 288, S. 52). Einem Pressebericht zufolge (Agence „Europe" vom Freitag, dem 15. Dezember 1989, Nr. 5154) hat der Agrarministerrat einem Vorschlag zugestimmt, im Zusammenhang mit den für den Haushalt sehr wichtigen Ausfuhrerstattungen für Kontrollen der Zolldienststellen einen Mindestprozentsatz von 5 % festzulegen.

35 — Vgl. meine Schlußanträge vom 4. Juli 1989 in der Rechtssache 14/88, Nummer 15, und das Urteil vom 14. November 1989 in dieser Rechtssache, Slg. 1989, 3677, 3689, insbesondere Randnr. 19.

36 — Schlußanträge, Nrn. 11 bis 13, und Urteil, Randnr. 20, in der genannten Rechtssache.

37 — Vgl. die Schlußanträge von Generalanwalt Capotorti vom 5. Dezember 1978 in den Rechtssachen 11/76, 15/76 und 16/76 sowie 18/76, Slg. 1979, 286, 294 f.

38 — Vgl. unter anderem meine Schlußanträge in der Rechtssache 262/87, Niederlande/Kommission, Urteil vom 2. Februar 1989, Slg. 1989, 225 (abgekürzte Veröffentlichung), Nummer 12. Aus diesen Gründen ist der in der mündlichen Verhandlung angestellte Vergleich mit dem Verhältnis zwischen einer einen Bußgeldbescheid ausstellenden Behörde und einem verkehrt parkenden Privatmann nicht einschlägig.

ten[39]. Aus der Entscheidung vom 7. Juli 1989 kann also nicht ohne weiteres abgeleitet werden, die Kommission habe vorher — mangels einer ausdrücklichen gemeinschaftsrechtlichen Regelung — keine Mindestanforderungen für die Anzahl der Kontrollen vor Ort aufstellen dürfen. Zum einen kann es ja Gründe dafür gegeben haben, nicht sofort eine ausdrückliche Regelung vorzunehmen: Der Vertreter der Kommission verwies auf den großen psychologischen Widerstand bei den Vertretern der Mitgliedstaaten im Verwaltungsausschuß gegen die von ihnen angeblich als übertrieben angesehene Bevormundung der Mitgliedstaaten und auf — was mich mehr überzeugt — die Befürchtung der Kommission, daß die Festsetzung eines Mindestprozentsatzes von den Mitgliedstaaten, die einen viel höheren Prozentsatz anwendeten, als Ermutigung zu einer Abschwächung der Kontrollen aufgefaßt werden könnte. Auf der anderen Seite muß man beim Fehlen detaillierter ausdrücklicher Regeln auf die Grundsätze des Artikels 5 und der Grundverordnung Nr. 729/79 zurückgreifen, die einerseits den Mitgliedstaaten eine tatsächliche Verantwortung belassen, andererseits aber auch der Kommission eine tatsächliche Verwaltungsbefugnis zuerkennen, wobei beides im Interesse der Gemeinschaft auszuüben ist.

22. Wenn die Kommission eine implizite Regel für die Kontrolle beim Rechnungsabschluß anwendet, kommt der Grundsatz der Rechtssicherheit als Schutz für die Mitgliedstaaten ins Spiel mit einer je nach dem mehr oder weniger selbstverständlichen Charakter der Regel unterschiedlichen Bedeutung. Wenn die Kommission eine Ablehnung der Finanzierung — um die es meines Erachtens bei der zuvor (Nr. 13) behandelten Ablehnung im Zusammenhang mit Schafprämien ging — auf das völlige Fehlen eines Kontrollsystems oder das Fehlen eines Systems stützt, das die Beantwortung von Fragen der Kommission zuläßt, die diese im Rahmen von Artikel 9 Absatz 1 der Grundverordnung stellt, dann kann sich der Mitgliedstaat zu seiner Entlastung nicht auf die „Rückwirkung" oder den Überraschungseffekt dieser Entscheidung berufen. Dies ist ein völlig anderer Fall als der, in dem die Kommission eine an sich zwar selbstverständliche, weil aus der Zielsetzung der Regelung und ihren konkreten Voraussetzungen für die Gewährung deutlich sich ergebende Kontrollanforderung wie eine „angemessene Frist" oder eine „angemessene Zahl von Kontrollen vor Ort" konkret durch eine Zahl von vielen möglichen ausfüllt. In solchen Fällen, wie in Rechtssache C-10/88 und Rechtssache C-14/88, Italien/Kommission[40], kann die konkret bestimmte angemessene Frist nur dann beim Rechnungsabschluß Anwendung finden, wenn sie den Mitgliedstaaten mitgeteilt worden ist (und nach einem Dialog mit ihnen zustande gekommen ist).

