

UNIVERSITÄT DES SAARLANDES

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 40

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

PETER KARPENSTEIN

**DIE FINANZIERUNG DER AGRARPOLITIK DER
EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN**

– Grundzüge und Rechtsprobleme –

1985

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 40

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

Dr. Peter KARPENSTEIN

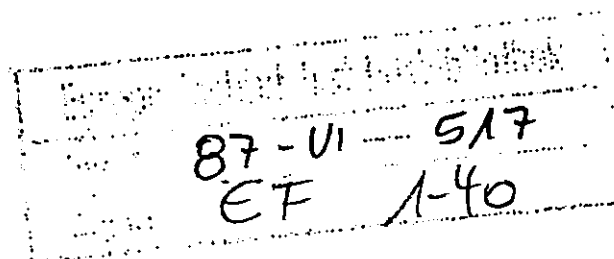
Rechtsberater der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel

**DIE FINANZIERUNG DER AGRARPOLITIK DER
EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN**

— Grundzüge und Rechtsprobleme —

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 25. Januar 1985



DIE FINANZIERUNG DER AGRARPOLITIK DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

- Grundzüge und Rechtsprobleme -⁺

I. Einleitung

Ober den Wert oder den Unwert der gemeinsamen Agrarpolitik kann man sicherlich streiten. Unbestreitbar ist dagegen, daß diese Politik zum harten Kern des sogenannten "acquis communautaire" gehört. Trotz aller Kritik (die häufig eher verbal klingt) und trotz der enorm gestiegenen Kosten halten alle Gemeinschaftsstaaten - und vor allem ihre Landwirtschaftsminister - im Kern an der bisherigen Politik fest. Die Einbeziehung auch der Agrarerzeugnisse in den freien Warenverkehr, die Sicherung eines angemessenen Einkommens für die Landwirte und die Gemeinschaftspräferenz sind auf diese Weise zu stabilen Eckpfeilern der europäischen Politik geworden. Unbestreitbar hat die Verwirklichung dieser Prinzipien der europäischen Landwirtschaft, wenn auch nicht allen Landwirten im gleichen Maße, große Vorteile gebracht. Auch der Verbraucher hatte hiervon nicht nur Nachteile.

Weniger beliebt, jedenfalls bei den Staaten, die als Nettozahler erscheinen, ist das Prinzip der finanziellen Solidarität für die mit der gemeinsamen Agrarpolitik verbundenen Kosten. Da indessen die Staaten mit landwirtschaftlichen Überschüssen diese Solidarität zur Vorbedingung der Öffnung ihrer Industriemärkte gemacht haben, wird das Prinzip heute jedenfalls insoweit nicht mehr in Frage gestellt, als allgemein anerkannt wird, daß es Staaten geben muß, die in den gemeinsamen Agrartopf mehr hineinzahlen, als ihre Landwirtschaft aus ihm herausholt. Wie die britischen Budgetforderungen zeigen, denen sich bekanntlich die Bundesrepublik angeschlossen hat, stößt jedoch das mit einem Schuß "Nibelungentreue" vernebelte Prinzip der gemeinsamen finanziellen Verantwortung im politischen Alltag sehr schnell auf seine Grenzen. Die Staaten sind offensichtlich auch nach mehr als 20 Jahren gemeinsamer

⁺ Soweit in diesem Beitrag Rechtsansichten geäußert werden, binden sie nur den Verfasser.

Agrarpolitik nicht bereit, Überschüsse in anderen Ländern in unbegrenzter Weise mitzufinanzieren. Eine definitive Lösung des Problems ist trotz der Schaffung eigener Einnahmen und trotz der im Prinzip bereits beschlossenen Erhöhung des Mehrwertsteueranteils auf 1,4 % bis heute nicht gefunden. Im Gegenteil: im Angesicht der ausgehenden Ressourcen und des Hinzutretens zweier relativ armer Länder läßt sich schon heute mit Sicherheit voraussagen, daß die vor uns liegenden Jahre in erster Linie von Finanzierungsproblemen beherrscht sein werden.

Gegenstand meines Vortrages sind einige spezifisch juristische Aspekte der gemeinsamen Agrarfinanzierung. Ich beschränke mich dabei auf den bei weitem kostspieligsten Teil, die Ausgaben für die Markt- und Preisstützung, die in der Sprache des gemeinsamen Fonds unter der Abteilung "Garantie" laufen. Auf die Finanzierung der sogenannten Strukturausgaben, die nur etwa 5 % der insgesamt verausgabten Beträge ausmachen, kann ich aus Zeitgründen nicht eingehen. Ebenso muß ich das Budgetverfahren im weiteren Sinne und die Kontrolle der Agrarausgaben durch den Europäischen Rechnungshof außer Betracht lassen.

Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (abgekürzt EAGFL oder Fonds) ist auf der Grundlage der Art. 40 Abs. 4 und 43 EWGV durch die VO 25 vom 4.4.1962 geschaffen worden¹. Er besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern bildet einen Bestandteil des Gemeinschaftshaushaltes. Wie für alle Gemeinschaftsausgaben gelten für ihn die Grundsätze der Universalität und der Jährlichkeit. Dies bedeutet, daß für die zu finanzierenden Ausgaben nicht nur auf die spezifischen "Agrareinnahmen" (Abschöpfungen auf Drittlandimporte, Erzeugerabgabe Zucker²) zurückgegriffen werden kann, sondern auf sämtliche Einnahmen der Gemeinschaft. Wegen der Einheit des Haushalts wäre es rechtlich sogar möglich, anderweitig nicht verbrauchte Mittel, etwa aus den Bereichen des Europäischen Sozialfonds oder des Regionalfonds heranzuziehen. Für eine derartige Mittelübertragung wäre allerdings nach Art. 21 Abs. 2 der derzeit maßgeblichen Haushaltsordnung³ die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich.

Dem einleitenden Satz der Bestimmung läßt sich entnehmen, daß Art. 2 Abs. 2 der auch heute noch geltenden VO 25 nur einen Programmsatz darstellt, daß also allein aus dieser Bestimmung kein Anspruch der Mitgliedstaaten auf Übernahme einer bestimmten Ausgabe durch den Fonds abgeleitet werden kann. Der Rat muß zumindest festgestellt haben, ob für den in Frage stehenden Sektor ein einheitliches Preissystem und eine ausreichend vergemeinschaftete Politik bestehen. Daß die automatische Vollfinanzierung am Ende der Übergangszeit nicht schon durch Art. 2 Abs. 2 gewollt war, ergibt sich auch aus Art. 5 Abs. 1 Unterabs. 2 VO 25, demzufolge der Rat am Ende der Übergangszeit aufgrund eines ihm von der Kommission vorzulegenden Gesamtberichts gem. Art. 43 EWGV den "erforderlichen Beschluß" faßt. Aus dem Verbindungswort "somit" des Satzes 2 folgt zudem, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber von Anfang an nicht die Übernahme sämtlicher finanziellen Folgen der gemeinsamen Agrarbeschlüsse im Auge hatte, sondern (abgesehen von den hier nicht interessierenden Strukturmaßnahmen) nur die Finanzierung zweier Kategorien von Ausgaben:

- die Erstattungen bei Ausfuhren nach dritten Ländern (Art. 2 Abs. 2 Buchst. a)) sowie
- die Interventionen zur Regulierung der Märkte (Art. 2 Abs. 2 Buchst. b)).

Allein auf diese beiden Gruppen von Ausgaben ist das Prinzip der integralen Finanzierung auch in allen späteren Finanzierungsregeln beschränkt worden.

Hierzu der nachstehende kurze geschichtliche Überblick⁴:

1. Die Anlaufzeit von 1962-1965

Die Beteiligung des Fonds an den mit den ersten gemeinsamen Marktordnungen verbundenen Ausgaben war in den Jahren 1962-1965 in dreifacher Weise begrenzt. Einerseits war bestimmt, daß Ausfuhrerstattungen nur für die sogenannten Nettoausfuhren, d.h. die die Einfuhren von Agrarprodukten übersteigenden Exporte, gewährt werden⁵, und zum anderen konnten Interventionsmaßnahmen nur insoweit erstattet werden, als sie eine - vom Rat

ausdrücklich festzustellende - ähnliche Wirkung hatten wie die Ausführerstattungen⁶. Die Beteiligung des Fonds an den erstattungsfähigen Ausgaben war schließlich auf einen absoluten Anteil festgelegt. Dieser betrug im ersten Jahr der gemeinsamen Finanzierung (1962/63) ein Sechstel und sollte in den folgenden Jahren jeweils um ein weiteres Sechstel angehoben werden⁷.

