

5. Die Mitgliedstaaten haben durch geeignete Kontrollen nachzuprüfen, ob das Magermilchpulver der einschlägigen Gemeinschaftsregelung entspricht, um zu verhindern, daß Gemeinschaftsbeihilfen für nicht beihilfefähige Erzeugnisse gezahlt werden. Es ist Sache des nationalen Gerichts zu beurteilen, welche Kontrollen unter

Berücksichtigung insbesondere der Umstände und der verfügbaren technischen Methoden dafür erforderlich sind.

Es ist Sache des nationalen Gerichts, die Folgen eines etwaigen Verstoßes gegen diese Verpflichtung nach dem anwendbaren nationalen Recht zu beurteilen.

In den verbundenen Rechtssachen 205 bis 215/82,

betreffend die dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Verwaltungsgericht Frankfurt/Main in den vor diesem Gericht anhängigen Verwaltungsstreitverfahren

DEUTSCHE MILCHKONTOR GMBH (205/82),

E. KAMPFFMEYER (206/82),

SCHWARZWALDMILCH GMBH (207/82),

INNATALER MISCHFUTTER GMBH & Co. KG (208/82),

HELMUT BECKER GMBH & Co. KG (209/82),

PLANGE KRAFTFUTTERWERKE GMBH & Co. KG (210/82),

JOSERA-WERK (211/82),

FRISCHLI-MILCHWERKE HOLTORF + SCHÄKEL KG (212/82),

HEMO MOHR KG (213/82),

DENKAVIT FUTTERMITTEL GMBH (214/82),

DMV LAGEREI- UND VERWALTUNGSGESELLSCHAFT MBH (215/82)

gegen

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, vertreten durch das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

vorgelegten Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung verschiedener Rechtssätze des Gemeinschaftsrechts im Hinblick auf die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen für Magermilchpulver, das zu Mischfutter verarbeitet worden ist,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten U. Everling, der Richter Mackenzie Stuart, O. Due, Y. Galmot und C. Kakouris,

Generalanwalt: P. VerLoren van Themaat  
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. *Die Beihilfen für Magermilchpulver*

Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) bestimmt im Zusammenhang mit der Interventionsregelung, daß „für Magermilch und Magermilchpulver, die in der Gemeinschaft hergestellt worden sind und für Futterzwecke verwendet werden, Beihilfen gewährt [werden], wenn diese Erzeugnisse bestimmte Bedingungen erfüllen“.

Gemäß Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundre-

geln für die Gewährung von Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke (ABl. L 169, S. 4), in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 472/75 vom 27. Februar 1975 (ABl. L 52, S. 22) sowie der Verordnung (EWG) Nr. 876/77 vom 26. April 1977 (ABl. L 106, S. 24), ist im Sinne dieser Verordnung

„a) Milch:

das Gemelk einer oder mehrerer Kühe, dem nichts hinzugefügt und höchstens ein Teil der Fettstoffe entzogen worden ist;

b) Buttermilch:

...;

c) Magermilch:

Milch mit einem Fettgehalt von höchstens 0,10 v. H.;

d) Magermilchpulver:

Milch und Buttermilch in Pulverform mit einem Fettgehalt von höchstens 11 v. H., deren Wassergehalt einen noch festzusetzenden Höchst-satz nicht überschreitet, sofern es

sich nicht um Magermilchpulver aus Interventionsbeständen handelt. Dieser Wassergehalt gilt für eine noch festzulegende Stufe unter festzulegenden Bedingungen.“

Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe für Magermilchpulver ist gemäß Artikel 2 Absatz 1c dieser Verordnung die Verarbeitung des Magermilchpulvers zu Mischfutter. Der Nachweis dieser Verarbeitung ist gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Voraussetzung für die Auszahlung der Beihilfe.

Die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe waren im fraglichen Zeitraum in der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 der Kommission vom 15. Mai 1972 über die Durchführungsbestimmungen zur Gewährung von Beihilfen für Magermilchpulver für Futterzwecke und zu Milchfutter verarbeitete Magermilch (ABl. L 115, S. 1) im einzelnen festgelegt. Zu diesen Voraussetzungen gehört unter anderem ein Mindestgehalt des Mischfutters an Magermilchpulver von 60 Gewichtshundertteilen. Einem Betrieb, der Milchfutter herstellt, wird eine Beihilfe nur dann gewährt, wenn er von der zuständigen Stelle des Mitgliedstaats, auf dessen Hoheitsgebiet die Herstellung stattfindet, dazu zugelassen ist und bestimmte Bedingungen erfüllt. Ausnahmsweise kann die Beihilfe aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 1624/76 der Kommission vom 2. Juli 1976 über besondere Bestimmungen für die Zahlung der Beihilfe für Magermilchpulver, das im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats denaturiert oder zu Mischfutter verarbeitet wird (ABl. L 180, S. 9), auch für Magermilchpulver gewährt werden, das aus einem anderen Mitgliedstaat nach Italien versendet wird und dessen Verwendung zur Herstellung von Mischfutter dort sichergestellt ist.

Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 der Kommission bestimmte:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Kontrollmaßnahmen, um die Einhaltung der Vorschriften dieser Verordnung sicherzustellen.“

Die Beihilfen für die Verarbeitung von Magermilchpulver zu Mischfutter werden in der Bundesrepublik Deutschland von dem in den Ausgangsverfahren beklagten Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ausgezahlt. Als Teil der Interventionsregelung zur Regulierung der Agrarmärkte werden sie gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) von der Abteilung Garantie des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft finanziert.

In Artikel 8 dieser Verordnung heißt es:

- „(1) 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,
  - Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen,
  - die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen.

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen, insbesondere den Stand der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, mit.

- (2) Erfolgt keine vollständige Wiedereinzahlung, so trägt die Gemeinschaft die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse; dies gilt nicht für Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die

den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.

Die wiedereingezogenen Beträge fließen den Dienststellen oder Einrichtungen zu, die ausgezahlt hatten; diese ziehen die Beträge von den Ausgaben ab, die durch den Fonds finanziert werden.“

## 2. Der den Ausgangsverfahren zugrunde liegende Sachverhalt

Die in den Ausgangsverfahren klagenden Unternehmen sind teils Mischfutterhersteller, die bei der Herstellung von Mischfutter Magermilchpulver verwendeten, teils Handelsfirmen, die Magermilchpulver, welches sie selbst von anderen Unternehmen erwarben, unter den Bedingungen der Verordnung Nr. 1624/76 der Kommission zur Herstellung von Mischfutter nach Italien exportierten. In der Zeit zwischen Ende 1977 bis Mitte 1979 erhielten die Klägerinnen der Ausgangsverfahren vom Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft aufgrund der vorstehend wiedergegebenen gemeinschaftsrechtlichen Regelung Beihilfen für Magermilchpulver für Futterzwecke.

Einige der Klägerinnen der Ausgangsverfahren bezogen in diesem Zusammenhang das zur Beihilfe berechtigende sogenannte „Sprühmagermilchpulver“ von der Milchwerke Auetal-Beyer KG (nachstehend „Auetal“), welche Magermilchpulver herstellte. In anderen Fällen bezogen die Klägerinnen der Ausgangsverfahren das verwendete Magermilchpulver von Handelsfirmen, die ihrerseits Magermilchpulver von der Firma Auetal erhalten hatten, wobei jedoch in den Ausgangsverfahren im einzelnen umstritten ist, ob und in welchem Umfang das von den Klägerinnen der Ausgangsverfahren bezogene Magermilchpulver tatsächlich von der Firma Auetal oder von anderen

Herstellern stammte; in einem Teil der Fälle ist auch ungewiß, ob überhaupt von der Firma Auetal herrührendes Magermilchpulver an die Klägerinnen der Ausgangsverfahren gelangt ist.

Im Juli 1978 tauchte anlässlich einer Betriebsprüfung bei der Firma Auetal durch einen Prüfer der Beklagten im Ausgangsverfahren erstmals der Verdacht auf, daß die Firma Auetal bei der Herstellung von Sprühmagermilchpulver nicht nur Magermilch verwendete. Diesem Prüfer fielen der ständige Einkauf eines Erzeugnisses mit der nicht branchenüblichen Bezeichnung „Trockenmilcherzeugnis“ sowie gewisse Besonderheiten in den Produktionsmethoden der Firma Auetal auf. Er regte daher in seinem Prüfungsbericht eine Betriebsprüfung bei dem Lieferanten des „Trockenmilcherzeugnisses“ an, die jedoch nicht durchgeführt wurde. Bei der Untersuchung von Proben, die der Prüfer genommen hatte, durch die Hessische Landwirtschaftliche Untersuchungsanstalt in Kassel wurden keine Besonderheiten festgestellt.

Erst im Mai 1979 wurden Ermittlungen über die Herkunft des „Trockenmilcherzeugnisses“ angestellt. Daraufhin wurde von den deutschen Strafverfolgungsbehörden festgestellt, daß die Firma Auetal seit Ende 1977 neben normalem Sprühmagermilchpulver auch in erheblichem Umfang in einem besonderen Verfahren ein Pulver (nachstehend als „Auetal-Pulver“ bezeichnet) erzeugt und unter der Bezeichnung „Sprühmagermilchpulver“ veräußert hatte, das in Wahrheit nur zu 38,4 % aus Magermilchpulver im branchenüblichen Sinne bestand. Im übrigen bestand das Auetal-Pulver aus einem von Dritten erworbenen sogenannten „Trockenmilcherzeugnis“, das zu 56 % Molkenpulver, zu 31 % Natrium-Kaseinat und zu 13 % Laktose enthielt. Nach der Auflösung dieses „Trockenmilcherzeugnisses“ in Magermilch und erneuter

Trocknung zu Pulver wies das Auetal-Pulver im Hinblick auf seinen Gehalt an Protein, Zucker, Kohlehydraten usw. die gleiche Zusammensetzung auf wie reines Magermilchpulver.

Chemische Analysemethoden, mit denen das Vorhandensein von Molke in Magermilchpulver hätte nachgewiesen werden können, waren zur damaligen Zeit, sofern es sie gab, nicht allgemein anerkannt und konnten jedenfalls nur in wenigen, besonders ausgestatteten Speziallabors durchgeführt werden. Bei Untersuchungen des Auetal-Pulvers mit Methoden, wie sie zur fraglichen Zeit in der Branche und auch bei staatlichen Untersuchungsanstalten üblich waren, konnten Unterschiede zwischen dem Auetal-Pulver und normalem Sprühmagermilchpulver nicht festgestellt werden.

Für die Klägerinnen war mithin, soweit sie Auetal-Pulver erhalten hatten, nicht erkennbar oder feststellbar, daß es sich bei diesem unter der Bezeichnung Sprühmagermilchpulver in den Verkehr gebrachten Pulver in Wahrheit nicht um normales Sprühmagermilchpulver handelte.

Ob und in welchem Umfang die Klägerinnen normales Sprühmagermilchpulver oder Auetal-Pulver erhalten und verwendet hatten, steht nicht fest.

Nachdem die Manipulationen der Firma Auetal aufgedeckt worden waren, hob das in den Ausgangsverfahren beklagte Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft die Bescheide über die Bewilligung von Beihilfen für Magermilchpulver an die Klägerinnen der Ausgangsverfahren auf und forderte die Beihilfen mit der Begründung zurück, die Beihilfevoraussetzungen hätten nicht vorgelegen, weil die Klägerinnen nicht beihilfefähiges Auetal-Pulver verwendet hätten. Es stützte sich dabei auf § 9 der deutschen Verordnung über die Gewährung von

Beihilfen für Magermilch, Magermilchpulver, Kasein und Kaseinate (BGBl. I, S. 792), wonach der Beihilfeempfänger auch nach dem Empfang des Beihilfebetrags bis zum dritten Jahr nach seinem Empfang die Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe trägt und zu Unrecht empfangene Beihilfen zurückzuzahlen sind.

### 3. Die Ersuchen um Vorabentscheidung

Gegen die Rückforderungsbescheide erhoben die Klägerinnen in den elf Ausgangsverfahren nach erfolglosem Widerspruch beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main Klage. Sie beriefen sich insbesondere auf die Regelung über den Vertrauensschutz und den Wegfall der ungerechtfertigten Bereicherung in § 48 des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 25. Mai 1976 (BGBl. I, S. 1253) und machten geltend, das beklagte Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft sei für die Unregelmäßigkeiten bei der Herstellung des Magermilchpulvers verantwortlich, weil es seine Verpflichtung zur Überwachung der Firma Auetal verletzt und die notwendigen Folgerungen aus dem Betriebsprüfungsbericht vom Juli 1978 nicht sofort gezogen habe.