Es ist nicht ohne weiteres klar, unter welche der beiden Möglichkeiten der in der vorliegenden Rechtssache in Zusammenhang mit den Mutterkuhprämien zur Debatte stehende Fall einzureihen ist. Auf der einen Seite kann man ihn als Fall ansehen, bei dem im Hinblick auf eine wichtige Voraussetzung für die Gewährung in zwei der drei betroffenen Gebiete jede Form von Organisation der Kontrolle vor Ort fehlt, während in einem dritten Gebiet (dem Regierungsbezirk Stuttgart) die Erfüllung der Voraussetzung nur inzidenter und auf eine nicht völlig schlüssige Art und Weise (durch Anfragen oder einen zu Beginn der Frist stattfin-

39 — Vgl. das Urteil vom 19. Oktober 1989 in der Rechtssache 258/87, Italien/Kommission, Slg. 1989, 3359 und 3384, Randnr. 18, wo den Schlußanträgen des Generalanwalts Lenz vom 7. Juli 1989, Nr. 46, nicht gefolgt wird.

40 — In der Rechtssache C-14/88, Italien/Kommission, Slg. 1990, I-1229, betreffend Geburtenprämien für Kälber kam ich in meinen Schlußanträgen vom 16. Januar 1990 zu dem Ergebnis, daß die Kommission zu Unrecht die Finanzierung von Ausgaben unter Berufung auf eine von ihr konkret ausgefüllte angemessene Frist für die Zahlung dieser Prämie abgelehnt hatte, da sie die Frist den Mitgliedstaaten erst *nach* Ablauf des Jahres, auf das sich die streitigen Beträge bezogen, mitgeteilt hatte. Hinsichtlich der Rechtssache 14/88 verweise ich auf die Fußnote 35.

denden Besuch) vor Ort kontrolliert wird. Dies alles, obwohl eine Kontrolle vor Ort als Ergänzung der Verwaltungskontrolle in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1244/82 (siehe oben, Nr. 15) vorgeschrieben ist. Auf der anderen Seite kann man den vorliegenden Fall als einen Fall ansehen, in dem die Kommission als Voraussetzung für die Finanzierung vom Mitgliedstaat erwartet, daß er im betreffenden Haushaltsjahr eine Reihe von Inspektionen vor Ort durchführt, deren Zahl die Kommission nachträglich festsetzt.

Ich habe den Eindruck, daß der Vorwurf der Kommission sich in zwei der drei betroffenen Gebiete, nämlich in Bayern und im Rheinland, wohl eher auf das Fehlen irgendeiner Form von Organisation der Kontrolle vor Ort bezieht, und daß die Begründung der Kommissionsentscheidung für diese Gebiete aufrechtzuerhalten ist, vorbehaltlich — insbesondere in bezug auf das Regierungspräsidium Stuttgart, da die Kontrollmängel und damit auch deren kausalitätsauslösender Charakter weniger feststehen — der noch zu behandelnden „Kausalitätsfrage" (vgl. im folgenden Nr. 28).

23. *4.* Die vierte von der Beklagten aufgestellte Kontrollanforderung ist das Vorliegen eines schriftlichen Berichts über das Ergebnis der Kontrollen vor Ort. Auf diese Weise könnten die Beamten der Kommission bei einem Besuch in den Ländern leicht feststellen, welcher Prozentsatz der Betriebe Kontrollen vor Ort unterzogen werde, in welchen Abständen die Kontrollen eventuell denselben Betrieb beträfen usw.