2. Die Jahre 1965-1969

Die Jahre 1965/66 haben bekanntlich zu dramatischen Diskussionen um die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik geführt. Frankreich erkannte das Problem der zunehmenden Supranationalität und nahm die schon damals diskutierte Notwendigkeit einer Mitwirkung des Europäischen Parlaments bei der Festlegung und der Kontrolle der Ausgaben zum Anlaß für seine Politik des leeren Stuhls⁸. Erst die Liquidation dieser Krise durch den sogenannten Luxemburger Kompromiß ermöglichte es, durch die VO 130/66⁹ für die zweite Hälfte der Übergangszeit das Prinzip der finanziellen Solidarität voranzutreiben.

Für die Verbuchungszeiträume 1965/66 und 1966/67 hatte die Abteilung "Garantie" hiernach 6 bzw. 7/10 der für die Finanzierung des Fonds in Betracht kommenden Ausgaben zu übernehmen. Für die Zeit ab 1.7.1967 war demgegenüber - jedenfalls soweit es zu diesem Zeitpunkt schon gemeinsame Marktorganisationen gab - das ursprünglich erst für den Ablauf der Übergangszeit ins Auge gefaßte Ziel einer integralen Finanzierung der Garantieausgaben im wesentlichen bereits verwirklicht. Art. 7 Abs. 1 der VO 130/66 bestimmte, daß für Erzeugnisse, für die am 1.7.1967 eine gemeinsame Marktorganisation bestand, die Abteilung Garantie von diesem Zeitpunkt an sämtliche nach der VO 25 für eine Finanzierung in Betracht kommenden Ausgabe deckt. Da die Beschränkung der Ausführerstattungen auf die sogenannten Nettoausfuhren ab dem Verbuchungszeitraum 1966/67 fallen gelassen wurde¹⁰ und der Rat die Ausführerstattungen ab 1967/68 nach Maßgabe der einzelnen Marktordnungen für alle Staaten einheitlich festsetzte¹¹, war zumindest ab 1967/68 ein Zustand erreicht, der dem von der VO 25 angestrebten Endphase sehr nahe lag. Für Interventionsmaßnahmen

blieb es allerdings auch während dieser letzten Jahre der Übergangszeit bei dem Erfordernis, daß der Rat ihre "Erstattungsfähigkeit" bzw. "Gleichwertigkeit" mit den Ausfuhrerstattungen ausdrücklich anerkannt haben mußte¹².

3. Die Finanzierungsweise während der Übergangszeit

Die Finanzierungsmodalitäten haben während der Übergangszeit mehrfach gewechselt. Im ersten Finanzierungszeitraum, den Jahren 1962/63, bediente man sich allein des allgemeinen Beitragsschlüssels in Art. 200 Abs. 1 EWGV. Während der beiden folgenden Jahre, d.h. bis 1965 einschließlich, wurde ein geringerer Teil der zu erstattenden Ausgaben nach dem Verhältnis der jeweiligen Nettoeinfuhren umgelegt¹³, für den übersteigenden Anteil hingegen weiterhin mit dem allgemeinen Beitragsschlüssel gearbeitet. Für die Verbuchungszeiträume 1965/66 und 1966/67 machte der Rat von Art. 200 Abs. 3 EWGV Gebrauch und legte einen Verteilungsschlüssel fest, der von dem allgemeinen Schlüssel des Abs. 1 (namentlich zugunsten Italiens) nicht unerheblich abwich¹⁴. Für die letzten Jahre der Übergangszeit griff der Rat auf einen schon in der VO 25 enthaltenen Gedanken zurück, nämlich die Übertragung der Abgaben, die an den Außengrenzen der Gemeinschaft auf Agrareinfuhren aus dritten Ländern erhoben werden, auf die Gemeinschaft. Angesichts des zunehmenden Abbaus der Binnengrenzen bestand in der Tat kein Anlaß mehr, diese Abschöpfungen in die nationalen Budgets fließen zu lassen¹⁵. Art. 11 VO 130/66 bestimmte deshalb, daß die Ausgaben der Abteilung "Garantie" ab 1.7.1967 zu einem Teil aus den Abschöpfungen zu finanzieren seien, die die Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern erheben, und daß nur der übersteigende Betrag durch einen aufgrund von Art. 200 Abs. 3 EWGV festgesetzten Aufbringungsschlüssel zu decken war¹⁶. Von den Agrarabschöpfungen wurden den Mitgliedstaaten während dieser letzten Phase der Übergangszeit nur 10 % belassen.

4. Die Endphase

Obwohl man während der Übergangsphase erstaunlich schnell vorangekommen ist, konnte das durch die VO 25 anvisierte Ziel einer integralen Finanzierung sämtlicher Ausfuhrerstattungen und Interventionen erst ein Jahr

nach Ablauf der Übergangszeit (31.12.1969) verwirklicht werden. Zwingende logische oder systematische Gründe für das Inkrafttreten der heute maßgeblichen VO 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik¹⁷ erst zum 1.1.1971 gab es nicht. Aus politischen Gründen wurde das Inkrafttreten dieser Verordnung jedoch mit dem Schicksal von zwei Rechtsakten verknüpft, die in den Jahren 1969/70 zur Änderung der bestehenden Verträge ausgehandelt worden waren:

- einmal der Beschluß des Rates vom 21.4.1970 zur Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Einnahmen der Gemeinschaft und
- zum anderen der Vertrag vom 22.4.1970 zur Verstärkung der Haushaltsrechte des Europäischen Parlaments.

Da beide Rechtsakte die nationalen Ratifizierungsprozeduren durchlaufen mußten und mit dem Abschluß dieser Prozeduren vor dem 1.1.1971 kaum zu rechnen war, bestimmt der Schlußartikel der VO 729/70, daß das durch diese Verordnung geschaffene Regime frühestens am 1.1.1971, in jedem Fall aber nicht vor Inkrafttreten des Beschlusses vom 21.4.1970 über die eigenen Einnahmen in Kraft trete¹⁸. Zur Finanzierung des durch die VO 130/66 nicht abgedeckten Jahres 1970 mußte deshalb ein ebenfalls noch durch Beiträge gedecktes Sonderregime geschaffen werden¹⁹.

5. Die durch die VO 729/70 gebrachten Neuerungen

a) Die wichtigste Änderung, die das Prinzip der integralen Finanzierung mit dem Inkrafttreten der VO 729/70 erfahren hat, ergibt sich nicht aus dieser Verordnung selbst, sondern aus der vollständigen Integrierung des europäischen Agrarfonds in das System der "eigenen Einnahmen". Während es wegen der unbegrenzten Finanzierungspflicht der Mitgliedstaaten in der Übergangsphase sowohl rechtlich als auch haushaltsrechtlich allein auf die ausgabenwirksamen Beschlüsse ankam, müssen die Agrarausgaben nunmehr aus den der Gemeinschaft zur Verfügung stehenden eigenen Einnahmen gedeckt werden. Solange solche Eigenmittel noch vorhanden sind, können Rat und Kommission auch heute noch immer aufs neue ausgaben-trächtige Aktionen beschließen. Da es jedoch im gegenwärtigen Regime eine

Nachschußpflicht der Mitgliedstaaten nicht mehr gibt (jedenfalls ist diese Frage außerordentlich streitig), ist die Gefahr eines Konflikts zwischen dem geltenden Agrarrecht und den haushaltsrechtlichen Möglichkeiten durchaus aktuell. Sie hat sich gerade erst im vergangenen Jahr gezeigt, für das wegen der unvorhergesehenen hohen Agrarausgaben²⁰ ein Zusatzhaushalt in Höhe von 1,8 Mrd. ECU²¹ beschlossen werden mußte, der nicht mehr aus eigenen Einnahmen, sondern nur noch durch einen von den Mitgliedstaaten im Wege eines "Darlehens" aufgebrachten Sonderzuschuß zu decken war²². Wäre es nicht zu den genannten Beschlüssen gekommen, so hätte die Kommission wegen des Prinzips der Ausgeglichenheit von Einnahmen und Ausgaben (Art. 199 EWGV)²³ schon im Dezember des vergangenen Jahres alle Zahlungen verweigern müssen.