Das Verwaltungsgericht Frankfurt war der Ansicht, die Rechtslage sei hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts zweifelhaft. Es hat deshalb durch gleichlautende Beschlüsse vom 3. Juni 1982 dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Erfüllt ein Produkt, das aus einer sprühgetrockneten Mischung aus Magermilch und einem Trockenmilcherzeugnis besteht, den Begriff des Magermilchpulvers im Sinne des Artikels 1 Absatz c (Absatz d in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 472/75) der Verordnung (EWG) Nr.

- 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 (ABl. L 169, S. 4), wenn dieses Endprodukt die gleiche Zusammensetzung (Eiweiß, Kohlehydrate usw.) aufweist wie Magermilchpulver, das unmittelbar aus dem Gemelk der Kuh stammt?
2. Begründet Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 der Kommission vom 15. Mai 1972 (ABl. L 115, S. 1) eine Verpflichtung der Behörden der Mitgliedstaaten zur Kontrolle der Herstellung des Magermilchpulvers im Herstellerbetrieb?
  3. Hat Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 der Kommission vom 15. Mai 1972 Drittwirkung zugunsten der Beihilfeempfänger, d. h. können die Beihilfeempfänger sich auf diesbezügliche Versäumnisse der Behörden berufen mit der Folge, daß dies die Rückforderung ausschließt?
  4. Enthält das Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 (ABl. L 94, S. 13), für die Frage, ob im Einzelfall Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke nach der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 des Rates und den dazu ergangenen Durchführungsverordnungen der Kommission zu Unrecht bewilligt worden sind, Regeln über die materielle Beweislast oder richten sich diese nach nationalem Recht? Falls das Gemeinschaftsrecht Beweislastregeln enthält: Um welche Regeln handelt es sich?
  5. Stellt Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 eine unmittelbare Ermächtigungsgrundlage für die nationalen Behörden dar, zu Unrecht bewilligte Beihilfen zurückzufordern, so daß die tatbestandlichen Voraussetzungen des Rückforderungsanspruchs in dieser Norm abschließend geregelt sind?
  6. Falls die fünfte Frage bejaht wird: Wird im Rahmen dieser Vorschrift, gegebenenfalls ergänzt um ungeschriebene Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, das Vertrauen des Beihilfeempfängers geschützt, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang; kann sich der Beihilfeempfänger insbesondere unter bestimmten Umständen auf den Wegfall der Bereicherung berufen, und liegt gegebenenfalls eine Entreichung bereits dann vor, wenn der Beihilfeempfänger die Beihilfe im Preis weitergegeben hat; ist die Rückforderung ausgeschlossen, wenn die Behörde wußte oder grob fahrlässig nicht wußte, daß sie die Beihilfe zu Unrecht gewährte?
  7. Falls die fünfte Frage verneint wird: Ist es mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, wenn das nationale Recht die Rückforderung zu Unrecht gewährter Beihilfen ausschließt,
    - wenn der Begünstigte auf den Bestand des Bewilligungsbescheides vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Rücknahme schutzwürdig ist (§ 48 Absatz 2 Sätze 1 bis 3 des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 25. Mai 1976 — BGBI. I, S. 1253);
    - wenn der Begünstigte sich auf den Wegfall der Bereicherung berufen kann, es sei denn, daß er die Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die die Rechtswidrigkeit des Bewilligungsbescheides begründet haben (§ 48 Absatz 2 Satz 7 Verwaltungsverfahrensgesetz);

- wenn eine Jahresfrist verstrichen ist, die mit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Behörde von Tatsachen beginnt, welche die Rücknahme eines rechtswidrigen Bewilligungsbescheids rechtfertigen, unabhängig davon, ob der Betroffene von der behördlichen Kenntnisnahme wußte (§ 48 Absatz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz);
- wenn die Behörde wußte oder grob fahrlässig nicht wußte, daß sie die Beihilfe zu Unrecht gewährte (§ 48 Absatz 2 Satz 6 Verwaltungsverfahrensgesetz in Verbindung mit § 814 des Bürgerlichen Gesetzbuches)?

In der Begründung seiner Vorlagebeschlüsse hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main unter anderem folgendes ausgeführt:

Zur ersten Frage:

Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 lasse sich entweder im Sinne einer Definition der Herstellungsbedingungen von Magermilchpulver oder so verstehen, daß Magermilchpulver eine bestimmte stoffliche Zusammensetzung haben müsse. Für die zweite Auslegung spreche, daß es zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung noch keine Analyse-methode gegeben habe, um anhand des Endproduktes den Herstellungsprozeß zu überprüfen. Es erscheine nicht sinnvoll, der Verordnung eine Auslegung zu geben, die dazu führe, daß Rechtsfolgen von empirisch nicht feststellbaren oder überprüfbaren Voraussetzungen abhängig gemacht würden.

Zur zweiten Frage:

Für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens komme es auf das Ausmaß der Kontrollpflichten der Beklagten im Hinblick darauf an, daß mögliche Versäumnisse der Beklagten für die ungerechtfertigte Beihilfebewilligung kausal gewesen sein könnten und dies möglicherweise zu Lasten der Beklagten gehe. Da etwa 85 % der gesamten Magermilchpulverproduktion in der Bundesrepublik Deutschland in irgendeiner Form Gegenstand gemeinschaftsrechtlicher Subventionierung sei, sei die Beklagte verpflichtet gewesen, auch die Herstellung des Magermilchpulvers zu kontrollieren. Die Kontrolle der Herstellung durch Beobachtung des Produktionsvorganges sei im hier maßgeblichen Zeitraum das einzige praktikable Verfahren gewesen, um Manipulationen auszuschalten.

Zur dritten Frage:

Es stelle sich sodann die Frage, ob die Beihilfe wegen Mängeln bei der Produktion des Magermilchpulvers zurückgefordert werden könne, wenn die Behörde die notwendigen Kontrollen unterlassen und damit die Bewilligung der Beihilfe wesentlich mitverursacht habe. Eine Mitverursachung, die der Beklagten zuzurechnen wäre, bestehe jedenfalls dann, wenn diese mit der Wahrnehmung der Kontrollen zumindest auch Sorgfaltpflichten zugunsten der Beihilfeempfänger wahrnehme, wenn also die Kontrollpflichten nicht nur im öffentlichen Interesse, sondern auch im rechtlichen Interesse der Beihilfeempfänger bestünden. Dies sei besonders deshalb naheliegend, weil allein die Beklagte, nicht aber die Abnehmer der Firma Auetal rechtlich und faktisch die Möglichkeit zu einer Kontrolle des Produktionsprozesses der Firma Auetal gehabt hätten.

Zur vierten Frage:

Da nicht feststehe, an wen die Firma Auetal echtes Magermilchpulver und an wen sie gefälschtes Pulver geliefert habe oder ob sie beide Mengen miteinander vermischt habe, sei nicht auszuschließen, daß die Klägerinnen ganz oder teilweise

ausschließlich reines Magermilchpulver von der Firma Auetal erhalten hätten. Da dies im einzelnen nicht oder nicht mehr vollständig aufklärbar sei, stelle sich die Frage nach der Beweislast. Es sei unklar, ob die Regeln der Beweislast für diesen Fall dem nationalen Recht oder dem Gemeinschaftsrecht zu entnehmen seien. Vermutlich erfordere aber das Rechtsstaatsprinzip, selbst wenn sich die Frage der Beweislast nach dem Gemeinschaftsrecht richte, daß mangels einer geschriebenen Sonderregelung die Unerweislichkeit einer Tatsache grundsätzlich zu Lasten desjenigen Beteiligten gehe, der aus ihr eine ihm günstige Rechtsfolge herleiten wolle.

Zur fünften Frage:

Aufgrund der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes sei anzunehmen gewesen, daß es Sache der Mitgliedstaaten sei, die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Mittel aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft im einzelnen zu regeln und insbesondere dabei gegebenenfalls auch Vertrauensschutzgesichtspunkte zu berücksichtigen. Das Urteil des Gerichtshofes vom 6. Mai 1982 (BayWa AG/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, 146, 192 und 193/81, Slg. S. 1503) habe jedoch zu gewissen Zweifeln geführt. Zwar könne dieses Urteil so verstanden werden, daß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 ein Verweis auf jene Regelungen sei, die bestimmten, unter welchen Umständen die nationalen Behörden eine öffentlich-rechtliche Geldleistung überhaupt zurückfordern dürften, nicht aber als Verweis auf nationale Regelungen, die bestimmten, ob und inwieweit die Behörden aus bloßen Zweckmäßigkeitserwägungen nach ihrem Ermessen von der Rückforderung absehen dürften. Man könnte jedoch auch den Schluß ziehen, daß die Verweisung auf das natio-

nale Recht nicht als eine Verweisung auf materielle Ermächtigungsgrundlagen für Rückforderungen zu verstehen sei, sondern als Verweisung auf Form- und Zuständigkeitsvorschriften, so daß die Mitgliedstaaten keine Regelungen über die materiellen Bedingungen der Rückforderung aufstellen dürften.

Zur sechsten Frage:

Zwar habe der Gerichtshof anerkannt, daß der Grundsatz des Vertrauensschutzes auch im Gemeinschaftsrecht gelte, er habe jedoch noch nicht die allgemeinen Voraussetzungen des Vertrauensschutzes herausgearbeitet. Für die Anwendung eines solchen Grundsatzes des Gemeinschaftsrechts auf den Einzelfall benötige das vorliegende Gericht subsumtionsfähige Kriterien. Insoweit sei, was die Teilfrage des Wegfalls der Bereicherung aufgrund einer Weitergabe des Beihilfebetrags an die Abnehmer im Rahmen der Kalkulation des Beihilfeempfängers anbelange, zweifelhaft, ob im vorliegenden Fall entsprechend einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (vom 17. 3. 1977 — VII C 64.75 — Gasöl-Betriebsbeihilfe) ein Wegfall der Bereicherung unter Hinweis auf einen fortbestehenden Wettbewerbsvorteil gegenüber den Mitkonkurrenten verneint werden könne, denn es gebe vermutlich keine Konkurrenten, die Viehfutter ohne Beihilfen auf Magermilchpulverbasis herstellen. Hinsichtlich der Teilfrage, ob die Rückforderung ausgeschlossen sei, wenn die Behörde gewußt oder grob fahrlässig nicht gewußt habe, daß sie die Beihilfe zu Unrecht gewähre, sei im vorliegenden Fall nicht auszuschließen, daß aufgrund des Betriebsprüfungsberichts vom Juli 1978 eine Unkenntnis von den Fälschungen bei der Firma Auetal jedenfalls grob fahrlässig gewesen sei, so daß der Grundsatz von Treu und Glauben, sofern er im Gemeinschaftsrecht anzuerkennen sei, einer Rückforderung entgegenstehe.



Zur siebenten Frage:

Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts muß sich die Rückforderung aus Gründen des deutschen Verfassungsrechts, wenn nationales Recht Anwendung findet — entgegen der Ansicht des beklagten Bundesamtes für Ernährung und Forstwirtschaft, das die Rückforderung auf § 9 der deutschen Verordnung über die Gewährung von Beihilfen für Magermilch, Magermilchpulver, Kasein und Kaseinate vom 31. Mai 1977 gestützt hatte —, nach § 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes richten. Diese Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

- „(1) Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden. Ein Verwaltungsakt, der ein Recht oder einen rechtlich erheblichen Vorteil begründet oder bestätigt hat (begünstigender Verwaltungsakt), darf nur unter den Einschränkungen der Absätze 2 bis 4 zurückgenommen werden.
- (2) Ein rechtswidriger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, darf nicht zurückgenommen werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist. Das Vertrauen ist in der Regel schutzwürdig, wenn der Begünstigte gewährte Leistungen verbraucht oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann. Auf Ver-

trauen kann sich der Begünstigte nicht berufen, wenn er

1. den Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt hat;
2. den Verwaltungsakt durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren;
3. die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte.