Nach Auffassung der Klägerin brauchen die Kontrollen vor Ort nicht schriftlich festgehalten zu werden, wenn sie nicht zu einem Widerruf der Entscheidung über die Prämiengewährung führten; wenn die Kommission Zweifel daran habe, daß Kontrollen vor Ort stattgefunden hätten, könne überdies der Nachweis dafür mit Hilfe von Terminbüchern und Reisekostenabrechnungen der Beamten geführt werden.

Meines Erachtens hat die Beklagte diese Kontrollanforderung zu Recht geltend gemacht: Es ist schwer vorstellbar, daß ein Mitgliedstaat den zur Überwachung der Verwendung eigener Haushaltsmittel ausgesandten Prüfungsbeamten eine Berichtspflicht nur insoweit auferlegen sollte, als sie Unregelmäßigkeiten feststellten. Selbst wenn dies so wäre, könnte man eine derartige Verwaltungsorganisation für die Kontrolle der Verwendung von Gemeinschaftsmitteln nicht durchgehen lassen. In bezug auf die mit der vorliegenden Problematik eng zusammenhängende Sanktionierung von Personen, die gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen haben, hat der Gerichtshof ja zu Recht erkennen lassen, daß das Erfordernis einer „gleichartigen" Bestrafung wie bei rein innerstaatlichen Übertretungen ein Mindesterfordernis ist, das erfüllt werden muß, soweit das Erfordernis der wirksamen Durchführung des Gemeinschaftsrechts keine *strengere* Sanktionierung verlangt[41]. Angesichts des Erfordernisses, der Kommission alle Informationen zu verschaffen, die sie benötigt, um das gute Funktionieren der Gemeinschaftsfinanzierung zu überwachen, meine ich, daß die besprochene Kontrollanforderung im vorliegenden Fall zu Recht und zutreffend geltend gemacht wurde.

41 — Diese Auslegung ergibt sich aus dem Urteil vom 21. September 1989 in der Rechtssache 68/88, Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965, und insbesondere aus dem Begriff „en tout état de cause" in Randnr. 24. Vgl. in diesem Sinn bereits Generalanwalt Darmon in Nr. 10 seiner Schlußanträge vom 29. November 1988 in der Rechtssache 94/87, Kommission/Deutschland, Slg. 1988, 175, sowie Randnr. 12 des Urteils in dieser Rechtssache vom 2. Februar 1989.

Die Kommission durfte also zu dem Ergebnis kommen, daß diese Kontrollanforderung, die eng mit der vorigen zusammenhängt, in den drei betroffenen Gebieten nicht erfüllt war.

24. *5.* Nach Auffassung der Beklagten müßten ferner auch Regeln auf Länderebene für die Kontrolle auf die Erfüllung der Verpflichtung, während eines Zeitraums von 12 Monaten keine Milch oder Milcherzeugnisse an eine Molkerei zu liefern, aufgestellt werden. Die Klägerin entgegnet hierauf, daß eine derartige ausdrückliche Kontrollregel von den Verordnungen nicht zwingend verlangt werde, da bei Kontrollen vor Ort von den Beamten leicht festgestellt werden könne, z. B. aufgrund des Fehlens von Melk- oder Kühlgeräten, daß ein Betrieb, für den eine Mutterkuhprämie gewährt worden sei, während des betreffenden Zeitraums keine Milch abliefere. Die Beklagte bleibt dabei, daß z. B. vorgeschrieben sein müßte, die Lieferantenlisten von umliegenden Molkereien einzusehen, um etwaige Übertretungen festzustellen. Bevor ich meine Beurteilung dieser fünften Anforderung abgebe (siehe unten, Nr. 26), wende ich mich der aus dem Gesichtspunkt der Kontrolle eng zusammenhängenden sechsten und letzten Anforderung zu.

25. *6.* Die Beklagte hält Regeln im Zusammenhang mit der Kontrolle der Verpflichtung, den überwiegenden Teil des Einkommens aus dem landwirtschaftlichen Betrieb zu beziehen, für erforderlich; hierzu schlug sie auch vor, mündliche Erkundigungen bei Nachbarn oder Gemeindebehörden einzuziehen und andere „dritte" Quellen, d. h. andere Quellen als die Erklärungen des Antragstellers selbst, zu benutzen.