Wegen der begrenzten Einnahmen haben gegenwärtig also alle Gemeinschaftsorgane darauf zu achten, daß es nicht zu Konflikten zwischen den sich aus den einzelnen Marktorganisationen ergebenden Zahlungspflichten und den haushaltsrechtlichen Finanzierungsmöglichkeiten kommt²⁴. Käme es zu einem solchen Konflikt, dann müßte das Prinzip der integralen Finanzierung gegenüber dem Grundsatz, daß es über die durch den Haushalt bewilligten Mittel hinaus keine Ausgaben geben darf, zurücktreten. Der letzterwähnte Grundsatz hat nämlich ohne jeden Zweifel Vertragsrang, während das Prinzip der integralen Finanzierung, soweit es überhaupt besteht und nicht nur eine politische Forderung darstellt, auf einfachen Ratsverordnungen beruht.

b) In bezug auf die finanzierungsfähigen Ausgaben hat die VO 729/70 im Verhältnis zu der Rechtslage, die bereits durch die VOen 130/66 und 728/70 geschaffen worden war, nur geringfügige Änderungen mit sich gebracht. Wie schon zuvor finanziert die Abteilung "Garantie" grundsätzlich nur Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern und Interventionen zur Regulierung der Märkte (Art. 1 Abs. 2). Klargestellt wurde zudem, daß allgemeine Verwaltungs- und Personalkosten weder den Mitgliedstaaten noch den durch die Zahlungen des Fonds begünstigten Personen erstattet werden (Art. 1 Abs. 4).

Für den Begriff der Erstattungen liefert die VO 729/70 selbst keine Definition. Es bleibt insoweit bei dem schon durch die VO 130/66 verwirklichten Grundsatz, daß ohne Rücksicht auf die jeweilige Handelsbilanz grundsätzlich jeder Export begünstigt ist, allerdings nur in dem Umfang und unter den Voraussetzungen, die Rat und Kommission für die einzelnen Marktorganisationen sowie in horizontalen Regelungen festlegen. Die insoweit erlassenen Regelungen sind außerordentlich vielfältig und kompliziert. Für den vorliegenden Zusammenhang mag die Feststellung genügen, daß grundsätzlich alle vom Gemeinschaftsgesetzgeber vorgesehenen Ausfuhrerstattungen zu finanzieren sind, sofern sie nur in Obereinstimmung mit den materiellen und formellen Bestimmungen gewährt werden²⁵.

Bei den Interventionen wurde das in Art. 3 Abs. 1 Buchst. b) VO 25 erscheinende einschränkende Erfordernis einer ausdrücklichen Feststellung ihrer inneren Gleichwertigkeit mit den Exporterstattungen aufgegeben. Festgehalten wurde dagegen an der Regel des Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) VO 25, derzufolge die allgemeinen Regeln für die Finanzierung von Interventionen vom Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Wie schon bemerkt, hatte der Rat derartige Regeln für die einzelnen Marktordnungen z.T. schon während der Übergangszeit und im übrigen während des Jahres 1970 erlassen²⁶. Selbst wenn man nun aber wegen des unterschiedlichen Wortlauts der beiden Verordnungen dem Begriff der "Intervention" unter dem gegenwärtigen Recht eine selbständigere Bedeutung als unter dem Geltungsbereich der VO 25 beimißt, bleiben dem Rat aufgrund von Art. 3 Abs. 2 VO 729/70 doch unverkennbar gewisse Möglichkeiten für eine Einschränkung der sich für den Fonds aus bestimmten Interventionsmaßnahmen ergebenden finanziellen Konsequenzen. Das Prinzip der integralen Finanzierung ist mit anderen Worten durch den Regelungsvorbehalt in Art. 3 Abs. 2 VO 729/70 nach wie vor durchlöchert. Es gibt dementsprechend auch eine Reihe von Interventionsmaßnahmen, bei denen der Rat die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft von vornherein auf bestimmte Sätze beschränkt hat. Beispielhaft können in diesem Zusammenhang genannt werden: die Subventionierung der Verbraucherpreise für Marktbutter nach Maßgabe der Formel A der VO 1269/79 des Rates²⁷; die Sonder-

prämien, welche das Vereinigte Königreich aufgrund der RatsVO 1200/82²⁸ für Schlachtrinder gewährt; die in Art.2 der RatsVO 1199/82²⁹ für die Republik Irland und Nordirland vorgesehene Sonderprämie zur Erhaltung des Mutterkuhbestandes; Art.41 b) der Grundverordnung Wein³⁰. Im Bereich der Förderungsmaßnahmen für den Absatz von Milch hat der Rat die Entscheidung der Finanzierungsfähigkeit der in Frage stehenden Ausgaben sogar voll auf die Kommission übertragen^{30a}.

Den Versuch einer allgemein gültigen Definition des Begriffs "Intervention" haben die Gemeinschaftsorgane nie unternommen. Der Rat hat hingegen schon der ersten aufgrund von Art.3 Abs.2 VO 729/70 erlassenen Ausführungsverordnung³¹ ein Verzeichnis der Maßnahmen beigefügt, die im Sinne des Art.3 Abs. 1 VO 729/70 als "Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte" anzusehen sind. Dieses Verzeichnis wird laufend auf den neuesten Stand gebracht. Es hat nach allgemeiner Auffassung keine konstitutive Wirkung, so daß gegebenenfalls auch nicht in dieses Verzeichnis eingetragene Maßnahmen finanziert werden können.

Bei den in dem Verzeichnis erscheinenden Maßnahmen handelt es sich nicht nur um die hinlänglich bekannten Ankäufe von Getreide und Butter durch die staatlichen Interventionsstellen, sondern um eine Vielzahl sehr verschiedener Vergünstigungen, z.B.

- Übergangsvergütungen an die Inhaber von Getreide am Ende des Wirtschaftsjahres (wegen des dann eintretenden Preisbruchs);
- Prämien für die Denaturierung von Zucker und Getreide;
- verschiedene Erzeuger- und Verbraucherbeihilfen in den Sektoren Olivenöl, Tabak, Saatgut, ja selbst für Bienen;
- Beihilfen für die private Lagerhaltung (um zu verhindern, daß alles an die staatlichen Interventionsstellen verkauft wird);
- Beihilfen für die Erzeugung von Konserven im Sektor Obst und Gemüse;
- Beihilfen für die Verwendung von Magermilchpulver in Futtermitteln;
- Prämien für die Vernichtung von überschüssigem Obst oder überzählig gefangenen Fischen;
- die verschiedenen Arten der Destillation von Wein nach der Weinmarktordnung; etc.etc.

Die derzeit maßgebliche Liste der als "Interventionen" anzusehenden Maßnahmen findet sich in der VO 1883/78³².

Um als Ausgabe im Sinne von Art. 3 VO 729/70 finanzierbar zu sein, muß sich die in Frage stehende Maßnahme genauestens an den durch die jeweilige Marktordnung vorgegebenen Rahmen halten. So kann etwa eine Beihilfe die sich nicht strikt an die vorgezeichneten Bestimmungen hält, wegen fehlender Gemeinschaftskonformität aufgrund von Art. 3 Abs. 1 VO 729/70 nicht, und zwar auch nicht teilweise, finanziert werden. Auf die Einzelheiten komme ich im letzten Teil meines Vortrages noch zu sprechen.

c) Auch in bezug auf Art und Umfang der vom Fonds zu übernehmenden Interventionskosten finden sich in den vom Rat erlassenen Ausführungsregeln eine Reihe von Begrenzungen. Nach den gegenwärtigen maßgeblichen VOn 1883/78³³ und 3247/81³⁴ werden in voller Höhe nur die Ausgaben übernommen, für die in der jeweiligen Marktordnung ein genau fixierter Preis je Einheit festgesetzt ist³⁵. Die große Mehrheit der soeben angeführten Interventionsbeispiele fällt in diese Kategorie.