In den Fällen des Satzes 3 wird der Verwaltungsakt in der Regel mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen. Soweit der Verwaltungsakt zurückgenommen worden ist, sind bereits gewährte Leistungen zu erstatten. Für den Umfang der Erstattung gelten die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung entsprechend. Auf den Wegfall der Bereicherung kann sich der Erstattungspflichtige bei Vorliegen der Voraussetzungen des Satzes 3 nicht berufen, soweit er die Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes begründet haben. Die zu erstattende Leistung soll durch die Behörde zugleich mit der Rücknahme des Verwaltungsaktes festgesetzt werden.

- (3) ...
- (4) Erhält die Behörde von Tatsachen Kenntnis, welche die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes rechtfertigen, so ist die Rücknahme nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme zulässig. Dies gilt nicht im Falle des Absatzes 2 Satz 3 Nr. 1.“

Nach dieser Vorschrift sei die Rückforderung einer zu Unrecht gewährten Geldleistung zunächst davon abhängig, daß der Verwaltungsakt, mit dem die Beihilfe gewährt worden sei, aufgehoben werde, was nur möglich sei, wenn das Vertrauen des Begünstigten auf den Bestand der Leistung im konkreten Fall nicht schutzwürdig sei. Dies sei aufgrund einer gerichtlich voll nachprüfaren Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Aufhebung des Verwaltungsakts zu entscheiden, wobei im Rahmen des öffentlichen Interesses andere als nur fiskalische Belange zu berücksichtigen seien. Sei der Verwaltungsakt aufgehoben, müsse die Behörde die nunmehr rechtsgrundlos gezahlte Beihilfe zurückfordern. Eine Rückforderung sei freilich ausgeschlossen, wenn der Empfänger der öffentlichen Geldleistung nicht mehr bereichert sei, es sei denn, dieser hätte die Umstände, die die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts begründet hätten, gekannt oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht gekannt. Schließlich sei noch der Grundsatz von Treu und Glauben zu berücksichtigen, der in der Regel des § 814 des Bürgerlichen Gesetzbuches, auf den § 48 Absatz 2 Satz 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes verweise, seinen Niederschlag gefunden habe. Diese Vorschrift lautet wie folgt:

„Das zum Zweck der Erfüllung einer Verbindlichkeit Geleistete kann nicht zurückgefordert werden, wenn der Leistende gewußt hat, daß er zur Leistung nicht verpflichtet war.“

Außerdem stelle § 48 Absatz 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes in der Form einer Jahresfrist ein weiteres Rechtshindernis für die Rückforderung auf. Es stelle sich die Frage, ob diese Regelung der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei.

#### 4. Das Verfahren vor dem Gerichtshof

Die Vorlagebeschlüsse sind am 11. August 1982 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Mit Beschluß vom 22. September 1982 hat der Gerichtshof die vorliegenden Rechtssachen zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben beim Gerichtshof schriftliche Erklärungen eingereicht: die Deutsche Milchkontor GmbH, vertreten durch Rechtsanwalt Karsten H. Festge, Hamburg, die Firma E. Kampffmeyer, die Schwarzwaldmilch GmbH und die Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG, vertreten durch Rechtsanwalt Fritz Modest, Hamburg, die Helmut Becker GmbH & Co. KG, die Plange Krafffutterwerke GmbH & Co. KG, die Firma Josera-Werk und die Hemo Mohr KG, vertreten durch Rechtsanwalt Volker Schiller, Köln, die Denkavit Futtermittel GmbH, vertreten durch Rechtsanwalt Dietrich Ehle, Köln, die Frischli-Milchwerke Holddorf + Schäkel KG, vertreten durch Rechtsanwalt Paul Bornemann, München, die DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH, vertreten durch Rechtsanwalt Helmut Grzebatzki, Duisburg, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch ihre Bevollmächtigten Martin Seidel und Ernst Röder, die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch ihren Bevollmächtigten R. N. Ricks vom Treasury Solicitors Department, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Jörn Sack.

Mit Beschluß vom 23. Februar 1983 hat der Gerichtshof auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die Rechtssachen gemäß Artikel 95 der Verfahrensordnung

an die Fünfte Kammer zu verweisen und die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

## II — Schriftliche Erklärungen

### 1. Zum Sachverhalt

Die Firma *E. Kampffmeyer*, die *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG*, die *Schwarzwaldmilch GmbH*, die *Helmut Becker GmbH & Co. KG*, die *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, die Firma *Josera-Werk* und die *Hemo Mohr KG* sowie die *Denkavit Futtermittel GmbH* heben zunächst die Schwierigkeit des Nachweises von Verfälschungen von Milchpulver durch Molke hervor. Der Umstand, daß die Kommission erstmalig mit der Verordnung (EWG) Nr. 625/78 vom 30. März 1978 über Durchführungsbestimmungen für die öffentliche Lagerhaltung von Magermilchpulver (ABl. L 84, S. 19) den Versuch gemacht habe, noch nicht erprobte Untersuchungsmethoden zur Anwendung zu bringen, um solche Verfälschungen beim Ankauf von Magermilchpulver im Rahmen der Intervention aufzudecken, zeige, daß es jedenfalls zur fraglichen Zeit noch keine praktikablen Untersuchungsmethoden gegeben habe, Zusätze von Molke im Magermilchpulver festzustellen. Erst mit der Verordnung (EWG) Nr. 2188/81 der Kommission vom 28. Juli 1981 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 625/78 (ABl. L 213, S. 1) sei eine der in Betracht kommenden Untersuchungsmethoden allgemein vorgeschrieben worden. Die Firma *E. Kampffmeyer*, die *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* und die *Schwarzwaldmilch GmbH* weisen jedoch darauf hin, daß unabhängig davon, daß dies mit den üblichen Untersuchungsmethoden nicht feststellbar gewesen sei, das Auetal-Pulver nicht die gleiche Beschaffenheit und Qualität wie unverfälschtes Magermilch-

pulver gehabt habe, weil das in dem Auetal-Pulver enthaltene Kaseinat nicht gerinnungsfähig sei und deshalb für Kälber einen geringeren Nährwert habe.

Der vom Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft beauftragte Prüfer habe anlässlich der Prüfung im Juli 1978 nicht mit der erforderlichen Sorgfalt gearbeitet. Trotz verschiedener alarmierender Feststellungen im Prüfungsbericht habe das Bundesamt im Anschluß an diese Prüfung nicht die erforderlichen Schritte zur Klärung des Sachverhalts eingeleitet. Erst viele Monate nach der Betriebsprüfung sei es zu Ermittlungen über die Herkunft des sogenannten „Trockenmilcherzeugnisses“ gekommen, die schon spätestens im Juli 1978 möglich und notwendig gewesen wären. Während die Klägerinnen der Ausgangsverfahren wiederholt vom Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft überprüft worden seien, ohne daß diese Prüfungen irgendwelchen Anlaß zu Beanstandungen gegeben hätten, habe das Bundesamt eine ausreichende Überwachung des Betriebes der Firma Auetal, wie sie erforderlich gewesen sei, um Verfälschungen zu verhindern, grob fahrlässig unterlassen. Das beklagte Bundesamt habe deshalb die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Verwaltungsakte selbst verursacht und verschuldet.

Die *Kommission* legt dar, daß das wirtschaftliche Interesse an der Herstellung des Auetal-Pulvers und seinem Verkauf als Magermilchpulver darin bestehe, daß der Preis für die Bestandteile des „Trockenmilcherzeugnisses“ erheblich niedriger sei als der einer vergleichbaren Menge Milch, denn Molke falle bei der Milchverarbeitung in großen Mengen an und für Kaseinate werde eine Beihilfe der Gemeinschaft gezahlt.

Was den Nachweis von Molke in Magermilchpulver anbelangt, könne man bis zum 1. Januar 1982 von einer Experi-

mentierphase sprechen. Spätestens seit Anfang 1978 sei jedoch allgemein bekannt gewesen, wie Molke in Magermilchpulver nachgewiesen werden könne. Es habe nur wegen fehlender praktischer Erfahrungen noch keine Analysemethoden gegeben, die auf Gemeinschaftsebene als die optimale erkannt und deshalb verbindlich für alle Mitgliedstaaten vorgeschrieben worden sei.

## 2. Zur ersten Frage

Die *Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG* ist der Ansicht, die erste Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt sei zu bejahen. Nach nationalem deutschem Recht (Verordnung über Milcherzeugnisse vom 15. 7. 1970, BGBl. I, S. 1150, zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. 12. 1981, BGBl. I, S. 1667) sei für Trockenmilcherzeugnisse die stoffliche Zusammensetzung und nicht das Herstellungsverfahren maßgebend. Das nationale Recht habe somit dem von der Firma Auetal praktizierten Herstellungsverfahren nicht entgegengestanden. Dieses Verfahren könne in gewisser Weise als Rekombinierung angesehen werden, weil aus getrennten Milchbestandteilen ein Milcherzeugnis im Sinne der Verordnung über Milcherzeugnisse hergestellt worden sei. Faktisch sei aber jede Herstellung von Milcherzeugnissen eine Rekombinierung, da nach der seit Jahrzehnten üblichen Praxis der Molkereien die gesamte dort angelieferte Milch zunächst separiert, d. h. in Magermilch und Rahm zerlegt werde und in getrennten Tanks gelange und erst zu einem späteren Zeitpunkt je nach den Produktionsanforderungen wieder zusammengefügt werde. Die Zulässigkeit der Zusammenfügen unterschiedlicher Milchbestandteile zu einem Milcherzeugnis werde im nationalen wie auch im Gemeinschaftsrecht stillschweigend vorausgesetzt. Da die Verordnung (EWG) Nr. 986/68

keine gesonderten Vorschriften über die Herstellung von Magermilchpulver enthalte, sei jedes Magermilchpulver beihilfefähig, das als solches bezeichnet werden dürfe. Auch ein durch Rekombinierung hergestelltes Magermilchpulver sei mithin beihilfefähig.

Die *Deutsche Milchkontor GmbH*, die *Firma E. Kampffmeyer*, die *Schwarzwaldmilch GmbH* und die *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG*, die *Denkavit Futtermittel GmbH* sowie die *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH*, die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* und die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* sind der Ansicht, die erste Vorlagefrage sei zu verneinen.

Die *vor erwähnten Klägerinnen der Ausgangsverfahren* leiten dieses Ergebnis aus dem Wortlaut und dem Sinn der Begriffsbestimmung des Artikels 1 der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 ab. Nach dessen eindeutigem und nicht auslegungsfähigem Wortlaut könne Magermilchpulver nur aus reiner Milch hergestellt werden. Diese Regelung gehöre zur Interventionsregelung zugunsten der Milchzeuger, denen durch die Beihilfe ermöglicht werden solle, Überschußmilch am Futtermittelmarkt abzusetzen. Es wäre unsinnig, Beihilfe für ein Gemisch zu zahlen, das aus nicht beihilfefähigem Molkepulver und aus Kaseinat bestehe, welches entweder bereits eine Beihilfe erhalten habe oder zu Weltmarktpreisen aus Drittländern eingeführt worden sei.

Nach Auffassung der *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* stellt die Definition von Milch in Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 allein auf die Gewinnungsmethode und nicht auf die stoffliche Zusammensetzung des Endprodukts ab. Dies entspreche dem Verständnis des Begriffs „Milch“ im Gemeinsamen Zolltarif Nr. 04.01 und in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 1411/71 des Rates vom 29.

Juni 1971 zur Festlegung ergänzender Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse hinsichtlich der unter die Tarifnummer 04.01 des Gemeinsamen Zolltarifs fallenden Erzeugnisse (ABl. L 148, S. 4) und müsse ebenso für die Begriffsbestimmung von Magermilchpulver gelten.