Die erste Reaktion der Klägerin ist ziemlich heftig, und zwar dahin gehend, daß das Steuergeheimnis eine Kontrolle des Einkommens auf diesem Weg unmöglich mache und daß allgemeine verwaltungsrechtliche Grundsätze zum Schutze des Bürgers auch die Inanspruchnahme anderer Informationen bei „Dritten" verhinderten. Die Beklagte hält dem entgegen, daß die geltend gemachten deutschen Vorschriften hier nicht anwendbar seien, da der Schutz steuerlicher Angaben nur in bezug auf die Weitergabe an „Unbefugte" gelte, was auf eine Reihe anderer, auf die Einkommensverhältnisse gestützter staatlicher Handlungen nicht zutreffe und daher auch nicht im Hinblick auf die Kontrolle der Verwendung von Gemeinschaftsmitteln geltend gemacht werden könne. In diesem beschränkten Punkt des Steuergeheimnisses hat die Beklagte meines Erachtens das Recht auf ihrer Seite: Im Urteil vom 10. Januar 1980 in der Rechtssache 267/78, Kommission/Italien [42], wurde zwar den Forderungen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Kontrolle eine nationale Zuständigkeitsregel entgegengehalten, doch ging es dort um ein auf der Gewaltenteilung in dem Mitgliedstaat beruhendes strafprozessuales Ermittlungsgeheimnis, das gegenüber allen nationalen Beamten galt. Soweit in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Klägerin bestimmte mit der Kontrolle oder Durchführung von nationalen Leistungen betraute Beamte Zugang zu steuerlichen Angaben haben, können und müssen diese auch bei der Kontrolle der Verwendung von Gemeinschaftsmitteln benutzt werden.

Die Klägerin berief sich im Zusammenhang mit der Information über andere Einkünfte auch auf die für jeden Betrieb geführten „Betriebsakten". Diese werden von der Beklagten als eine sachlich unzureichende Informationsquelle angesehen, da gerade eine entscheidende Ursache für die Nichterfüllung der Einkommensvoraussetzungen darin bestehe, daß ein anderer als ein landwirt-

42 — Slg. 1980, 31.

schaftlicher Beruf ausgeübt werde, was in der „Betriebsakte", die sich auf den landwirtschaftlichen Betrieb beziehe, keinen Niederschlag finde.

26. Ich bin der Auffassung, daß die Beklagte die beiden letzten Kontrollanforderungen (vgl. die Nrn. 24 und 25) im Hinblick auf die Landwirtschaftskammer Rheinland in Bonn und auf den Freistaat Bayern zu Recht als nicht erfüllt ansehen konnte. Im erstgenannten Gebiet gab es ja keinen einzigen Anhaltspunkt dafür, wie das Einkommens- und das Nichtablieferungserfordernis kontrolliert wurden, ebensowenig wie für etwaige Kontrollen vor Ort, die einigermaßen zur Entdeckung und Abschreckung hätten führen können. Solche Anhaltspunkte wurden auch nicht in den von den Kommissionsbeamten eingesehenen Akten gefunden[43]. In Bayern herrschte dieselbe Situation.

Für den Regierungsbezirk Stuttgart muß die Beurteilung dagegen wohl anders ausfallen: Dort war ja vorgesehen, daß die Anträge von Beamten im Betrieb des Antragstellers aufgenommen werden mußten, womit zugleich eine erste oberflächliche Kontrolle stattfinden würde; ungewöhnlich hohe Einkommen, Abwesenheit wegen umfangreichen Nebentätigkeiten oder für die Lieferung von Milcherzeugnissen erforderliche Geräte könnten damit vielleicht ans Licht kommen. In bezug auf diese beiden Anforderungen, die ihrer Natur nach nicht einfach zu kontrollieren sind, kann man daher nicht die Auffassung vertreten, die Klägerin sei ihren Kontrollverpflichtungen im Regierungsbezirk Stuttgart auf ebenso deutliche Weise nicht nachgekommen wie in den beiden anderen Gebieten.