Beim Verkauf bestimmter Überschußprodukte an die staatlichen Interventionsstellen wurde die Übernahme aller nur erdenklichen Kosten hingegen von vornherein gar nicht angestrebt. Ersetzt werden insoweit nach den Art. 5 und 6 VO 1883/78 einerseits die Zinskosten für die Mittel, die die Mitgliedstaaten für den Ankauf von Überschußprodukten einsetzen³⁶, und zum anderen bestimmte Sachausgaben für die Ein- und Auslagerung sowie die Erhaltung der eingelagerten Waren. In beiden Fällen richtet sich die Erstattung nicht nach den tatsächlich angefallenen Kosten, sondern nach einheitlich festgesetzten Pauschalsätzen. Der derzeit maßgebliche Zinssatz beträgt 8 %³⁷. Da die tatsächlichen Zinssätze in der Gemeinschaft sehr unterschiedlich sind, machen Deutschland und die Niederlande mit diesem Erstattungssatz einen Gewinn, während Länder wie Frankreich, Irland und Italien auch nicht annähernd auf ihre Kosten kommen³⁸. Auch hier stehen wir also wieder vor einem Beispiel der nicht integralen Finanzierung der Agrarausgaben. Weitere Einschränkungen ergeben sich aus dem Umstand, daß die Sachmaßnahmen (Lagermiete, Kosten für Ein- und

Auslagern u.a.) stets nur mit Pauschalsätzen und nur in dem Umfang sowie unter den Voraussetzungen ersetzt werden, die die Kommission im Verfahren des Verwaltungsausschusses festlegt. Der Gerichtshof hat Regelungen dieser Art als abschließend bezeichnet und es deshalb für rechtmäßig erklärt, wenn die Übernahme von Kosten, für die keine ausdrückliche Regelung vorgesehen war, abgelehnt wurde³⁹.

Fassen wir die bisherige Analyse zusammen, so läßt sich unschwer feststellen, daß das häufig beschworene Prinzip der integralen Finanzierung eben nur ein Prinzip ist und im einzelnen vielerlei Einschränkungen unterliegt. Die wichtigste Einschränkung folgt zweifellos aus der absoluten Begrenzung aller Agrarausgaben auf die vorhandenen Einnahmen. Weitere Einschränkungen ergeben sich aus den vom Rat und der Kommission zu Art. 2 und 3 der VO 729/70 erlassenen Ausführungsregeln, denen zufolge bestimmte Ausgaben nur zum Teil oder nur mit einheitlichen, nicht notwendig kostendeckenden Pauschalsätzen vergütet werden.

Für die in den VOen 25 und 729/70 erwähnten Exporterstattungen und Interventionsmaßnahmen läßt sich jedoch trotz dieser Einschränkungen feststellen, daß das Prinzip der integralen Finanzierung im großen und ganzen verwirklicht wurde. Nicht erfaßt sind hingegen die weitergehenden Folgen der gemeinsamen Agrarpolitik, so etwa die Wertverluste, die den beteiligten Operateuren aus einer Auf- oder Abwertung oder aus einer Veränderung der grünen Umrechnungskurse erwachsen. Für diese weitergehenden Einbußen, die unter Umständen erheblich sein können, besteht grundsätzlich keine Finanzierungspflicht. Die Gemeinschaft kann sich an einer Finanzierung dieser Verluste beteiligen⁴⁰, eine Verpflichtung, in diesem Sinne tätig zu werden, läßt sich indessen weder aus den geltenden Rechtstexten noch aus allgemeinen Prinzipien der gemeinsamen Agrarpolitik ableiten.

III. Die Vorfinanzierung durch die Gemeinschaft

1. In der Praxis erfolgt die Finanzierung der Markt- und Preisstützungsmaßnahmen über nationale Zahlstellen. Die subventionsberechtigten Operateure wenden sich mit Zahlungs- oder Verkaufsanträgen an diese Zahlstellen und empfangen von diesen, sofern sie die vom geltenden Gemeinschaftsrecht geforderten Voraussetzungen erfüllen, die vorgesehenen Beträge. Die Entscheidung über die eingereichten Anträge treffen die nationalen Stellen in eigener Verantwortung. Aus Sorge vor späteren Beanstandungen wenden sie sich zwar gelegentlich im Auskunftsersuchen an die Kommission, auch in diesen Fällen liegt jedoch das Entscheidungsrecht allein bei ihnen; eventuelle Klagen können daher immer nur gegen die nationalen Stellen gerichtet werden.

2. Die Gemeinschaft hat bei der Auswahl der nationalen Zahlstellen kein Mitspracherecht. Gemäß Art. 5 EWGV müssen die Mitgliedstaaten jedoch sicherstellen, daß die jeweils beauftragte Behörde funktionell und organisatorisch die Gewähr für eine ordnungsgemäße Verwaltung der Mittel des Fonds bietet. Für Dänemark, Irland, das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik stellen sich insoweit keine Probleme. Bedenklich wird es dagegen, wenn die Entscheidung über konkrete Anträge und die Auszahlung privatrechtlich organisierten und erwerbswirtschaftlich tätigen Vereinigungen übertragen wird. Dies ist bei den Federconsorzi in Italien und weitgehend auch in Griechenland der Fall, wo erwerbswirtschaftlich organisierte Genossenschaften im Auftrag einer nationalen Zahlstelle tätig werden.

3. Bis zum Jahr 1970 einschließlich mußten die Mitgliedstaaten die mit der gemeinsamen Agrarpolitik verbundenen Ausgaben aus eigenen Mitteln vorstrecken und auf die Erstattung häufig viele Monate, wenn nicht gar Jahre warten. Dieses System hat sich durch das gleichzeitige Inkrafttreten des Beschlusses über die Zuweisung eigener Einnahmen und der VO 729/70 schlagartig geändert. Nach Art. 4 Abs. 2 VO 729/70 hat die Kommis-

sion den Mitgliedstaaten seit 1971 in regelmäßigen Zeitabständen die Mittel zur Verfügung zu stellen, die die von diesen bezeichneten Zahlstellen benötigen, um die vom Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Zahlungen vorzunehmen. Zum Rhythmus dieser Vorschüsse sagt Art. 5 Abs. 2 nur, daß sie erstmals am Anfang eines jeden Jahres und im übrigen je nach Finanzbedarf und nach vorhandenem Kassenbestand zu überweisen sind. Durch die Ausführungsverordnungen der Kommission⁴¹ ist mittlerweile ein monatlicher Zahlungsrhythmus dergestalt eingeführt worden, daß die Mitgliedstaaten bis zum 20. eines jeden Monats der Kommission ihre Mittelanforderung unter Angabe der bisher gemachten Ausgaben, der noch vorhandenen Kassenbestände und der für den laufenden sowie für die zwei folgenden Monate erwarteten Ausgaben übermitteln. Die Kommission hat über diese monatlichen Anforderungen, die im einzelnen wegen der Aufteilung nach Marktordnungen und der Verschiedenartigkeit der Leistungen höchst komplex sind, innerhalb eines Monats zu entscheiden⁴². Die Zahlung der bewilligten Vorschüsse hat spätestens 5 Tage später zu erfolgen.

Den Mitgliedstaaten stehen somit spätestens am 25. eines jeden Monats die Mittel zur Verfügung, die sie im folgenden Monat in Ausführung der verschiedenen Marktordnungen ausgeben müssen. So jedenfalls die Theorie und das geltende Recht. Die permanenten Liquiditätsschwierigkeiten des vergangenen Jahres haben es bedauerlicherweise mit sich gebracht, daß die monatlichen Vorschüsse gelegentlich verspätet oder nur in Raten überwiesen werden konnten. Mit den geltenden Texten war diese Praxis schwer zu vereinbaren. Es war aber immerhin noch sichergestellt, daß zumindest der Leitgedanke der Vorschußzahlungen - den Mitgliedstaaten jeweils am Vorabend die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie am nächsten Tag auszugeben hatten - nicht in Frage gestellt wurde⁴³.

4. Im Zusammenhang mit den monatlichen Vorschußzahlungen ist die Frage aufgeworfen worden, ob die Kommission die ihr von den Mitgliedstaaten gelieferten Angaben unbesehen akzeptieren muß oder ob sie das Recht hat, insoweit gegebenenfalls Korrekturen anzubringen. Obwohl die geltenden Texte zu dieser Frage nichts aussagen, geht die Kommission mit Recht

davon aus, daß ihr eine solche Korrekturmöglichkeit zusteht. Es wäre in der Tat wenig sinnvoll, die Kommission zu einem Transfer zu verpflichten, von dem von vornherein feststeht, daß er zu Unrecht erfolgt und beim späteren Rechnungsabschluß korrigiert werden müßte. Soweit es um einfache Rechenfehler oder evident falsche Mittelansätze geht, werden dementsprechend fortlaufend Korrekturen angebracht, die von den Mitgliedstaaten auch akzeptiert werden.