Die *Kommission* macht geltend, das Auetal-Pulver sei kein Magermilchpulver, weil der verwendeten Magermilch Fremdstoffe hinzugefügt worden seien. Magermilchpulver unterscheide sich von Magermilch nur dadurch, daß ihm Wasser und gegebenenfalls auch ein Teil des Fettgehalts entzogen worden seien. Ihm dürfe jedoch kein anderer Stoff hinzugefügt werden, wie dies in Form des „Trockenmilcherzeugnisses“ im Falle des Auetal-Pulvers geschehen sei. Entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts habe es schon in dem hier in Betracht kommenden Zeitraum allgemein bekannte Analysemethoden zum Nachweis von Manipulationen der hier fraglichen Art gegeben. Nichts deute auch darauf hin, daß die Verordnung nur insoweit habe gelten sollen, als ihre Einhaltung nur durch chemische Analyse der Erzeugnisse überwacht werden könne. Es komme vor allem auch die Kontrolle durch Überwachung in den Betrieben in Betracht. Eine andere Auslegung verstoße gegen den Sinn der Vorschrift, denn die Wirksamkeit der Beihilferegelung würde erheblich vermindert, wenn Beihilfen auch für Erzeugnisbestandteile gezahlt würden, die für eine Intervention im Milchsektor nicht in Betracht kämen. Bei den Beihilfebestimmungen gehe es nicht darum, eine bestimmte Qualität des Futtermittels zu garantieren, sondern Magermilchpulver als interventionsfähiges Erzeugnis, das im Überschuß vorhanden sei, aus dem Markt für die menschliche Ernährung zu nehmen. Da Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr.

986/68 auf das vollständige Gemelk der Kuh und nicht auf Stoffe, die aus diesem stammten, abstelle, sei auch die Zumischung einzelner der Milch vorher entzogener Stoffe zu Milch ausgeschlossen.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* sowie die *Helmut Becker GmbH & Co. KG*, die *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, das *Josefa-Werk* und die *Hemo Mohr KG* nehmen zur ersten Vorlagefrage nicht Stellung. Die letztgenannten Klägerinnen der Ausgangsverfahren weisen jedoch darauf hin, daß bei der Auslegung von Artikel 1d der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 zu beachten sei, daß keine unzumutbaren und nicht kontrollierbaren Risiken für die Marktbürger entstünden. Wenn solche Risiken nicht dadurch vermieden würden, daß bei der Auslegung dieser Vorschrift nur auf eine bestimmte stoffliche Zusammensetzung des Endprodukts abgestellt werde, so könne es auch durch Ausgrenzung unzumutbarer und nicht kontrollierbarer Risiken auf der Ebene der Rückforderung geschehen.

### 3. Zur zweiten Frage

Die *Klägerinnen der Ausgangsverfahren* sowie die *Kommission* sind der Ansicht, die zweite Vorlagefrage sei zu bejahen; es bestehe eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Überwachung der Herstellung des Magermilchpulvers.

Nach Ansicht der *Deutsche Milchkontor GmbH* ist allerdings sedes materiae für diese Verpflichtung nicht Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 990/72, sondern Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70, wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben, „um Unregelmäßigkeiten zu verhindern“.

Die Firma *E. Kampffmeyer*, die *Schwarzwaldmilch GmbH* und die *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* weisen darauf hin, daß die Mitgliedstaaten nach Sinn

und Zweck von Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 und Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 zu kontrollieren hätten, ob es sich um in der Gemeinschaft hergestelltes Magermilchpulver handele und ob dieses zweckentsprechend verwendet worden sei. Für die erste Voraussetzung sei keine bestimmte Methode vorgeschrieben. Es sei insoweit den Mitgliedstaaten überlassen, die Methode zu wählen. Gegebenenfalls seien auch Kontrollen in den Betrieben der Magermilchpulverhersteller erforderlich, da für etwa 90 % des hergestellten Magermilchpulvers Beihilfen oder andere Subventionen in Anspruch genommen würden. Entsprechend der Regelung von Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 für die Kontrolle der Denaturierung müßten regelmäßige, kurzfristige und unangemeldete Betriebskontrollen durchgeführt werden, welche allein in der Praxis geeignet seien, Verfälschungen zu verhindern. Solche Betriebskontrollen seien möglich und zumutbar, da es nur eine geringe Anzahl entsprechender Betriebe gebe, die den Interventions- und Kontrollbehörden aus statistischen Meldungen, Interventionsverkäufen und Beihilfeanträgen bekannt seien.

Die *Helmut Becker GmbH & Co. KG*, die *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, das *Josera-Werk* und die *Hemo Mohr KG* verweisen darauf, daß Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 schon nach seinem Wortlaut nicht auf eine Überwachung der Futtermittelhersteller beschränkt sei. Nur durch eine Kontrolle bei den Magermilchpulverherstellern könne sichergestellt werden, daß Beihilfen nur für ordnungsgemäßes Magermilchpulver gezahlt würden und daß nicht — entgegen der dritten Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 — eine „mehrmalige Auszahlung der Beihilfe“ für dasselbe Erzeugnis erfolge. Für die Futtermittel-

hersteller sei es unmöglich, die Beihilfefähigkeit von Magermilchpulver zu überprüfen. Dies könne nur durch eine Kontrolle der Herstellung des Magermilchpulvers durch Beobachtung des Produktionsvorganges im Herstellerwerk geschehen. Es entspreche auch Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70, daß Unregelmäßigkeiten und Manipulationen bereits im Vorfeld durch umfassende und laufende Kontrollen der Magermilchpulverherstellungsbetriebe unmöglich gemacht würden. Insoweit oblägen der Gemeinschaft und den nationalen Behörden Schutzpflichten zugunsten der Futtermittelhersteller, die ohne eigenen Vorteil in das Beihilfesystem der Gemeinschaft eingeschaltet würden. Eine solche Verpflichtung zur Kontrolle des Herstellungsvorganges liege auch auf der Linie der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteile vom 11. 7. 1972, *Hessische Mehlinindustrie Karl Schöttler*, 3/73, Slg. S. 745, und vom 6. 5. 1982, *BayWa*, 146, 192 und 193/81, Slg. S. 1503). Das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft habe solche Kontrollen tatsächlich durchgeführt, wenn es auch im Falle der Firma *Auetal* nicht mit hinreichender Sorgfalt vorgegangen sei.

Die *Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG* verweist vor allem darauf, daß Magermilchpulver fast ausschließlich im subventionierten Bereich eingesetzt werde und die Kontrolle seiner Herstellung zumindest im fraglichen Zeitraum die einzige praktikable Methode zur Verhinderung von Manipulationen gewesen sei.

Die *Denkavit Futtermittel GmbH* und die *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* betonen, daß nur die zuständige Behörde, nicht aber die Futtermittelhersteller befugt und in der Lage seien, die Herstellung des Magermilchpulvers im Milchwerk zu kontrollieren

und so Manipulationen auszuschließen. Im vorliegenden Fall hätten überdies gewichtige Verdachtsmomente dafür vorgelegen, daß bei der Firma Auetal Verfälschungen vorgenommen würden.

Nach Ansicht der *Kommission* gibt der Wortlaut der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 nur wenig her für die Frage, ob und inwieweit eine Verpflichtung der Behörden der Mitgliedstaaten zur Kontrolle der Herstellung des Magermilchpulvers im erzeugenden Betrieb besteht. Besondere Kontrollanweisungen enthalte die Verordnung nur bezüglich der Kontrollen bei dem beihilfeberechtigten Hersteller von Mischfutter (Artikel 4 bis 8). Aus Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 (in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1038/72 des Rates vom 18. 5. 1972 — ABl. L 118, S. 21) ergebe sich jedoch mit großer Deutlichkeit, daß die nationalen Behörden auch die Möglichkeit hätten, die Herstellerbetriebe von Magermilchpulver zu kontrollieren. Natürlich seien die Mitgliedstaaten zumindest dann, wenn besondere Verdachtsmomente vorlägen, auch verpflichtet, solche Kontrollen vorzunehmen, um eine Einhaltung der Bestimmung der Verordnung zu gewährleisten.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* und des *Vereinigten Königreichs* sind der Ansicht, die zweite Vorlagefrage sei zu verneinen.

Nach Ansicht der *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* beschränkt sich der Inhalt der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 auf den im Titel der Verordnung angegebenen Gegenstand, also auf die Denaturierung von Magermilchpulver und dessen Verarbeitung zu Mischfutter. Diese Verordnung befasse sich also überhaupt nicht mit der Zusammensetzung von Magermilchpulver. Dementsprechend umfasse die in Artikel 10 der Verordnung geregelte Pflicht der Mitglied-

staaten nicht die Pflicht, auch die Herstellung des Magermilchpulvers im Herstellerbetrieb zu überwachen.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* verweist darauf, daß in der Verordnung (EWG) Nr. 990/72, anders als gemäß Artikel 3 Absatz 1 für die Kontrolle der Denaturierung, eine Vorschrift für die Kontrolle der Herstellung des Magermilchpulvers an Ort und Stelle fehle. Aus der achten Begründungserwägung und aus Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 ergebe sich, daß die Verordnung für eine wirksame Kontrolle die Gewährung ausreichender Sicherheiten, die Anerkennung des verarbeitenden Betriebes und die Einführung einer auf die besonderen Erfordernisse der Beihilfegewährung abgestellten Buchführung, nicht aber eine Überwachung an Ort und Stelle für wesentlich halte. Eine Verpflichtung zur Kontrolle der Herstellung des Magermilchpulvers würde den Regelungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 überschreiten. Im übrigen sei es den Mitgliedstaaten überlassen, welche Form der Kontrolle sie gemäß Artikel 10 für notwendig hielten.

#### 4. Zur dritten Frage

Die *Deutsche Milchkontor GmbH*, die *Firma E. Kampffmeyer*, die *Schwarzwaldmilch GmbH* und die *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG*, die *Helmut Becker GmbH & Co. KG*, die *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, das *Josera-Werk* und die *Hemo Mohr KG*, die *Denkavit Futtermittel GmbH* sowie die *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* weisen zunächst darauf hin, daß die dritte Frage des Verwaltungsgerichts aus zwei Teilfragen bestehe, nämlich erstens der Frage, ob die Pflicht zur Kontrolle beim Magermilchpulverhersteller auch gerade gegenüber den Futtermittelherstellern bestehe, und zweitens der Frage, ob eine Verletzung dieser

Pflicht gutgläubigen Beihilfeempfängern gegenüber die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen ausschließe.

Die erste Teilfrage nach der „Drittwirkung“ der Kontrollpflicht, die vor dem Hintergrund des deutschen Amtshaftungsrechts zu verstehen sei, müsse unter Berücksichtigung der Stellung der Futtermittelhersteller im Rahmen des Beihilfesystems beantwortet werden. Die Futtermittelhersteller würden im Rahmen der im öffentlichen Interesse geschaffenen Interventionsregelung gewissermaßen als „Flaschenhals“ benutzt, weil die Beihilfe zwar an sie ausbezahlt werde, aber an ihre Abnehmer weitergegeben werden müsse und nicht ihnen zugute komme. Von der Beihilfe würden in Wahrheit die Milcherzeuger begünstigt, deren Erzeugnisse dadurch absetzbar würden. Die Futtermittelhersteller seien in dieser Situation schutzbedürftig, weil sie selbst keinerlei Möglichkeit hätten, die ordnungsgemäße Herstellung des Magermilchpulvers zu kontrollieren, und weil sie angesichts der Höhe der Beihilfe nicht in der Lage seien, das existenzgefährdende Risiko einer Rückforderung der Beihilfe zu tragen. Überdies verlange der Gleichbehandlungsgrundsatz, daß alle Futtermittelhersteller aufgrund ihrer Eingliederung in das Interventionssystem eine gleiche Behandlung erfahren und nur mit feststellbaren und kalkulierbaren Risiken belastet würden.

Zur zweiten Teilfrage nach der Folge einer Verletzung dieser Pflicht weisen die *Deutsche Milchkontor GmbH*, die *Helmut Becker GmbH & Co. KG*, die *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, das *Josera-Werk* und die *Hemo Mohr KG*, die *Denkavit Futtermittel GmbH* sowie die *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* darauf hin, daß bei Verletzung dieser Schutzpflicht zugunsten der Futtermittelindustrie aus dem nationalen Amtshaftungsrecht, aus

Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag sowie aus den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Rechtsgrundsätzen von Treu und Glauben und des Rechtsstaatsprinzips folge, daß eine Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen ausgeschlossen sei. Eine Schadensersatzpflicht könne im Wege der Einrede — etwa wie im deutschen Recht durch Aufrechnung — vom Beihilfeempfänger gegenüber der Rückforderung geltend gemacht werden.

Die *Denkavit Futtermittel GmbH* und die *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* fügen hinzu, daß es gegebenenfalls Sache der Gemeinschaft und des betreffenden Mitgliedstaats sei, sich im Rahmen des sogenannten „Saldenausgleichs“ über die rechtlichen Folgen eines solchen Ausschlusses der Rückforderung zu einigen. Keinesfalls dürften unbeteiligten Dritten derartige Lasten aufgebürdet werden.