27. Ich fasse die Besprechung der Kontrollanforderungen betreffend die Mutterkuhprämien (Nrn. 16 bis 26) kurz zusammen. Die erste Kontrollanforderung im Zusammenhang mit der Beurteilung der Zugehörigkeit der Mutterkühe zu einer bestimmten Rasse hat die Kommission selbst fallengelassen (vgl. Nr. 16). Was die zweite Kontrollanforderung betreffend die Kennzeichnungssysteme für die Mutterkühe angeht, bin ich zu dem Ergebnis gelangt, daß die Kommission das Bestehen dieses Erfordernisses nicht belegen konnte. Die dritte Anforderung, daß Kontrollen vor Ort betreffend das Halten derselben Zahl von Tieren während sechs Monaten stattfinden sollten, hat die Kommission meines Erachtens zu Recht geltend gemacht, doch bestehen Zweifel, ob dem Erfordernis im Falle des Regierungspräsidiums Stuttgart tatsächlich in dem Maße nicht Rechnung getragen worden ist, daß daraus finanzielle Konsequenzen gezogen werden konnten (Nrn. 17 bis 22). Die vierte Anforderung, derzufolge ein schriftlicher Bericht über Kontrollbesuche vor Ort aufbewahrt werden muß, konnte zu Recht im Hinblick auf alle drei betroffenen Gebiete geltend gemacht werden (Nr. 23). Die fünfte und sechste Anforderung betreffend die Kontrolle der Erfüllung der Verpflichtung zur Nichtablieferung von Milcherzeugnissen und der Einkommensvoraussetzungen kann die Kommission im Hinblick auf das Rheinland und Bayern als nicht erfüllt betrachten, während die Nichterfüllung im Falle des Regierungspräsidiums Stuttgart — ebenso wie bei der dritten Anforderung — nicht so eindeutig war (Nrn. 24 bis 26).

43 — Schlimmer noch, in einem dieser Fälle stand bereits auf dem Antragsformular, daß der Antragsteller „Landwirt und Angestellter" war, doch hatte der Betreffende gleichwohl jahrelang zu Unrecht Leistungen erhalten. Nur durch einen Zufall (einen Versprecher am Telefon) kam ans Licht, daß er mehr als die Hälfte seines Einkommens als Angestellter bezog. Selbst dann wurden nur mit Verspätung Konsequenzen daraus gezogen.

Nichtfinanzierung durch den EAGFL als Waffe in den Händen der Kommission

28. Ich komme jetzt zu einer Frage, die ich im Zusammenhang mit den Schafprämien als von der Rechtsprechung beantwortet angesehen habe (vgl. Nr. 13): *Inwieweit* kann die Kommission aus dem Nichterfülltsein von Mindestanforderungen im Hinblick auf die Kontrolle der Verwendung von Gemeinschaftsmitteln, die sich implizit aus den spezifischen Verordnungen ergeben oder aus der in der Grundverordnung vorgesehenen Verteilung der Rollen im Rechnungsabschlußverfahren abgeleitet werden, finanzielle Konsequenzen in Form der Ablehnung der Finanzierung ziehen? Diese Frage, die ich zuvor als „Kausalitätsfrage" bezeichnet habe, betrifft den Zusammenhang zwischen dem von der Kommission festgestellten Mangel im Kontrollsystem und den durch sie von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossenen Ausgaben. Es geht im wesentlichen um eine Frage der Beweisführung, genauer gesagt, um eine Frage der Beweislastverteilung.

In seinen ersten einschlägigen Urteilen hat der Gerichtshof auf die ungelösten Fragen betreffend die richtige Funktion des EAGFL-Rechnungsabschlusses hingewiesen[44] und folgenden strengen Standpunkt eingenommen, den er aus der institutionellen Struktur — nationale Durchführung und Anwendung von Maßnahmen, die von der Gemeinschaft finanziert werden — ableitete: Unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vorgenommene Ausgaben sind nur dann von der Kommission zu übernehmen, wenn die irrige Anwendung des Gemeinschaftsrechts einem Gemeinschaftsorgan angelastet werden kann[45]. In den Schlußanträgen des Generalanwalts Capotorti wurde diese strenge Auffassung unmittelbar auf zwei „logische" Erfordernisse gestützt: Einerseits die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten wie auch der Gemeinschaftsbürger, gestützt auf den Grundsatz der ausgleichenden Gerechtigkeit, und andererseits die Wirkung des finanziellen Risikos als Anreiz für die Mitgliedstaaten, auf die die Gemeinschaft nicht *unmittelbar* einwirken und ihnen Befehle oder Weisungen erteilen könne[46]. Der Gerichtshof hat die unmittelbare Konsequenz gezogen, daß bei Nichtigkeitsklagen gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag gegen ablehnende EAGFL-Entscheidungen die Beweislast grundsätzlich beim klagenden Mitgliedstaat liegt[47]. In einem Fall war der Gerichtshof unter Berücksichtigung „der Umstände des Falles" bereit, anzuerkennen, daß ein erfolgversprechender Ansatz des klagenden Mitgliedstaats zur Erfüllung seiner Beweis- oder jedenfalls Darlegungslast durch eine Umkehr der Beweislast auf die Kommission belohnt