Schwieriger zu beurteilen ist die Frage, ob die Kommission auch dann zu Kürzungen schreiten darf, wenn sie davon überzeugt ist, daß die zur Verfügung gestellten Vorschüsse nicht in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht ausgegeben werden. Die Kommission nimmt auch dieses Recht für sich in Anspruch⁴⁴ und hat hiervon Ende des vergangenen Jahres zum ersten Mal gegenüber denjenigen Staaten Gebrauch gemacht, die die im März 1984 eingeführte Superabgabe für Milch nicht fristgerecht eingezogen haben⁴⁵. Einige Mitgliedstaaten haben gegen den von der Kommission beschlossenen pauschalen Abzug von 12,5 % der für Januar 1985 im Milchsektor beantragten Mittel zwar lebhaft protestiert, zu einer Klage vor dem Gerichtshof wegen dieser Abzüge ist es jedoch nicht gekommen.

IV. Die finanzielle Verantwortlichkeit bei unrichtiger Anwendung des Gemeinschaftsrechts

Wie bei der Darstellung der erstattungsfähigen Ausgaben schon bemerkt, ergibt sich aus den Art. 2 und 3 der VO 729/70, daß die Gemeinschaft Ausfuhrerstattungen und Interventionen nur unter der Voraussetzung und nur in dem Umfang finanzieren muß, wie diese von den Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht gewährt wurden⁴⁶. Fehler in bezug auf die richtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts gehen damit prinzipiell zu Lasten der Mitgliedstaaten.

1. Verschiedene Mitgliedstaaten haben versucht, unter Berufung auf Art. 8 Abs. 2 VO 729/70 ihre finanzielle Verantwortung auf die Fälle zu begrenzen, in denen eine Unregelmäßigkeit oder ein Versäumnis "vorwerfbar" sind, in denen also nicht nur ein objektiv rechtswidriges, sondern

auch ein schuldhaftes Verhalten der nationalen Zahlstellen vorliegt⁴⁷. Der EuGH⁴⁸ und Generalanwalt Capotorti⁴⁹ sind dieser These nicht gefolgt. Nach ihrer Auffassung bezieht sich das in Art. 8 VO 729/70 geregelte Anlastungsverfahren nur auf Sachverhalte, in denen die festgestellte Unregelmäßigkeit oder das Versäumnis auf Dritte, außerhalb der Verwaltung stehende Personen, zurückgeht. Eine objektiv unrichtige Auslegung des Gemeinschaftsrechts, die nicht durch das Verhalten Dritter veranlaßt ist, sei deswegen nach den allgemeinen Regeln der Art. 2 und 3 VO 729/70 zu beurteilen. In der Tat können Art. 8 Abs. 2 und die zu seiner Ausführung erlassene VO 283/72⁵⁰ im Zusammenhang nur dahin ausgelegt werden, daß die Übernahme von objektiv rechtswidrigen Ausgaben durch die Gemeinschaft nur in Frage kommt, wenn ein Mitgliedstaat ohne eigenes Verschulden getäuscht wurde und wenn es trotz aller Bemühungen nicht möglich war, die zu Unrecht abgeflossenen Beträge zurückzuerlangen. Art. 8 Abs. 2 steht nämlich in direktem Zusammenhang mit der in Abs. 1 postulierten Rückforderungspflicht für zu Unrecht ausgegebene Beträge. Da eine derartige Wiedereinziehungspflicht nur gegenüber Dritten, nicht aber gegenüber den Staaten selbst Sinn hat, kann sich die Anlastungsregelung des Abs. 2 notwendigerweise nur auf Fälle beziehen, in denen die objektiv unrichtige Zahlung von einem Dritten veranlaßt wurde.

Infolge von Meinungsverschiedenheiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ist es bisher nicht gelungen, allgemein anerkannte Maßstäbe für die Sorgfaltspflichten festzulegen, die die Mitgliedstaaten an den Tag gelegt haben müssen, um ausnahmsweise aufgrund von Art. 8 Abs. 2 VO 729/70 zu einer Übernahme der entstandenen Verluste durch die Gemeinschaft zu gelangen⁵¹. Für eine ganze Reihe von Fällen, die eindeutig Betrugstatbestände darstellen und bei denen sich die verausgabten Beträge als uneinbringlich erwiesen haben, halten die Mitgliedstaaten wegen der bestehenden Unklarheiten mit ihrer definitiven Stellungnahme zur Frage der Anlastung bisher noch zurück.

2. Gemäß Art. 5 Abs. 2 Buchst. b VO 729/70 bilden sämtliche von den Mitgliedstaaten im Verlauf eines Kalenderjahres getätigten Ausgaben Gegenstand eines Rechnungsabschlusses durch die Kommission. Diese muß insoweit

zwar den Fonds-Ausschuß und die einzelnen Mitgliedstaaten hören, sie entscheidet aber über die Finanzierbarkeit der einzelnen Ausgaben letztlich in eigener Verantwortung. Da es in der Sache um eine materielle Überprüfung der Anwendung des gemeinschaftlichen Marktordnungsrechts geht und in der Regel sehr hohe Beträge im Spiel stehen, kommt dem jährlichen Rechnungsabschluß de jure und de facto die Rolle einer echten Sanktion gegenüber einzelstaatlichem Fehlverhalten zu. Ohne jeden Zweifel fürchten die Mitgliedstaaten diese Sanktion weit mehr als das in den Art. 169 ff. EWGV geregelte Vertragsverstoßverfahren. Es ist mittlerweile auch anerkannt, daß es für die im Rahmen des Rechnungsabschlusses vorzunehmenden Abzüge keineswegs der vorherigen Durchführung eines Vertragsverstoßverfahrens bedarf⁵².

Zwar kommt es durchaus nicht wegen jedes Abzuges zu einem Rechtsstreit, die Erfahrung hat jedoch gezeigt, daß die Mitgliedstaaten große Anstrengungen unternehmen, um von den Bedingungen, die das Gemeinschaftsrecht in materieller und formeller Beziehung an die Zahlung bestimmter Beträge knüpft, in keiner Weise abzuweichen. Nahezu täglich erhalten die Dienststellen der Kommission Anfragen, wie diese oder jene Bestimmung auszulegen sei oder ob bei einem so oder so gestalteten Sachverhalt eine Finanzierung nach Maßgabe der VO X noch in Frage kommt. In der Regel werden derartige Anfragen möglichst schnell und gründlich beantwortet. Da über die Auslegung von Gemeinschaftsrecht letztlich nur der EuGH entscheiden kann und der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten grundsätzlich kein Weisungsrecht zusteht, erscheint diese Praxis nicht unproblematisch. Während nämlich die Mitgliedstaaten an die von der Kommission erteilten Auskünfte nicht gebunden sind⁵³, muß sich die Kommission aus Gründen des Vertrauensschutzes an die von ihr gegebenen Interpretationen halten. Der EuGH hat schon mehrfach entschieden - und die Kommission hat dies auch selbst anerkannt -, daß eine von den Gemeinschaftsorganen angeregte und von den Mitgliedstaaten befolgte unrichtige Auslegung zu Lasten des europäischen Agrarfonds geht⁵⁴.

An der einseitigen Bindung, die die Kommission bei der Beantwortung von Auskunftsersuchen der Mitgliedstaaten eingeht, sollte dennoch im Interesse der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts festgehalten werden. Das Verfahren ist zwar nicht ohne Risiko, letztlich sitzt aber bei der Kommission doch der größere Sachverstand, so daß sich die potentielle Fehlerquote in Grenzen halten wird.

3. Welches sind nun die Grundsätze, von denen sich die Kommission bei der Erstellung des jährlichen Rechnungsabschlusses leiten läßt?