Die Firma *E. Kampffmeyer*, die *Schwarzwalddmilch GmbH* und die *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* führen aus, in der Milchmarktordnung sei dem Milcherzeuger die Verantwortung für den Absatz der Überschußmilch von den Behörden abgenommen worden. Damit gehöre das Risiko der nicht ordnungsgemäßen Herstellung des Magermilchpulvers ausschließlich zur Risikosphäre der Kontrollbehörden. Die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen sei gutgläubigen Beihilfeempfängern gegenüber deshalb auch dann ausgeschlossen, wenn kein Fehlverhalten der Behörde vorliege. Verlange man freilich ein Fehlverhalten der Behörde, dann folge bereits aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 5. März 1980 (Ferwerda, 265/78, Slg. S. 617), daß das Gemeinschaftsrecht nicht entgegenstehe, wenn eine Rückforderung rechtsgrundlos gezahlter Beihilfen in derartigen Fällen ausgeschlossen werde.

Nach Ansicht der *Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG* ist auf die dritte



Frage zu antworten, daß, wenn ein Mitgliedstaat die nach Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 erforderlichen Kontrollmaßnahmen nicht durchführe, er sich bei einer Beihilfenrückforderung nicht darauf berufen könne, daß der Verwender keine eigenen Prüfungen durchgeführt habe, wenn solche Prüfungen zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe nicht möglich gewesen seien.

Die *Regierungen der Bundesrepublik Deutschland* und des *Vereinigten Königreichs* sind der Ansicht, die dritte Vorlagefrage sei zu verneinen, da keine Pflicht zur Kontrolle der Herstellung des Magermilchpulvers bestehe.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* fügt hinzu, daß Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 nur die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft betreffe und keine Rechte für den einzelnen begründe. Dieser müsse sich selbst davon überzeugen, daß die Beihilfevoraussetzungen vorlägen, und sich gegen mangelnde Qualität des Magermilchpulvers gegebenenfalls durch vertragliche Vereinbarungen mit Dritten schützen. Dieses Ergebnis werde bestätigt durch Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70, der eine Wiedereinziehung von zu Unrecht gezahlten Beträgen vorsehe.

Die *Kommission* verweist zur dritten Vorlagefrage im wesentlichen auf ihre Ausführungen zur fünften und siebenten Frage und ist der Ansicht, aus der Verletzung der Kontrollpflicht könnten keinerlei Rechte des Beihilfeempfängers hergeleitet werden, die die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen ausschließen, zu welcher die Mitgliedstaaten nach Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 verpflichtet seien.

##### 5. Zur vierten Frage

Vorab weisen die *Denkavit Futtermittel GmbH*, die *DMV Lagerei- und Verwal-*

*tungsgesellschaft mbH* sowie die *Kommission* allgemein zur vierten bis siebenten Frage darauf hin, daß das Gemeinschaftsrecht keine Regelung für die Erstattung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen enthalte und daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteile vom 5. 3. 1980, Ferwerda, 265/78, Slg. S. 617, und vom 6. 5. 1982, BayWa, 146, 192 und 193/81, Slg. S. 1503) die Rückforderung solcher Beträge nach formellem und materiellem innerstaatlichen Recht zu erfolgen habe, welches sich freilich in den vom Gemeinschaftsrecht vorgegebenen Grenzen halten müsse.

Die *Deutsche Milchkontor GmbH* sowie die *Firma E. Kampffmeyer*, die *Schwarzwaldmilch GmbH* und die *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* tragen vor, das Gemeinschaftsrecht enthalte keine allgemeine oder besondere geschriebene Regelung der Beweislast, insbesondere für die Frage, ob Magermilchpulver tatsächlich den Anforderungen der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 entspreche. Ebenso wie im deutschen Recht folgten jedoch auch im Gemeinschaftsrecht gewisse Beweislastregeln aus dem Rechtsstaatsprinzip. Danach habe derjenige, der aus einer Tatsache Rechte herleite, diese Tatsache zu beweisen. Eine Umkehrung der Beweislast finde darüber hinaus statt, wenn einer Partei die Beweisführung dadurch unmöglich gemacht werde, daß die Gegenseite ihre Pflichten verletze. So liege der Fall hier, weil eine Beweisführung möglich gewesen wäre, hätte das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft seiner Kontrollpflicht bei der Firma Auental genügt.

Im Sonderfall der Verordnung (EWG) Nr. 1624/76 (Export nach Italien) sei die Beweisführung in dieser Verordnung besonders geregelt: Auch wenn Beihilfen für Magermilchpulver gezahlt würden, das in Italien denaturiert oder verarbeitet werde, sei der vollständige Beihilfetatbe-

stand erst erfüllt, wenn und soweit das Magermilchpulver tatsächlich verarbeitet worden sei, was im einzelnen durch eine Kautionsregelung in der Verordnung (EWG) Nr. 1624/76 garantiert werde. Diese Kautionsregelung werde frei, wenn der Nachweis erbracht worden sei, daß die betreffende Magermilchpulvermenge verarbeitet worden sei. Hätten die belieferten Verarbeiter in Italien den italienischen Behörden gegenüber den erforderlichen Nachweis geführt, dann sei auch bewiesen, daß das entsprechende Magermilchpulver keine Fälschung gewesen sei. Dieser Beweis den italienischen Behörden gegenüber müsse auch dem deutschen Exporteur im Verhältnis zum Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft zugute kommen.

Die *Helmut Becker GmbH & Co. KG*, die *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, das *Josera-Werk* und die *Hemo Mohr KG*, die *Denkavit Futtermittel GmbH*, die *Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG*, die *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* sowie die *Regierung des Vereinigten Königreichs* sind der Ansicht, die Frage der Beweislast gehöre zu dem Bereich, der nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ausschließlich im nationalen Recht geregelt sei. Das Gemeinschaftsrecht enthalte insoweit keine Regelung. Eine gemeinschaftsrechtliche Grenze für die Anwendung nationalen Rechts sei jedoch im Diskriminierungsverbot zu sehen: Die Anwendung nationalen Rechts dürfe nicht dazu führen, daß für die Wiedereinziehung von Gemeinschaftsbeihilfen ungünstigere Modalitäten gälten als für gleichartige innerstaatliche Verfahren.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* ist ebenfalls der Ansicht, das Gemeinschaftsrecht lasse Raum für eine nationale Regelung der Frage der materiellen Beweislast. Eine solche nationale

Regelung finde sich in § 9 Absatz 1 der deutschen Verordnung über die Gewährung für Beihilfen für Magermilch, Magermilchpulver, Kasein und Kaseinate vom 31. März 1977, wonach der Beteiligte bis zum Ablauf des dritten Kalenderjahrs, das dem Jahr der Auszahlung des Beihilfebetrags folge, auch nach Empfang des Beihilfebetrags die Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe trage.

Die *Kommission* weist zunächst darauf hin, daß auf die Frage der Beweislast grundsätzlich nationales Recht anwendbar sei. Damit sei jedoch noch nicht gesagt, ob sich nicht aus Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 bestimmte Anforderungen ergäben, denen das nationale Recht entsprechen müsse. Allerdings komme es nur in den seltenen Fällen, in denen es nicht möglich sei, den Sachverhalt unter Ausschöpfung aller zu Gebote stehenden Möglichkeiten aufzuklären, auf die Beweislast an. Vom derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts aus spreche in einem solchen Fall nichts gegen die Anwendung nationaler Vorschriften, in denen die Beweislast für die Begründetheit eines Anspruchs auf Rückzahlung rechtsgrundloser Leistungen demjenigen auferlegt werde, der geltend mache, ein Rechtsgrund für die Leistung habe nicht vorgelegen, d. h. also der Behörde. Die Vorschriften, die die Voraussetzungen für einen Beihilfeanspruch festlegten, könnten für die Beweislastfrage nicht mehr herangezogen werden, nachdem die Leistung erbracht worden sei. Der auch im Gemeinschaftsrecht zu beachtende Gedanke des Rechtsfriedens schließe es um so mehr aus, von einem gutgläubigen Beteiligten nachträglich Beweise für die Berechtigung des Leistungsempfangers zu verlangen, je umfangreicher die Nachweise seien, die er vor-

her zu erbringen habe. Freilich gebe es in den vorliegenden Fällen auch Argumente für eine fortdauernde Beweislast des Beihilfeempfängers. So hätten die im damaligen Zeitraum anwendbaren Vorschriften des Gemeinschaftsrechts eine Verbindung von Kontrollen der Verarbeitung in den Betrieben mit nachträglichen Buchführungskontrollen vorgesehen, und die vorhandenen Geschäftsunterlagen seien mindestens drei Jahre aufzubewahren. Ferner stellten die Hersteller in der Praxis in Deutschland monatlich Beihilfeanträge, über die von den Behörden oft bereits entschieden werde, wenn noch nicht alle Kontrollergebnisse vorlägen. Trotz allem könne jedoch nicht angenommen werden, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber eine Beweislastregelung getroffen habe.

Bei der Anwendung des nationalen Rechts über die Beweislast müsse der vom Gerichtshof (vgl. Urteil vom 27. 5. 1982, Reichelt, 113/81, Slg. S. 1957) hervorgehobene Umstand berücksichtigt werden, daß die Rückforderung von Leistungen, die von der Gemeinschaft finanziert würden, nicht schwieriger durchsetzbar sein dürfe als eine Rückforderung von Leistungen, die von dem betreffenden Mitgliedstaat finanziert werden. Insoweit weist die Kommission darauf hin, daß nach ihrer Kenntnis hier gerade das Gegenteil der Fall sei, weil die deutschen Behörden dem Beihilfeempfänger auch nach Erhalt der Leistung weiterhin die Beweislast dafür auferlegt hätten, daß die Voraussetzungen für den Beihilfeanspruch erfüllt gewesen seien. Zwar sei es Sache der deutschen Gerichte festzustellen, ob diese Regelung nach der Rechtslage in Deutschland zulässig sei, jedoch wäre eine solche Regelung nach Ansicht der Kommission mit dem Gemeinschaftsrecht durchaus vereinbar.

#### 6. Zur fünften Frage

Die *Klägerinnen der Ausgangsverfahren*, die *Regierungen der Bundesrepublik Deutschland* und des *Vereinigten Königreichs* und die *Kommission* sind übereinstimmend der Ansicht, daß entsprechend der Rechtsprechung des Gerichtshofes Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 keine Ermächtigungsgrundlage für Ansprüche der nationalen Behörden gegen die Empfänger von zu Unrecht gezahlten Beihilfen enthalte. Solche Ansprüche richteten sich allein nach nationalem Recht.

Die *Klägerinnen der Ausgangsverfahren* führen hierzu aus, Artikel 8 begründe nicht nur eine Befugnis, sondern auch die Verpflichtung zur Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beträgen und schließe alle Zweckmäßigkeitserwägungen nationaler Behörden bei der Entscheidung über die Rückforderung aus. Die materiellen Rückforderungsvoraussetzungen nach nationalem Recht, insbesondere höherrangige Rechtsprinzipien wie die der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, würden aber durch Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 nicht berührt.

Die *Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG* weist ergänzend darauf hin, daß die Rückforderung nach dieser Vorschrift nur zulässig sei, soweit die Zahlung von Beihilfen auf Unregelmäßigkeiten beruhe. Da sie auch unverfälschtes Magermilchpulver erhalten habe, gehe die Rückforderung der Beihilfen in ihrem Fall über diesen Rahmen hinaus.

Nach Ansicht der *Regierung des Vereinigten Königreichs* sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 nicht verpflichtet, Maßnahmen zur Wiedereinziehung zu ergreifen, wenn eindeutig feststeht, daß die anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften einer derartigen Wiedereinziehung entgegenstünden.

Die *Kommission* führt aus, aus der gesamten Struktur der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 und aus Artikel 8 ergebe sich, daß dort Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten geregelt würden. Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 verpflichte die Mitgliedstaaten gegebenenfalls, nationale Vorschriften zu erlassen, die die Wiedereinziehung von zu Unrecht gezahlten Beträgen ermöglichen. Deren Wirksamkeit und Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht seien von der Kommission zu überprüfen.