44 — Urteile vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76, Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245, Randnr. 12, bzw. in der Rechtssache 18/76, Deutschland/Kommission, Slg. 1979, 343, Randnr. 12: „Im übrigen steht fest, daß das Gemeinschaftsrecht bis heute kein besonderes Anlastungsverfahren kennt, in dem die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten beizulegen wären. Die Kommission muß somit notwendigerweise beim Rechnungsabschluß die Kosten entweder der Kommission oder dem betreffenden Mitgliedstaat anlasten."

45 — Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76, Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245, Randnr. 25. Als Beispiel für die Ablehnung der Finanzierung aufgrund einer Beweisfrage verweise ich auf die Urteile vom 27. Februar 1985 in den Rechtssachen 55/83 und 56/83, Italien/Kommission, Slg. 1985, 683 bzw. 705, Randnr. 21. Der Gerichtshof hat die nachträgliche Behebung von Mängeln der Nachweisförmlichkeiten ebenso wie den Ersatz vorgeschriebener förmlicher Nachweise durch andere nicht anerkannt: Urteile vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 15/76 und 16/76, Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321, Randnr. 11, bzw. in der Rechtssache 18/76, Deutschland/Kommission, Slg. 1979, 343, Randnrn. 20 und 22. Siehe in diesem Zusammenhang die Schlußanträge von Generalanwalt Mischo vom 1. Oktober 1987 in der Rechtssache 347/85, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749, Nr. 46. Daß Ausgaben von der Finanzierung ausgeschlossen werden können, selbst wenn feststeht, daß keine einzige sachliche Unregelmäßigkeit vorliegt, wird im Urteil vom 25. Februar 1988 in der Rechtssache 327/85, Niederlande/Kommission, Slg. 1988, 1065, bestätigt.

46 — Schlußanträge vom 5. Dezember 1978, Slg. 1979, 286, 292.

47 — Vgl. z. B. das Urteil vom 25. November 1980 in der Rechtssache 820/79, Belgien/Kommission, Slg. 1980, 3537, Randnr. 15: „Der Kläger hat somit nicht dargetan, daß die unzutreffende Anwendung der Bestimmungen des Artikels ... durch die belgischen Behörden der Kommission anzulasten ist." Vgl. auch Randnr. 19 des Urteils vom 21. Februar 1989 in der Rechtssache 214/86, Griechenland/Kommission, Slg. 1989, 367.

wird[48]. Dies ist ein Einzelfall geblieben, zeigt jedoch, daß der Gerichtshof nicht unempfindlich dafür ist, daß der starre Ausgangspunkt unter besonderen Umständen unangemessen ist.

Zum Vergleich ist ein Blick auf die alternative, weniger flexible und auf eine Sanktion hinauslaufende Waffe einer Klage gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag von Interesse: Während die Kommission dort als Klägerin grundsätzlich die Beweislast für die Rechtsverletzung trägt[49], hat der Gerichtshof im Urteil vom 22. September 1988 in der Rechtssache 272/86 entschieden, daß die Klägerin hinreichend Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten angeführt habe und es daher Sache des beklagten Mitgliedstaats sei, die tatsächlichen Gegebenheiten und deren Folgen substantiell und im einzelnen zu bestreiten[50]. Auch im Verfahren nach Artikel 169 ist also hinsichtlich der Beweislastverteilung eine gewisse Flexibilität möglich.