- a) In den Augen der Kommission handelt es sich um eine streng rechtsgebundene Verwaltung, die der Kommission im Prinzip keinerlei Ermessensspielraum beläßt. Maßgebend ist allein, ob eine bestimmte Ausgabe in Übereinstimmung mit den einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen gestanden hat. Auf ein Verschulden der Mitgliedstaaten kommt es nur im Rahmen der relativ seltenen, soeben schon behandelten Fälle eines irreführenden oder betrügerischen Verhaltens Dritter an. Außerhalb dieser Sonderfälle ist die Frage der subjektiven Vorwerfbarkeit belanglos.
- b) Nach der Praxis der Kommission ist es ebenfalls ohne Bedeutung, ob der mit einer bestimmten Gemeinschaftsregelung verfolgte Zweck erreicht wurde. So sind etwa gegenüber Deutschland und den Niederlanden Abzüge allein deshalb gemacht worden, weil diese Staaten die Frist, innerhalb derer verbilligt bezogene Butter auszuführen war, zugunsten ihrer Marktteilnehmer nicht vom Tag des Verkaufs dieser Butter an berechnet hatten, sondern vom Tage des Abholens aus dem staatlichen Lager. In gleicher Weise wurde gegenüber Italien verfahren, weil dieses sich nicht an die Termine gehalten hatte, innerhalb derer allein beihilfefähige Verträge über die Einlagerung von Wein bzw. Käse abgeschlossen werden konnten. Der Gerichtshof hat die Entscheidungen der Kommission in beiden Fällen bestätigt⁵⁵, sich allerdings mit dem Argument, der Zweck der in Frage stehenden Regelung sei in jedem Falle erreicht worden, im einzelnen mit diesen Sachen nicht auseinandergesetzt. Auch im Falle des von der Fa. Trow

en Co. hergestellten giftigen (quecksilberhaltigen) Futtermittels⁵⁶ hat der Gerichtshof das Argument, das in Frage stehende Milchpulver sei in jedem Fall zu Futtermitteln verarbeitet und der Milchmarkt auf diese Weise entlastet worden, nicht einfach beiseite geschoben. Er hat im Gegenteil bemerkt, daß das Ziel der in Frage stehenden Beihilferegelung u.a. auch darin bestehe, überschüssiges Magermilchpulver einer sinnvollen Verwendung - im gegebenen Fall der Herstellung eines proteinreichen Futtermittels von einwandfreier Qualität - zuzuführen⁵⁷.

Wesentlich klarer ist das sogenannte "Postkartenurteil"⁵⁸. Anlaß für den Abzug eines Betrages von rd. 8,3 Mio DM war in diesem Fall der Umstand, daß die Bundesrepublik entgegen einer ausdrücklichen Gemeinschaftsregel gegenüber den Unternehmen, die sich in Deutschland mit der Denaturierung von Magermilchpulver und seiner anschließenden Verarbeitung zu Futtermitteln befaßten, nicht auf einer vorherigen schriftlichen Information über alle beabsichtigten Denaturierungsvorgänge bestanden hatte. Die Bundesregierung hatte ihr Kontrollsystem - abgesehen von einigen sporadischen Besuchen an Ort und Stelle - auf systematische Buchprüfungen und Probeuntersuchungen beschränkt. Sie konnte unwidersprochen vortragen, daß sich anhand ihres Systems alle Warenein- und -ausgänge sowie sämtliche Verarbeitungsvorgänge lückenlos rekonstruieren ließen. Ihrem Argument, das deutsche System sei mindestens ebenso wirksam, wenn nicht gar wirksamer als die Kontrollvorschriften der Gemeinschaft, konnte der Gerichtshof rein faktisch nichts entgegenhalten. Er hat dieses Argument gleichwohl mit der Begründung zurückgewiesen, daß die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts überall gleichmäßig angewandt und im gesamten Gebiet der Gemeinschaft soweit als möglich die gleiche Wirkung entfalten sollten⁵⁹.

Wenn das allerletzte Wort des EuGH vielleicht noch nicht gesprochen ist, so wird man doch bis auf weiteres gerade diesem Urteil und der vom EuGH gegenüber den deutsch/niederländischen Butterverkäufen und der italienischen Einlagerungspraxis eingenommenen Haltung den

Grundsatz entnehmen dürfen, daß trotz Erreichung des von einer Gemeinschaftsregelung verfolgten Zweckes bei fehlerhafter Rechtsanwendung eine Gemeinschaftsfinanzierung nicht möglich ist. Allein diese Lösung entspricht jedenfalls dem Wortlaut der Art. 2 und 3 VO 729/70.

- c) Relativ eindeutig ist die Rechtsprechung des EuGH in der Frage, ob auch bloße Formfehler zu einer Zurückweisung der in Frage stehenden Ausgaben führen können. Die Mitgliedstaaten machen in derartigen Fällen immer wieder geltend, es sei unverhältnismäßig und reine Förmerei, ihnen wegen der Mißachtung nebensächlicher Form-erfordernisse Abzüge von unter Umständen mehreren Millionen ECU zu machen. Dabei übersehen sie in der Regel, daß die Verwaltung des Fonds nichts anderes darstellt als schlichte Rechtsanwendung. Sie übersehen ferner, daß der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz schon von der historischen Entstehung aus betrachtet - es handelt sich bekanntlich um eine Entwicklung des Polizeirechts - in den Abrechnungsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten keinen Platz hat. Dieser Grundsatz kann in den Beziehungen zwischen den Marktbeteiligten und den Mitgliedstaaten durchaus zum Tragen kommen. Wird im Einzelfall nachgewiesen, daß in Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einem bestimmten Operateur eine Leistung nicht verweigert werden konnte, dann ist die in Frage stehende Ausgabe - eben weil der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört - rechtmäßig. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gilt deswegen aber noch lange nicht für die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten im allgemeinen. Insoweit sind die Art. 2 und 3 der VO 729/70 maßgebend, denen zufolge es allein auf die objektive Obereinstimmung des subventionierten Tatbestands mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht ankommt.

Allein auf diese Bestimmungen stellt auch der Gerichtshof ab. Anzuführen ist neben dem schon erwähnten Postkartenurteil vor allem das Urteil gegen Frankreich in den verbundenen RS 15 und 16/76⁶⁰. In

diesem Verfahren ging es unter anderem um den Vorwurf, daß die französischen Behörden in nicht unbeträchtlichem Maße Kontrollbescheinigungen akzeptiert hatten, die zum Teil unvollständig ausgefüllt und zum Teil nicht ordnungsgemäß gestempelt bzw. unterschrieben waren. Die französische Regierung versuchte vergeblich, die auf den Kontroll Exemplaren festgestellten Unregelmäßigkeiten als nebensächlich abzutun. Der EuGH argumentierte streng mit dem Wortlaut der Art. 2 und 3 VO 729/70 und erklärte, die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften seien so abgefaßt, daß sie den nationalen Behörden nicht die Möglichkeit ließen, andere Nachweise als den förmlichen Nachweis des ordnungsgemäß ausgefüllten und gestempelten Kontroll Exemplares zu akzeptieren. Die dem allgemeinen Verwaltungsrecht geläufigen Unterschiede zwischen wesentlichen und unwesentlichen Verwaltungsvorschriften erklärte der EuGH für den gegebenen Fall irrelevant.

Bei der im Postkartenurteil und im französischen Fall gezeigten Strenge hat indirekt offenbar die Überlegung mitgespielt, daß der Sinn der geforderten Nachweis- und Kontrollförmlichkeiten in der Verhinderung von betrügerischen Geschäften besteht. Dieser Gedanke erscheint indessen merkwürdigerweise nur im französischen Fall, während im Postkartenurteil von der Notwendigkeit einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts die Rede ist. Umgekehrt war das Fehlen einer Betrugsgefahr wahrscheinlich der Grund dafür, daß der EuGH in einem späteren Fall, in dem die Bundesrepublik selbst als Exporteur von Nahrungsmitteln aufgetreten war, an bestimmte Form-erfordernisse - im konkreten Fall ging es um die Stellung eines Antrags auf Auszahlung von Währungsausgleichsbeträgen - keine allzu großen Anforderungen gestellt hat⁶¹.

Vieles spricht nach allem dafür, daß es dem EuGH im Rahmen der Gemeinschaftsfinanzierung allein auf die objektive Obereinstimmung der in Frage stehenden Ausgabe mit dem einschlägigen Gemeinschaftsrecht ankommt. Mit letzter Klarheit lassen sich die dogmatischen Lösungsansätze des Gerichtshofs allerdings bisher nicht erkennen.

- d) Zu den umstrittensten Fragen der jährlichen Rechnungsabschlüsse gehört das Problem der Quantifizierung der fehlerbehafteten Ausgaben. Soweit es sich um die Nichtbeachtung der materiellen und formellen Bedingungen handelt, die das Gemeinschaftsrecht an die Gewährung einer bestimmten Subvention knüpft, ist die Lösung relativ einfach: es werden in diesem Fall alle Ausgaben zurückgewiesen, die den materiellen oder formellen Bedingungen nicht entsprechen. Läßt sich für einen Teil der in Frage stehenden Ausgaben feststellen, daß sie nicht mit einem Fehler behaftet sind, so wird dieser Teil finanziert. Unklarheiten in bezug auf das Ausmaß der Fehlerhaftigkeit gehen zu Lasten der Mitgliedstaaten⁶².