#### 7. Zur sechsten Frage

Die *Deutsche Milchkontor GmbH*, die *Helmut Becker GmbH & Co. KG*, die *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, das *Josera-Werk* und die *Hemo Mohr KG*, die *Denkavit Futtermittel GmbH*, die *Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG*, die *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH*, die *Regierungen der Bundesrepublik Deutschland* und des *Vereinigten Königreichs* sowie die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* gehen übereinstimmend davon aus, daß sich eine Beantwortung der sechsten Vorlagefrage erübrige, weil die fünfte Frage nicht bejaht werden könne und sich die Anspruchsvoraussetzungen für die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beihilfen allein nach nationalem Recht richteten.

Die *Helmut Becker GmbH & Co. KG*, die *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, das *Josera-Werk* und die *Hemo Mohr KG* weisen vorsorglich und ergänzend darauf hin, daß der Vertrauensschutz zu den unabdingbaren Bestandteilen des Gemeinschaftsrechts gehöre und daß auch die gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbots die Aufbüdung eines unbegrenzten und existenzgefährdenden Risikos, das für die Unterneh-

men nicht vermeidbar sei, untersagten. Auch der Grundsatz des Wegfalls der Bereicherung sei als Unterfall des Prinzips von Treu und Glauben Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips und in allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten anerkannt, so daß er Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sei.

Die *Firma E. Kampffmeyer*, die *Schwarzwaldmilch GmbH* und die *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* sind der Ansicht, die Antwort auf die sechste Vorlagefrage sei zum Teil, nämlich hinsichtlich des Vertrauensschutzes und der Behandlung einer Kenntnis der Behörde bzw. einer grob fahrlässigen Verletzung von Kontrollpflichten durch diese, bereits im Urteil des Gerichtshofes vom 5. März 1980 (Ferwerda, 265/78, Slg. S. 617) beantwortet. Darüber hinaus widerspreche es auch nicht dem Gemeinschaftsrecht, wenn die Mitgliedstaaten und ihre nationalen Gerichte eine Rückforderung der rechtswidrig gewährten Beihilfen ausschlossen, wenn der gutgläubige Empfänger der Beihilfe entreichert sei oder die Behörde sich durch die Rückforderung auf Kosten des gutgläubigen Empfängers selbst bereichern würde. So sei es aber in den vorliegenden Fällen, weil die Beihilfen auch für einwandfreies Magermilchpulver zurückgefordert würden, wenn der Futtermittelhersteller dieses vor der Verarbeitung mit Auetal-Pulver vermischt habe und deshalb der vorgeschriebene Anteil an echtem Magermilchpulver in dem Futtermittel unter den vorgeschriebenen Prozentsatz gesunken sei.

#### 8. Zur siebenten Frage

Die *Klägerinnen der Ausgangsverfahren* sind der Ansicht, aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts bestünden keine Einwände gegen die Regelung des § 48 des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes in ihren verschiedenen Bestandteilen.

Die Firma *E. Kampffmeyer*, die *Schwarzwaldmilch GmbH* und die *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* erklären hierzu, daß die Unterfragen 1, 2 und 4 (Vertrauensschutz, Wegfall der Bereicherung und Kenntnis bzw. grob fahrlässige Unkenntnis der Behörde vom fehlenden Rechtsgrund) bereits im Zusammenhang mit den vorangegangenen Fragen beantwortet worden seien. Zu beantworten bleibe noch die Unterfrage 3, welche die einjährige Ausschußfrist des § 48 Absatz 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes betreffe. Insoweit sei dem Urteil des Gerichtshofes vom 12. Juni 1980 (Lippische Hauptgenossenschaft, 119 und 126/79, Slg. S. 1863) zu entnehmen, daß Verjährungs- und Ausschußfristen für die Rückforderung nach nationalem Recht zu beurteilen seien, vorausgesetzt, daß dieses unterschiedslos und nicht diskriminierend angewendet werde.

Die *Helmut Becker GmbH & Co. KG*, die *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, das *Josera-Werk* und die *Hemo Mohr KG* sowie die *Denkavit Futtermittel GmbH* führen im wesentlichen aus:

Die mit der Unterfrage 1 aufgeworfene Frage nach der Zulässigkeit einer nationalen Regelung des Vertrauensschutzes sei bereits im Urteil des Gerichtshofes vom 5. März 1980 (Ferwerda, 265/78, Slg. S. 617) bejaht worden. Darüber hinaus entspreche es auch gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen, wenn in derartigen Fällen eine Rückforderung nicht in Betracht komme.

Die mit der Unterfrage 2 aufgeworfene Frage nach der Zulässigkeit einer nationalen Regelung über den Wegfall der Bereicherung sei ebenfalls nach den Grundsätzen des vorgenannten Urteils zu bejahen. Eine solche Regelung werde vom Gemeinschaftsrecht überdies gerade gefordert. In diesem Zusammenhang könne man eine Bereicherung des Beihilfeempfängers nicht etwa mit einem

Wettbewerbsvorteil gegenüber seinen Konkurrenten begründen. Nach ihrem Zweck sei die Beihilfe nämlich keine Subvention, sondern ein Preiskorrektiv, das Bestandteil der Interventionsregelung sei und im öffentlichen Interesse den Absatz von Magermilchpulver überhaupt erst ermöglichen solle. Sie verschaffe dem Futtermittelhersteller keinen Vorteil, denn dieser könnte zu einem vertretbaren und wettbewerbsfähigen Preis auch andere Rohstoffe einsetzen.

Die in der Unterfrage 3 angesprochene Jahresfrist für die Rückforderung rechtsgrundloser Leistungen begegne aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts keinen Bedenken. Sie stehe im Einklang mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit, behandle alle Betroffenen gleich und räume der Behörde kein Ermessen ein.

Die in der vierten Unterfrage aufgeworfene Frage nach dem Ausschluß der Rückforderung bei Kenntnis oder grob fahrlässiger Unkenntnis der Behörde vom fehlenden Rechtsgrund gemäß § 814 des Bürgerlichen Gesetzbuches stehe in enger Verbindung mit der Frage nach den Folgen einer Verletzung der Kontrollpflicht gemäß Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 durch die Behörde. Im Fall einer solchen Pflichtverletzung sei die nationale Behörde der Gemeinschaft gegenüber im Rahmen des Saldenausgleichs für die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten und Versäumnisse verantwortlich. Dagegen würde eine Belastung der Futtermittelhersteller mit solchen Folgen gegen elementare Grundsätze der Gerechtigkeit verstoßen. Nach Ansicht der *Denkavit Futtermittel GmbH* muß sogar aufgrund der Pflicht der nationalen Behörden, jede Beeinträchtigung der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu vermeiden, die Rückforderung auch schon bei einfacher Fahrlässigkeit der Behörde im Hinblick auf die Unkenntnis von der Unrecht-

mäßigkeit der Beihilfegewährung als unzulässig angesehen werden.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* weist zunächst darauf hin, daß nach ihrer Ansicht Fälle dieser Art im deutschen Recht nicht aufgrund von § 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, sondern aufgrund von Spezialnormen abzuwickeln seien, die eine unbeschränkte Rückzahlungsverpflichtung vorsähen, weil die Mitgliedstaaten für Rechnung der Gemeinschaft handelten.

Zur Anwendbarkeit des nationalen Rechts habe sich der Gerichtshof u. a. in den Urteilen vom 12. Juni 1980 (*Express Dairy Foods*, 130/79, Slg. S. 1887) und vom 6. Mai 1982 (*BayWa*, 146, 192 und 193/81, Slg. S. 1503) geäußert. Jedoch stoße in der Praxis die genaue Bestimmung der insoweit vom Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen auf fast unüberwindliche Schwierigkeiten. Soweit der Gerichtshof im Einzelfall keine Gelegenheit erhalte, zu einer Entscheidung der durchführenden Behörde oder des nationalen Gerichts Stellung zu nehmen, trage ein Mitgliedstaat das finanzielle Risiko, daß die Entscheidung nachträglich bei der Entscheidung über den Rechnungsabschluß durch die Gemeinschaft als nicht mit dem Gemeinschaftsrecht übereinstimmend angesehen und eine gemeinschaftliche Finanzierung abgelehnt werde.

Die in § 48 Verwaltungsverfahrensgesetz zusammengefaßten Ausschließungsgründe entsprächen allgemein anerkannten Grundsätzen. Andererseits gebe es auf Gemeinschaftsebene keine dieser Regelung entsprechende Norm. Auch sei im einzelnen nicht eindeutig, in welcher Weise der Gerichtshof die in seinem Urteil vom 6. Mai 1982 (*BayWa*, 146, 192 und 193/81, Slg. S. 1503) geforderte Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer in den verschiedenen Mitgliedstaaten und eine möglichst einheitliche

Anwendung des Gemeinschaftsrechts in der ganzen Gemeinschaft sicherstellen wolle.

Jedenfalls gehe die Regierung der Bundesrepublik Deutschland davon aus, daß in den Fällen, in denen eine Rückforderung aufgrund gemeinschaftsrechtskonformen nationalen Rechts nicht möglich sei, die Gemeinschaft den finanziellen Ausfall trage, soweit nicht Artikel 8 Absatz 2 2. Halbsatz der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 eingreife.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* beschränkt sich auf die Feststellung, daß eine nationale Rechtsvorschrift wie die vorliegende auf ihre Vereinbarkeit mit den beiden gemeinschaftsrechtlichen Erfordernissen überprüft werden müsse, daß sie weder diskriminieren noch die Verwirklichung der Ziele des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigen dürfe.

Die *Kommission* weist zunächst darauf hin, daß die in der siebenten Vorlagefrage im einzelnen angesprochenen vier Aspekte sich alle auf den Gedanken des Vertrauensschutzes bei der Rückforderung von ungerechtfertigten öffentlichen Leistungen bezögen und zeigten, welche Ausprägung dieser Grundsatz insbesondere im deutschen Verwaltungsverfahren erfahren habe. Daß es dem nationalen Recht möglich sein müsse, bei der Regelung von Rückforderungsansprüchen der Behörden den Gedanken des Vertrauensschutzes zu berücksichtigen, ergebe sich aus der Geltung dieses Grundsatzes im Gemeinschaftsrecht selbst und sei auch vom Gerichtshof anerkannt worden. Jedoch lasse das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten keinen unbegrenzten Spielraum. Die Effizienz von Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 dürfe nicht durch nationale Maßnahmen durchkreuzt werden. Die Forderung des Gemeinschaftsrechts nach effizienten nationalen Rückforderungsmaßnahmen

gründe sich nicht nur auf die finanziellen Interessen des EAGFL, sondern auch auf den Grundsatz der Gleichbehandlung der betroffenen Marktteilnehmer in der gesamten Gemeinschaft. Das bedeute, daß es selbst in den Fällen, in denen letztlich eine Belastung des Gemeinschaftshaushalts nicht eintrete, geboten sei, eine grundlos geleistete Beihilfe zurückzufordern, um nicht die Marktbedingungen innerhalb der Gemeinschaft zu verfälschen.

Diese Erwägungen stünden zum Beispiel einer zu kurzen Rückforderungspflicht im nationalen Recht entgegen. Würde eine zeitweise Untätigkeit der nationalen Behörden ausreichen, den Rückforderungsanspruch unter Berufung auf den Vertrauensschutz auszuschließen, so wäre es letztlich doch in das Ermessen der Behörde gestellt, ob sie den Anspruch durchsetze oder nicht. Die Jahresfrist des § 48 Verwaltungsverfahrensgesetz stellt nach Ansicht der Kommission das absolute Minimum dessen dar, was mit dem Effizienzgebot aus Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 vereinbar sei.