29. Ein einigermaßen besonderer Umstand im vorliegenden Fall ist der überwiegend „implizite" Charakter der nach Meinung der Kommission verletzten gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften (siehe die Nrn. 21 und 22). Darf die Kommission in einem solchen Fall ebenso stark vom angewandten mangelhaften Kontroll- und Gewährungsverfahren und der als Folge davon nicht unerheblichen Zahl als fehlerhaft erkannter Einzelfälle auf das gesamte Gebiet extrapolieren, in dem das mangelhafte Verfahren angewandt wurde? Oder ist die (Darlegungs- und) Beweislast des Mitgliedstaats dann nicht geringer?

Die grundsätzliche Zulässigkeit der Extrapolation wurde vom Gerichtshof bereits in einer Reihe konkreter Situationen anerkannt. Die am weitesten gehende Variante, die in einem mit den Schafprämien im Bezirk der Landwirtschaftskammer Rheinland vergleichbar extremen Fall zur Anwendung gelangte, besteht darin, jede Finanzierung abzulehnen, wenn es der Kommission völlig unmöglich ist, zu wissen, ob die Regeln gut angewandt wurden[51]. Eine weniger weitgehende Form der Extrapolation wurde vom Gerichtshof in dem vor kurzem ergangenen Urteil vom 21. Februar 1989 in der Rechtssache 214/86, Griechenland/Kommission, Slg. 1989, 367, anerkannt. Der Gerichtshof hatte dort keine Bedenken gegen das Vorgehen der Kommission, den bei der Analyse von Stichproben festgestellten (niedrigen) Prozentsatz von Erzeugnissen mit interventionsfähiger Qualität auf den Teil der Gesamtmenge der Interventionsware, aus der der Mitgliedstaat Stichproben abgeliefert hatte, anzuwenden und die Finanzierung aller anderen Ausgaben abzulehnen, also einschließlich aller Ausgaben für die Partien, aus denen keine Stichproben an die Kommission abgeliefert worden waren[52].

Aus diesen beiden Urteilen ergibt sich deutlich, daß die Kommission beim EAGFL-Rechnungsabschluß mehr Ausgaben ablehnen kann als diejenigen, die einzelne Partien oder Fälle betreffen, in denen sie mit Sicherheit weiß, daß sie keinen Anspruch auf Gemeinschaftsfinanzierung eröffnen. Diese auf

48 — Urteil vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 49/83, Luxemburg/Kommission, Slg. 1984, 2931, Randnrn. 29 bis 32, womit den auf die frühere Rechtsprechung gestützten Schlußanträgen des Generalanwalts Darmon, Slg. 1984, 2950, entgegengetreten wird.

49 — Vgl. das Urteil vom 5. Oktober 1989 in der Rechtssache 290/87, Randnrn. 16 bis 20, und die Schlußanträge des Generalanwalts Lenz vom 11. Juli 1989, Nummer 40, Slg. 1989, 3083, 3091.

50 — Kommission/Griechenland, Slg. 1988, 4875. Da die griechische Regierung dem Gerichtshof hierzu keinerlei Angaben gemacht hatte, entschied der Gerichtshof, daß die behaupteten Tatsachen als erwiesen anzusehen seien.

51 — Ich verweise hierzu auf das Urteil Frankreich/Kommission, a. a. O., Fußnote 7.

52 — Randnr. 19 und die Nrn. 30 bis 33 der Schlußanträge des Generalanwalts Lenz vom 22. November 1988.

einem Mangel an sicherer Kenntnis von Einzelfällen und dem Erfordernis finanzieller Disziplin beruhende Sachlage führt unvermeidlich dazu, daß eine gewisse Auseinanderentwicklung zwischen dem Verhältnis Unternehmen — Mitgliedstaat und dem Verhältnis Kommission — Mitgliedstaat eintritt: Der Mitgliedstaat soll z. B. bei einer Ablehnung der Finanzierung wegen unzureichender Kontrolle oder ihm selbst zuzuschreibender falscher Auslegung die fehlende Erstattung nicht durch Rückforderungen von den Unternehmen ausgleichen können [53]. Strenge gegenüber den Mitgliedstaaten bedeutet also noch nicht Strenge gegenüber den Rechtsunterworfenen.