Erhebliche Schwierigkeiten treten dagegen in den Fällen auf, in denen die Unrechtmäßigkeit außerhalb der materiellen und formellen Bedingungen der in Frage stehenden Subvention liegt. Wir haben es hier mit den klassischen Vertragsverstößen zu tun, die darauf abzielen, die Wettbewerbslage der nationalen Produktion zu verbessern. Beispielsfälle sind einerseits zusätzliche nationale Beihilfen, soweit diese die Produktion beeinflussen und zusätzliche Ausgaben für den Agrarfonds mit sich bringen können. Andererseits gehören in diese Kategorie aber auch alle Manipulationen, mit denen bestimmte Erzeugnisse verstärkt in Richtung auf die gemeinschaftliche Intervention oder den Export gedrängt werden.

Bei den beschriebenen Tatbeständen können die Voraussetzungen für die gemeinschaftliche Intervention oder die Ausfuhrerstattungen durchaus respektiert werden. Es ist indessen nicht zu verkennen, daß es in diesen Fällen infolge des gemeinschaftswidrigen Vorgehens zu zusätzlichen Ausgaben für den Fonds kommen kann. Diese Ausgaben stehen zumindest in einem weiteren Sinne mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht nicht in Einklang. Ihre präzise Erfassung bereitet jedoch außerordentliche Schwierigkeiten. Anders als bei den "klassischen" Abzugsfällen läßt sich bei den beschriebenen allgemeinen Vertragsverstößen die Existenz einer fehlerhaften Ausgabe in aller Regel nur aufgrund einer gründlichen Analyse der Kausalverläufe dar-

tun, wie sie sich ohne den gemeinschaftswidrigen Eingriff ergeben hätten. Derartige Analysen können naturgemäß wie jedes Nachvollziehen hypothetischer Kausalverläufe nur Annäherungswerte erbringen. Sofern sich jedoch dartun läßt, daß der in Frage stehende Eingriff mit Sicherheit zu zusätzlichen Ausgaben geführt hat, halte ich es persönlich nicht für ausgeschlossen, auch aufgrund einer nur annähernd genauen Analyse zu entsprechenden Abzügen zu schreiten. Verbleibende Zweifel über das Ausmaß der Auswirkungen müssen auch hier zu Lasten der Staaten gehen.

Bisher hat die Kommission erst in drei bis vier Fällen einen allgemeinen Vertragsverstoß oder eine illegale Beihilfe in den jährlichen Rechnungsabschluß einbezogen. Nur zwei von diesen Fällen sind bisher vom EuGH entschieden⁶³. Die Möglichkeiten und Grenzen eines solchen Vorgehens sind infolgedessen noch wenig ausgelotet. Der französische Weinfall, in dem der Gerichtshof wegen der faktischen Unmöglichkeit, zwischen den rechtmäßigen und den rechtswidrigen Destillationen zu trennen, den Abzug sämtlicher Destillationsausgaben für zulässig erklärt hat, bildet in diesem Zusammenhang jedoch ein deutliches Indiz. Auch in diesem Fall waren die formellen und materiellen Bedingungen, die das Gemeinschaftsrecht an die Destillation von Tafelwein stellt, bei der Mehrzahl der in Frage stehenden Operationen erfüllt⁶⁴.

Im französischen Weinfall hatte die Kommission wegen der von Frankreich eingeführten zusätzlichen nationalen Beihilfe das Vertragsverstoßverfahren eingeleitet. Ehe dieses richtig in Schwung gekommen war, waren die Beihilfen ausgezahlt worden und damit ein gegenwärtiger Vertragsverstoß nicht mehr gegeben. Die Kommission hatte unter diesen Umständen beschlossen, das Vertragsverstoßverfahren nicht weiter zu verfolgen und stattdessen die entsprechenden Konsequenzen im Rechnungsabschluß zu ziehen. Hier lag in der Tat der wesentlich wirksamere Ansatz, auf den man in geeigneten Fällen auch in Zukunft zurückgreifen sollte.

Die Kommission sollte also nach allem nicht zögern, das schärfste Rechtsinstrument, welches ihr das Gemeinschaftsrecht zur Verfügung stellt, in allen den Fällen einzusetzen, in denen sich aufgrund der gegebenen Umstände dartun läßt, daß es ohne das rechtswidrige Vorgehen eines Mitgliedstaates zu geringeren Interventionen oder zu einem Rückgang der Exporterstattungen gekommen wäre. Gegenüber dem zunehmenden nationalen Egoismus und den sich immer mehr verfeinernden Infraktionspraktiken der Mitgliedstaaten muß notwendigerweise auch das Sanktionsinstrumentarium der Gemeinschaft angepaßt werden.

Anmerkungen

- 1 ABl. vom 20.4.1962, S. 991/62.
2. Vgl. Art. 2a des Beschlusses vom 21.4.1970 über die Zuweisung eigener Einnahmen.
- 3 ABl. L 356/77, S. 1.
- 3a Vgl. hierzu aber neuerdings den Kommissionsvorschlag in ABl.C 13/85 S.2.
- 4 Vgl. zum folgenden auch F.W. Ortmann, Die Errichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Kölner Schriftenreihe zum Europarecht, Band 7 (1966).
- 5 Art. 3 Abs. 1 Buchst. a) VO 25.
- 6 Art. 3 Abs. 1 Buchst. b) und c) VO 25.
- 7 Art. 5 Abs. 1 VO 25.
- 8 Vgl. F.W. Ortmann, a.a.O., S. 16-18.
- 9 ABL. vom 21.9.1966, S. 2965.
- 10 Vgl. Art. 8 VO 130/66.
- 11 Vgl. Art. 1 VO 741/67 (ABl. vom 25.10.1967, S. 2).
- 12 Dies ist nach und nach durch besondere VOen geschehen, für Zucker vgl etwa VO 2339/69 (ABl. L 298/69, S.1), für Fette, Getreide und Schweinefleisch die VOen 786 - 788/69 (ABl. L 105/69, S. 1 ff.), für Rindfleisch und Milcherzeugnisse die VOen 2305 und 2306/70 (ABL. 249/70, S. 1 ff.).
- 13 Einzelheiten vgl. Art. 7 VO 25.
- 14 Einzelheiten vgl. Art. 3 VO 130/66.
- 15 Vgl. G. Olmi, in: Revue du Marché Commun 1970, S. 202 ff. - 203/04.
- 16 Wegen der Einzelheiten dieses von den früheren Schlüsseln wiederum abweichenden Schlüssels siehe Art. 11 Abs. 3 VO 130/66.
- 17 ABl. L 94/70, S. 13.
- 18 Wegen einer entsprechenden Klausel im Schlußartikel des Beschlusses vom 21.4.1970 schloß die in der VO 729/70 enthaltene Bedingung auch das vorherige Inkrafttreten des ersten Haushaltsänderungsvertrages ein.
- 19 Vgl. VO 728/70 - ABl. L 94/70, S. 9. Mit dieser Verordnung wurde zugleich der Übergang auf das den Haushaltsregeln entsprechende Kalenderjahr bewirkt.
- 20 Für das entstandene Defizit haben auch noch andere Gründe, u.a. eine im Herbst 1983 beschlossene Verschiebung verschiedener, an sich fälliger Ausgaben auf das Jahr 1984 eine Rolle gespielt.
- 21 ABl. L 329/84.
- 22 Es handelt sich um einen unveröffentlichten Beschluß der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 3.10.1984.