Aus den gleichen Gründen stehe es nicht im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht, wenn ein Mitgliedstaat von der Rückforderung einer ohne Rechtsgrundlage gewährten Beihilfe nur deshalb absehe, weil seine Behörden wußten oder hätten wissen müssen, daß auf die Beihilfe kein Anspruch bestanden habe. Andernfalls könnten die Mitgliedstaaten durch gemeinschaftsrechtswidriges Verhalten endgültig die Marktbedingungen verfälschen. In diesen Fällen seien nicht nur die Interessen des Bürgers und des Mitgliedstaats gegeneinander abzuwägen, sondern auch die besonderen Interessen der Gemeinschaft an der Rückforderung zur Geltung zu bringen. Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 lasse sich nur dahin verstehen,

daß selbst in den Fällen, in denen die nationale Verwaltung nachlässig gehandelt habe, die Rückforderung geboten sei, denn diese Vorschrift bestimme, wer die finanziellen Folgen zu tragen habe, wenn es nicht gelinge, die gezahlten Beträge wieder einzuziehen. Da auch der Fall angesprochen sei, in dem die nationale Verwaltung verantwortlich für die fehlerhafte Leistung sei, sei auch in solchen Fällen die Wiedereinzahlung grundsätzlich geboten. Andernfalls wäre auch zu befürchten, daß die Zahl der Streitfälle zwischen Kommission und Mitgliedstaaten, ob eine nationale Behörde schuldhaft nicht schnell genug gehandelt habe, erheblich anstiege.

Im Zusammenhang mit der Berücksichtigung des Wegfalls der Bereicherung im Rahmen einer Regelung des Vertrauensschutzes sei zu erwägen, ob nicht jede Fahrlässigkeit des betroffenen Beihilfeempfängers diesen Einwand ausschließen müsse. Bei konsequenter Fortführung des Effizienzgedankens sei nicht einzusehen, weshalb Nachlässigkeit des Betroffenen zu ungerechtfertigten finanziellen Leistungen und zur Verfälschung der Marktbedingungen führen solle. Jedoch wäre es Aufgabe des Gemeinschaftsgesetzgebers gewesen, insoweit klare gemeinschaftsrechtliche Maßstäbe vorzugeben. Die Mitgliedstaaten verfügten deshalb bei Erlass von Ausführungsvorschriften zu Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 über einen gewissen Handlungsspielraum, dem nicht zu enge Grenzen gesetzt werden könnten.

Angesichts der Vielfalt der denkbaren Fälle im Bereich des Vertrauensschutzes und des vorerwähnten Handlungsspielraums des nationalen Gesetzgebers sei eine Generalklausel, wie sie § 48 Absatz 2 Satz 1 des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes enthalte, nicht ausgeschlossen. Es müsse dabei aber gesichert sein, daß bei der Abwägung des öffentli-

chen Interesses an der Rücknahme der Leistung spezifische Belange des Gemeinschaftsrechts ausreichend berücksichtigt werden könnten.

### III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 4. Mai 1983 haben mündliche Ausführungen gemacht: die Deutsche Milchkontor GmbH, vertreten durch Rechtsanwalt Karsten H. Festge, Hamburg, die Firma E. Kampffmeyer, die Schwarzwaldmilch GmbH und die Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG, vertreten durch Rechtsanwälte Fritz Modest und Jürgen Gündisch, Hamburg, die Helmut Becker GmbH & Co. KG, die Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, die Firma Josera-Werk und die

Hemo Mohr KG, vertreten durch Rechtsanwalt Volker Schiller, Köln, die Denkavit Futtermittel GmbH, vertreten durch Rechtsanwalt Dietrich Ehle, Köln, die Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG, vertreten durch Rechtsanwalt Paul Bornemann, München, die DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH, vertreten durch Rechtsanwalt Helmut Grzebatzki, Duisburg, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Rechtsanwalt Arved Deringer, Köln, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Jörn Sack.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 8. Juni 1983 vorgetragen.

## Entscheidungsgründe

- 1 Das Verwaltungsgericht Frankfurt hat mit elf Beschlüssen vom 3. Juni 1982, beim Gerichtshof eingegangen am 11. August 1982, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Reihe von Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, die sich auf die Auslegung verschiedener Bestimmungen der Verordnung Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung von Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke (ABl. L 169, S. 4), der Verordnung Nr. 990/72 der Kommission vom 15. Mai 1972 über die Durchführungsbestimmungen zur Gewährung von Beihilfen für Magermilchpulver für Futterzwecke und zu Mischfutter verarbeitete Magermilch (ABl. L 115, S. 1) und der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) sowie auf die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts hinsichtlich der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen beziehen.
- 2 Diese Fragen stellen sich im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten, die vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt zwischen dem Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, der in der Bundesrepublik Deutschland für die Zahlung von



Beihilfen für die Verarbeitung von Magermilchpulver zuständigen Behörde, und Unternehmen anhängig sind, die Mischfutter herstellen oder mit Milch-erzeugnissen handeln. In den Ausgangsverfahren begehren die klagenden Unternehmen die Aufhebung der Bescheide, mit denen das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft von ihnen Beträge zurückgefordert hat, die es ihnen als Beihilfen für Magermilchpulver in Anwendung des Artikels 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) sowie der vorerwähnten Verordnungen Nr. 986/68 des Rates und Nr. 990/72 der Kommission sowie der Verordnung Nr. 1624/76 der Kommission vom 2. Juli 1976 über besondere Bestimmungen für die Zahlung der Beihilfe für Magermilchpulver, das im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats denaturiert oder zu Mischfutter verarbeitet wird (ABl. L 180, S. 9), gewährt hatte.

- 3 Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren erhielten diese Beihilfen für Magermilchpulver auf der Grundlage der genannten Bestimmungen entweder wegen der Verarbeitung zu Mischfutter oder wegen der Ausfuhr nach Italien zum Zwecke einer solchen Verarbeitung. In den Ausgangsverfahren macht das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft geltend, das Magermilchpulver, für das die Klägerinnen diese Beihilfen erhalten hätten, habe die durch die Gemeinschaftsregelung vorgeschriebenen Bedingungen nicht erfüllt, soweit es aus der Produktion der Milchwerke Auetal-Beyer KG (nachstehend „Auetal“) bezogen worden sei.
- 4 Die Firma Auetal hatte in den Jahren 1978 und 1979 bei der Herstellung von Magermilchpulver neben Magermilch in erheblichem Umfang ein Erzeugnis verwendet, das zu 56 % aus Molkenpulver, zu 31 % aus Natrium-Kaseinat und zu 13 % aus Laktose bestand. Das auf diese Weise hergestellte Pulver wies die gleiche Zusammensetzung in bezug auf Eiweiß, Kohlehydrate usw. auf wie aus frischer Magermilch erzeugtes Magermilchpulver. In den Ausgangsverfahren ist je nach Fall strittig, ob und in welchem Umfang die Klägerinnen für die fraglichen Verarbeitungen oder Ausfuhren von der Firma Auetal oder einem anderen Lieferanten normales Magermilchpulver oder aber Pulver erhalten und verwendet haben, das die Firma Auetal nach dem erwähnten Spezialverfahren hergestellt und als Magermilchpulver auf den Markt gebracht hatte.

- 5 Nach den Feststellungen des nationalen Gerichts waren zur Zeit der in Rede stehenden Ereignisse weder die Unternehmen der betreffenden Branche noch öffentliche Labors in der Lage, mit Hilfe der damals üblichen chemischen Analysemethoden einen Unterschied zwischen Magermilchpulver aus frischer Magermilch und dem von der Firma Auetal nach dem fraglichen Spezialverfahren produzierten Pulver festzustellen. Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren berufen sich deshalb darauf, es sei für sie nicht erkennbar gewesen, daß sie möglicherweise ein anderes Erzeugnis als aus frischer Magermilch gewonnenes Magermilchpulver erhalten und verwendet hätten.
- 6 Die Benutzung dieses besonderen Herstellungsverfahrens durch die Firma Auetal wurde im Mai 1979 von den zuständigen deutschen Behörden aufgedeckt. In den Ausgangsverfahren streiten die Parteien darüber, ob diese Entdeckung früher hätte gemacht werden können und müssen, da bereits zuvor gewisse Anzeichen für ungewöhnliche Herstellungsverfahren festgestellt worden waren. Im Anschluß an diese Entdeckung hob das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft die Bescheide über die Bewilligung der Beihilfen auf und forderte die aufgrund dieser Bescheide nach seiner Meinung zu Unrecht gezahlten Beträge zurück. Dies begründete es damit, daß die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfen, nämlich die Verwendung des vorgeschriebenen Mindestanteils an Magermilchpulver, nicht vorgelegen hätten, weil die klagenden Unternehmen zumindest teilweise von der Firma Auetal hergestelltes Pulver verwendet hätten.
- 7 Vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt fechten die Klägerinnen der Ausgangsverfahren diese Entscheidungen des Bundesamts für Ernährung und Forstwirtschaft mit der Begründung an, im vorliegenden Fall seien die Voraussetzungen nicht erfüllt, von denen § 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 25. Mai 1976 (Bundesgesetzblatt I, S. 1253) die Rücknahme eines eine Geldleistung gewährenden Verwaltungsakts und die Rückforderung der aufgrund eines solchen Verwaltungsakts gezahlten Beträge abhängig mache.
- 8 Das Verwaltungsgericht Frankfurt war der Ansicht, diese Rechtsstreitigkeiten würfen eine Reihe von Fragen nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts auf. Es hat deshalb dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
1. Erfüllt ein Produkt, das aus einer sprühgetrockneten Mischung aus Magermilch und einem Trockenmilcherzeugnis besteht, den Begriff des

Magermilchpulvers im Sinne des Artikels 1 Absatz c (Absatz d in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 472/75) der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 (ABl. L 169, S. 4), wenn dieses Endprodukt die gleiche Zusammensetzung (Eiweiß, Kohlehydrate usw.) aufweist wie Magermilchpulver, das unmittelbar aus dem Gemelk der Kuh stammt?

2. Begründet Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 der Kommission vom 15. Mai 1972 (ABl. L 115, S. 1) eine Verpflichtung der Behörden der Mitgliedstaaten zur Kontrolle der Herstellung des Magermilchpulvers im Herstellerbetrieb?
3. Hat Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 der Kommission vom 15. Mai 1972 Drittwirkung zugunsten der Beihilfeempfänger, d. h. können die Beihilfeempfänger sich auf diesbezügliche Versäumnisse der Behörden berufen mit der Folge, daß dies die Rückforderung ausschließt?
4. Enthält das Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 (ABl. L 94, S. 13), für die Frage, ob im Einzelfall Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke nach der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 des Rates und den dazu ergangenen Durchführungsverordnungen der Kommission zu Unrecht bewilligt worden sind, Regeln über die materielle Beweislast oder richten sich diese nach nationalem Recht? Falls das Gemeinschaftsrecht Beweislastregeln enthält: Um welche Regeln handelt es sich?
5. Stellt Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 eine unmittelbare Ermächtigungsgrundlage für die nationalen Behörden dar, zu Unrecht bewilligte Beihilfen zurückzufordern, so daß die tatbestandlichen Voraussetzungen des Rückforderungsanspruchs in dieser Norm abschließend geregelt sind?
6. Falls die fünfte Frage bejaht wird:

Wird im Rahmen dieser Vorschrift, gegebenenfalls ergänzt um ungeschriebene Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, das Vertrauen des Beihilfeempfängers geschützt, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang; kann sich der Beihilfeempfänger insbesondere unter bestimmten Umständen auf den Wegfall der Bereicherung berufen, und liegt gegebenenfalls eine Entreicherung bereits dann vor, wenn der Beihilfeempfänger die Beihilfe im Preis weitergegeben hat; ist die Rückforderung ausgeschlossen, wenn die Behörde wußte oder grob fahrlässig nicht wußte, daß sie die Beihilfe zu Unrecht gewährte?

7. Falls die fünfte Frage verneint wird:

Ist es mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, wenn das nationale Recht die Rückforderung zu Unrecht gewährter Beihilfen ausschließt,

- wenn der Begünstigte auf den Bestand des Bewilligungsbescheides vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Rücknahme schutzwürdig ist (§ 48 Absatz 2 Sätze 1 bis 3 des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 25. Mai 1976);
- wenn der Begünstigte sich auf den Wegfall der Bereicherung berufen kann, es sei denn, daß er die Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die die Rechtswidrigkeit des Bewilligungsbescheides begründet haben (§ 48 Absatz 2 Satz 7 Verwaltungsverfahrensgesetz);
- wenn eine Jahresfrist verstrichen ist, die mit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Behörde von Tatsachen beginnt, welche die Rücknahme eines rechtswidrigen Bewilligungsbescheids rechtfertigen, unabhängig davon, ob der Betroffene von der behördlichen Kenntnisnahme wußte (§ 48 Absatz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz);
- wenn die Behörde wußte oder grob fahrlässig nicht wußte, daß sie die Beihilfe zu Unrecht gewährte (§ 48 Absatz 2 Satz 6 Verwaltungsverfahrensgesetz in Verbindung mit § 814 des Bürgerlichen Gesetzbuches)?