30. Meine Schlußfolgerung ist, daß die Kommission eine Gemeinschaftsfinanzierung nicht nur dann ablehnen kann und muß, wenn es im Hinblick auf ein Gebiet keinen Anhaltspunkt dafür gibt, ob überhaupt ein Mindestmaß an Kontrolle der Verwendung von Geldmitteln im Namen der Gemeinschaft besteht — der Fall der Schafprämie im Gebiet der Landwirtschaftskammer Rheinland —, sondern auch dann, wenn einige wichtige Kontrollanforderungen in einem Gebiet nicht erfüllt sind, was sich unter anderem aus einem erheblichen Prozentsatz an fehlerhaften Fällen ergeben kann. Es ist Sache des Mitgliedstaats, die — unvermeidlich auf Annahmen und Extrapolationen beruhende — Begründung der Kommission als nicht auf die mit der betroffenen Kontrollsituation zusammenhängenden konkreten Umstände gestützt in Zweifel zu ziehen. Der Mitgliedstaat muß hier also substantielle und detaillierte Angaben machen. Gegebenenfalls muß der Mitgliedstaat auch glaubhaft machen können, daß gegenüber anderen Mitgliedstaaten oder Gebieten viel mildere Normen zur Anwendung gelangen [54].

Im vorliegenden Fall ist es der Klägerin mit keinem Mittel gelungen, Zweifel an der Beurteilung der Mutterkuhprämie im Freistaat Bayern und im Bezirk der Landwirtschaftskammer Rheinland durch die Beklagte aufkommen zu lassen. In beiden Gebieten gab es anscheinend weder eine Kontrolle dahin, ob die erforderliche Zahl von Rindern während des vorgeschriebenen Zeitraums gehalten wurde, noch dahin, ob die Voraussetzungen betreffend das Einkommen und die Nichtablieferung von Milcherzeugnissen erfüllt waren. In bezug auf das Regierungspräsidium Stuttgart scheint es dagegen möglich, in Übereinstimmung mit dem bereits zitierten Urteil in der Rechtssache 49/83 [55] zu dem Schluß zu gelangen, daß unter Berücksichtigung „der Umstände des Falles" und des „impliziten" Charakters der Kontrollpflichten kein hinreichender Kausalzusammenhang zwischen den von der Kommission gerügten Mängeln des Kontrollsystems und den vom Mitgliedstaat vorgenommenen Ausgaben besteht. Es gab ja in diesem Bereich eine, wenn auch mangelhafte, Art von Kontrolle vor Ort (vgl. Nr. 18), durch die unter anderem auch die Einkommens- und die Nichtablieferungsvoraussetzung als einer gewissen, wenn auch mittelbaren, Kontrolle unterzogen angesehen werden können (vgl. Nr. 26).

53 — Dies bedeutet noch nicht, daß die Ablehnung der Finanzierung eine dem Mitgliedstaat auferlegte „Sanktion" ist. Im Gegensatz zu einer Verurteilung nach Artikel 171 EWG-Vertrag fehlt ja das moralische Element der Mißbilligung. Der EAGFL-Rechnungsabschluß ist daher nicht mehr als eine Entscheidung über die Aufteilung einer Finanzierungslast zwischen zwei Verwaltungseinheiten.

54 — Im vorliegenden Fall hat die Klägerin ein derartiges auf dem Gleichheitssatz gestütztes Argument nicht vorgebracht. Demgegenüber ergibt sich aus Angaben der Beklagten der Eindruck, daß andere Gebiete desselben Mitgliedstaats an denselben Normen gemessen und als diesen genügend anerkannt wurden, während einige andere Mitgliedstaaten sich aufgrund ähnlicher Kontrollerwägungen eine Ablehnung der Finanzierung in denselben Sektoren gefallen lassen mußten.

55 — A. a. O., Fußnote 48.

Ergebnis

31. Aufgrund der vorangehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Entscheidung 87/541/EWG der Kommission in Höhe von 42 585,88 DM, d. h. der Prämie für die Erhaltung des Mutterkuhbestands im Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums Stuttgart, aufzuheben und die Klage im übrigen abzuweisen.

Da beide Parteien teilweise unterliegen müssen, schlage ich vor, die Kosten gemäß Artikel 69 Absatz 3 der Verfahrensordnung gegeneinander aufzuheben.