- 23 Vgl. auch Art. 1 Abs. 2 der Haushaltsordnung vom 21.12.1977 (ABl. L 356/77, S. 1): "Über die bewilligten Mittel hinaus können keine Mittelbindungen oder Ausgabenanordnungen vorgenommen werden".
- 24 Das Problem eines solchen Konflikts ist bei der Verabschiedung der Beschlüsse von 21.4.1970 durchaus gesehen, aber nicht gelöst worden (vgl. G. Olmi, in: Revue du Marché Commun 1970, S. 210). Man hat sich seinerzeit darauf beschränkt, die Kommission zu verpflichten, dem Rat im Falle von sich abzeichnenden Schwierigkeiten zu berichten.
- 25 Vgl. Art. 2 VO 729/70.
- 26 Die in Frage stehenden VÖen sind im einzelnen in Art. 8 der RatsVO 3247/81 (ABl. L 327/81, S. 1) aufgeführt und erst im November 1981 durch eine einheitliche Regelung (die soeben genannte VO 3247/81) ersetzt worden.
- 27 ABl. L 161/79, S. 8; in den Erwägungsgründen zu dieser VO ist ausdrücklich davon die Rede, daß es sich in Abweichung von der Regelung der VO 729/70 nur um eine teilweise Finanzierung durch die Gemeinschaft handelt.
- 28 ABl. L 140/82, S. 32. In den Erwägungsgründen zu dieser VO wird ausdrücklich festgestellt, daß es sich um eine Intervention im Sinne von Art. 3 VO 729/70 handelt, daß es indessen gleichwohl angemessen erscheine, den EAGFL nur teilweise (40 %) an den Kosten partizipieren zu lassen.
- 29 ABl. L 140/82, S. 30.
- 30 ABl. L 54/79, S. 1 i.d.F. VO 2144/82 (ABl. L 227/82, S. 1).
- 30a Vgl. Art. 5 Abs. 2 zu VO 1079/77 (ABl. L 131/77, S. 6).
- 31 VO 2824/72 über die allgemeinen Regeln für die Finanzierung der Interventionen durch den EAGFL - ABl. L 298/72, S. 5.
- 32 ABl. L 216/78, S. 1, zuletzt neugefaßt durch VO 1716/84 - ABl. L 169/84, D. 1.
- 33 ABl. L 216/78, S. 1.
- 34 ABl. L 327/81, S. 1.
- 35 Art. 2 VO 1883/78; auch insoweit gibt es jedoch verschiedene Ausnahmen, vgl. vorstehend unter b).
- 36 Es liegen derzeit 1,2 Mio to Butter, 900.000 to Rindfleisch und 5,6 Mio to Getreide in den EG-Silos. Wert: 17 Milliarden DM. Die jährliche Zinslast für diese Vorratshaltung macht allein 900 Mio DM aus (so Wolfgang Hoffman, in: Die Zeit, Nr. 42 vom 12. Oktober 1984, S. 7).
- 37 Vgl. VO 467/77 (ABl. L 62/77, S. 9) i.d.F. der VO 3141/83 (ABl. L 307/83, S. 12).
- 38 Es wird angestrebt, die geltende Regelung in der Weise zu ändern, daß die Staaten, in denen die tatsächlichen Zinssätze unter dem

gemeinschaftlichen Pauschalsatz liegen, nur nach dem tatsächlich gezahlten Zinssatz vergütet werden; vgl. KOM (84) 661 endgültig vom 21.11.1984.

- 39 Rs 18/76 - Deutschland ./.. Kommission -, Slg. 1979, S. 343-394/95.
- 40 Beispiele für eine partielle Mitfinanzierung von Aufwertungsverlusten der deutschen und niederländischen Landwirte bilden die VO 2464/69 (ABl. L 312/69, S. 4), die VO 3141/73 (ABl. L 321/73, S. 1) sowie die Art. 3 und 4 der VO 855/84 (ABl. L 90/84, S. 1). Beispiele für eine ausschließliche Finanzierung derartiger Verluste durch die Mitgliedstaaten sind demgegenüber die Kommissionsentscheidungen 69/461/EWG (ABl. L 317/69, S. 11) und 70/61/EWG (ABl. L 16/70, S. 12) sowie die Entscheidung 74/638/EWG des Rates (ABl. L 341/74, S. 54).
- 41 Derzeit ist die VO 3184/83 (ABl. L 320/83, S. 1) maßgeblich; davor galten die VOen 380/78 (ABl. L 56/78, S. 1) und 2697/70 (ABl. L 285/70, S. 63).
- 42 Art. 4 VO 3184/83. Vor der jeweiligen Entscheidung über die Vorschüsse ist gem. Art. 5 Abs. 2 VO 729/70 noch der Fondsausschuß zu hören.
- 43 Laut einer Meldung von VWD Europa vom 17.12.1984, S. 16, waren die deutschen Zahlstellen dessen ungeachtet seit dem 13.12.1984 nicht mehr in der Lage, angefallene Exporterstattungen auszuzahlen.
- 44 Vgl. die im ABl. C 318/84 auf S. 3 veröffentlichte Mitteilung der Kommission.
- 45 Vgl. Agence Europe vom 21.12.1984, S. 12.
- 46 Ständige Rechtsprechung des EuGH.
- 47 Vgl. den Vortrag der deutschen und der niederländischen Regierung in den Rs 18 und 11/76 (Slg. 1979, 245 und 343).
- 48 Slg. 1979, S. 277 ff. und 382 ff.
- 50 ABl. L 36/72, S. 1.
- 51 Vgl. die im jeweiligen Erwägungsgrund 10 der Urteile 11 und 18/76 zitierte gemeinsame Erklärung von Kommission und Rat anläßlich der Verabschiedung der VO 283/72 (Slg. 1979, S. 279 und 385). Generalanwalt Capotorti hat diese Erklärung mit Recht als "nicht besonders klar" bezeichnet (Slg. 1979, S. 294).
- 52 Rs 15 und 16/76 - Frankreich ./.. Kommission -, Slg. 1979, S. 321,339.
- 53 Vgl. Rs 133/79 - Sucrimex SA u.a. ./.. Kommission -, Slg. 1980, S. 1299-1310; Rs 217/81 - Interagra ./.. Kommission -, Slg. 1982, S. 2233-2247/48.
- 54 Vgl. Rs 11 und 18/76, Slg. 1979, S. 278 bzw. 383, sowie Rs 820/79 - Belgien ./.. Kommission -, Slg. 1980, S. 3537-3548. Vgl. andererseits auch das Urteil in der Rs 819/79 - Deutschland ./.. Kommission -, Slg. 1981, S. 21 ff. - 35: eine im Jahre 1975 (irrtümlich) gegebene Konformitätserklärung kann nicht für eine fehlerhafte Praxis im Jahre 1973 ursächlich gewesen sein.

- 55 Rs 11/76 - Niederlande ./ . Kommission, Slg. 1979, S. 281; Rs 18/76 - Deutschland ./ . Kommission, Slg. 1979, S. 391; Rs 1251/79 - Italien ./ . Kommission, Slg. 1981, S. 205 ff. - 218 f.; Rs 61 und 62/82 - Italien ./ . Kommission, Slg. 1983, S. 655 ff. - 672 - sowie 687 ff. - 705.
- 56 Rs 45/82 - Niederlande ./ . Kommission , Slg. 1983, S. 631: Um den vorgeschriebenen Mindestgehalt an Stärke zu erreichen, hatte die niederländische Herstellerin Trouw en Co. versehentlich auf ein quecksilberhaltiges Stärkeprodukt für Industriezwecke zurückgegriffen und dadurch zahlreiche Erkrankungen und Todesfälle bei Kälbern ausgelöst.
- 57 Slg. 1983, S. 645.
- 58 Rs 819/79 - Deutschland ./ . Kommission, Slg. 1981, S. 21
- 59 a.a.O., S. 35.
- 60 Slg. 1979, S. 337 ff.; wie das Postkartenurteil, so betraf auch dieser Fall die Kontrollvorschriften, die bei der Denaturierung von Magermilchpulver und seiner anschließenden Verarbeitung zu Futtermitteln zu beachten waren.
- 61 Rs 46/82 - Deutschland ./ . Kommission, Slg. 1983, S. 3537 - 3549.
- 62 Vgl. EuGH, verbundene Rs 15 und 16 - Frankreich ./ . Kommission, Slg. 1979, S. 321 - 340/41 sowie Rs 45/82 - Niederlande ./ . Kommission, Slg. 1983, S. 631 - 647. Wie das bisher noch nicht veröffentlichte Urteil vom 12.7.1984 in der Rs 49/83 betreffend die Einlagerung von luxemburgischem Tafelwein zeigt, ist der EuGH aber offenbar nicht bereit, bei verbleibenden Unklarheiten immer von der für den Mitgliedstaat ungünstigsten Möglichkeit auszugehen.
- 63 Rs 15 und 16/76 - Frankreich ./ . Kommission, Slg. 1979, S. 321-340 (zugunsten der Kommission) Rs 56/83 - Italien ./ . Kommission - Urteil vom 27.2.1985, bisher unveröffentlicht (zugunsten Italiens mit der Begründung, es sei nicht dargetan, daß die vorgeblich rechtswidrige Maßnahme die Ziele und das Funktionieren der in Frage stehenden Weinmarktordnung in Frage gestellt hätte).
- 64 Die Kommission hat jedenfalls Gegenteiliges nicht vortragen können.