- 9 Während es bei der ersten Frage um die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe geht, betreffen die Fragen zwei bis sieben verschiedene Aspekte der Rückforderung dieser Beihilfen durch die nationalen Behörden, wenn die Beihilfen ausgezahlt wurden, ohne daß die Voraussetzungen für ihre Gewährung vorlagen. Um die insoweit anwendbaren Rechtsgrundsätze, die dem vorlegenden Gericht die Entscheidung der bei ihm anhängigen Rechtsstreitigkeiten ermöglichen sollen, besser darlegen zu können, empfiehlt es sich, die Vorlagefragen umzustellen und in der nachstehenden Reihenfolge zu erörtern:

- Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfen (Frage 1);
- Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts und des nationalen Rechts bei der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen (Fragen 5 und 6);

- Vertrauensschutz und Wahrung der Rechtssicherheit bei der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen (Frage 7);
- Beweislast bei der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen (Frage 4);
- Verpflichtung zur Kontrolle der Herstellung des Magermilchpulvers im Herstellerbetrieb (Fragen 2 und 3).

### Zu den Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfen

- 10 Mit seiner ersten Frage möchte das Verwaltungsgericht Frankfurt wissen, wie der Begriff „Magermilchpulver“ im Sinne der Gemeinschaftsvorschriften über die Beihilfen für Magermilchpulver und insbesondere im Sinne von Artikel 1 der Verordnung Nr. 986/68 des Rates auszulegen ist, um beurteilen zu können, ob ein Pulver wie das von der Firma Auetal hergestellte die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfen erfüllt.
- 11 Die Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG hat in ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof vorgetragen, für den Begriff „Magermilchpulver“ sei die stoffliche Zusammensetzung und nicht das Herstellungsverfahren maßgebend, zumal die Rekombinierung von Milcherzeugnissen aus ihren zuvor getrennten Bestandteilen eine in den Molkereien der Gemeinschaft übliche und anerkannte Praxis sei.
- 12 Dazu ist zu bemerken, daß Artikel 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 986/68 des Rates Magermilchpulver als „Milch . . . in Pulverform“ definiert, wobei im übrigen ein bestimmter Fett- und Wassergehalt festgelegt wird. Milch ist unter Buchstabe a dieses Artikels umschrieben als „das Gemelk einer oder mehrerer Kühe, dem nichts hinzugefügt und höchstens ein Teil der Fettstoffe entzogen worden ist“. Aus diesen Definitionen ergibt sich, daß ein Erzeugnis, für dessen Herstellung andere Stoffe als das Gemelk einer oder mehrerer Kühe verwendet worden sind, nach der vorstehend erwähnten Interventionsregelung nicht beihilfefähig ist, und zwar ungeachtet der chemischen Zusammensetzung des auf diese Weise gewonnenen Endprodukts.
- 13 Diese wörtliche Auslegung wird durch die Zielsetzung des in Rede stehenden Beihilfensystems bestätigt. Die Beihilfen sollen im Rahmen der durch die Verordnung Nr. 804/68 des Rates geschaffenen Interventionsregelung dazu

beitragen, daß die Milch zu dem im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse festgelegten Preis abgesetzt werden kann. Es würde diesem Ziel zuwiderlaufen, wenn Beihilfen für Magermilchpulver für ein Erzeugnis zu zahlen wären, das aus Stoffen hergestellt wurde, die sich nicht mehr auf dem Milchmarkt befinden oder für die bei ihrer Herstellung bereits ähnliche Beihilfen gezahlt wurden, wie dies gemäß Artikel 11 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates bei der Verarbeitung von Magermilch zu Kasein und Kaseinat der Fall ist.

- 14 Auf die erste Frage ist also zu antworten, daß ein Erzeugnis, das aus einer sprühtrockneten Mischung aus Magermilch und einem aus Molke, Natrium-Kaseinat sowie Laktose zusammengesetzten Pulver besteht, kein Magermilchpulver im Sinne der Gemeinschaftsvorschriften über die Beihilfen für Magermilchpulver und insbesondere im Sinne von Artikel 1 der Verordnung Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 ist, auch wenn es die gleiche Zusammensetzung aufweist wie Magermilchpulver, das aus dem Gemelk der Kuh stammt.

Zum Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts und des nationalen Rechts bei der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen

- 15 Wie sich aus den Erläuterungen des Verwaltungsgerichts Frankfurt ergibt, geht die fünfte Frage im Kern dahin, ob das Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970, eine unmittelbare Ermächtigungsgrundlage für die nationalen Behörden enthält, zu Unrecht gezahlte Beihilfen zurückzufordern, so daß die tatbestandlichen Voraussetzungen des Rückforderungsanspruchs in dieser Norm abschließend geregelt sind, oder ob für eine solche Rückforderung die nationalen Rechtsvorschriften maßgebend sind und welchen Einschränkungen gegebenenfalls eine derartige Anwendung des nationalen Rechts unterliegt.
- 16 Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst an die einschlägigen Regeln und allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts zu erinnern, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung entwickelt hat.

- 17 Im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen, auf denen das institutionelle System der Gemeinschaft beruht und die die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten beherrschen, ist es gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag Sache der Mitgliedstaaten, in ihrem Hoheitsgebiet für die Durchführung der Gemeinschaftsregelungen, namentlich im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, zu sorgen. Soweit das Gemeinschaftsrecht einschließlich der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze hierfür keine gemeinsamen Vorschriften enthält, gehen die nationalen Behörden bei dieser Durchführung der Gemeinschaftsregelungen nach den formellen und materiellen Bestimmungen ihres nationalen Rechts vor, wobei dieser Rechtsatz freilich, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 6. Juni 1972 (Rechtssache 94/71, Schlüter, Slg. S. 307) ausgeführt hat, mit den Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Einklang gebracht werden muß, die notwendig ist, um zu vermeiden, daß die Wirtschaftsteilnehmer ungleich behandelt werden.
- 18 In diesem Zusammenhang bestimmt Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates, daß die Mitgliedstaaten „gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ die erforderlichen Maßnahmen treffen, um Unregelmäßigkeiten, durch welche die Vorhaben des EAGFL beeinträchtigt würden, zu verhindern und zu verfolgen sowie die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen. Den zuständigen nationalen Behörden obliegt somit die Ausübung aller erforderlichen Kontrollfunktionen, um sicherzustellen, daß die Beihilfen nur unter den Bedingungen der Gemeinschaftsregelung gewährt werden und jede Verletzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften angemessen geahndet wird. Beim gegenwärtigen Stand seiner Entwicklung enthält das Gemeinschaftsrecht keine besonderen Bestimmungen über die Ausübung dieser Funktionen durch die zuständigen nationalen Verwaltungen.
- 19 Wie der Gerichtshof im Einklang mit diesen Grundsätzen wiederholt ausgesprochen hat (Urteile vom 5. 3. 1980 in der Rechtssache 265/78, Ferwerda, Slg. S. 617, vom 12. 6. 1980 in den Rechtssachen 119 und 126/79, Lippische Hauptgenossenschaft, Slg. S. 1863, vom 6. 5. 1982 in der Rechtssache 54/81, Fromme, Slg. S. 1449, sowie vom 6. 5. 1982 in den Rechtssachen 146, 192 und 193/81, BayWa, Slg. S. 1503), müssen die nationalen Gerichte Rechtsstreitigkeiten über die Wiedereinzahlung zu Unrecht aufgrund des Gemeinschaftsrechts geleisteter Zahlungen in Ermangelung gemeinschaftlicher Vorschriften nach ihrem nationalen Recht entscheiden, jedoch vorbehaltlich der durch das Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen, wonach die im nationa-

len Recht vorgesehenen Modalitäten nicht darauf hinauslaufen dürfen, daß die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich wird, und das nationale Recht im Vergleich zu den Verfahren, in denen über gleichartige, rein nationale Streitigkeiten entschieden wird, ohne Diskriminierung anzuwenden ist.

- 20 Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 regelt folglich nicht die Beziehung zwischen den Interventionsstellen und den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern und stellt insbesondere keine Rechtsgrundlage dar, aufgrund deren die nationalen Behörden befugt wären, zu Unrecht gezahlte Beihilfen von den Empfängern zurückzufordern; derartige Ansprüche richten sich nach nationalem Recht.
- 21 Zwar kann diese Verweisung auf das nationale Recht dazu führen, daß die Voraussetzungen für die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beihilfen sich in gewissem Umfang von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden. Das Ausmaß solcher, beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts übrigens unvermeidlicher Unterschiede wird jedoch durch die Grenzen vermindert, die der Gerichtshof in den zitierten Urteilen der Anwendung nationalen Rechts gezogen hat.
- 22 Die Anwendung des nationalen Rechts darf erstens die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigen. Das wäre vor allem dann der Fall, wenn diese Anwendung die Wiedereinzahlung von zu Unrecht geleisteten Zahlungen praktisch unmöglich machen würde. Außerdem wäre die Ausübung eines Ermessens hinsichtlich der Frage, ob die Rückforderung der zu Unrecht oder vorschriftswidrig gewährten Gemeinschaftsmittel zweckmäßig ist, damit unvereinbar, daß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 die nationalen Behörden verpflichtet, die zu Unrecht oder vorschriftswidrig ausgezahlten Beträge wiedereinzuziehen.
- 23 Bei der Anwendung nationalen Rechts dürfen zweitens keine Unterschiede im Vergleich zu Verfahren gemacht werden, in denen über gleichartige, aber rein nationale Rechtsstreitigkeiten entschieden wird. Zum einen müssen die nationalen Behörden auf diesem Gebiet ebenso sorgfältig vorgehen wie in vergleichbaren Fällen, in denen sie ausschließlich entsprechende nationale Rechtsvorschriften anzuwenden haben, und sie müssen nach Modalitäten verfahren, die die Wiedereinzahlung der fraglichen Beträge nicht schwieriger



gestalten als in diesen Fällen. Zum anderen dürfen ungeachtet des vorerwähnten Ausschlusses einer Ermessensentscheidung über die Zweckmäßigkeit der Rückforderung die Pflichten, die das nationale Recht denjenigen Unternehmen auferlegt, denen auf dem Gemeinschaftsrecht beruhende finanzielle Vorteile zu Unrecht gewährt wurden, nicht weiter gehen als die Pflichten derjenigen Unternehmen, die gleichartige, auf nationalem Recht beruhende Vorteile zu Unrecht erhalten haben, vorausgesetzt, beide Gruppen von Leistungsempfängern befinden sich in vergleichbarer Lage, so daß eine unterschiedliche Behandlung objektiv nicht zu rechtfertigen ist.

- 24 Sollte sich im übrigen herausstellen, daß Verschiedenartigkeiten der nationalen Rechtsvorschriften geeignet sind, die Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer der verschiedenen Mitgliedstaaten zu gefährden, Verzerrungen hervorzurufen oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu beeinträchtigen, so wäre es Aufgabe der zuständigen Gemeinschaftsorgane, die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen, um diese Unterschiede auszuräumen.
- 25 Die fünfte Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt ist demnach dahin zu beantworten, daß sich die Rückforderung von Beträgen, die aufgrund der Gemeinschaftsregelung zu Unrecht als Beihilfen gezahlt wurden, durch die nationalen Behörden beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts nach den Vorschriften und Modalitäten des nationalen Rechts richtet, vorbehaltlich der Grenzen, die das Gemeinschaftsrecht einer solchen Anwendung des nationalen Rechts setzt.
- 26 Angesichts dieser Antwort auf die fünfte Frage ist die sechste Frage, die für den Fall gestellt worden ist, daß die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen den Vorschriften und Modalitäten des Gemeinschaftsrechts unterliegen sollte, gegenstandslos.

#### Zum Vertrauensschutz und zur Wahrung der Rechtssicherheit bei der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen

- 27 Die siebente Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt geht im Kern dahin, ob es aufgrund der Grenzen, die das Gemeinschaftsrecht einer Anwendung des nationalen Rechts zieht, ausgeschlossen ist, daß bei der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen gegebenenfalls die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit berücksichtigt werden.

- 28 Das Verwaltungsgericht Frankfurt stellt diese Frage ausweislich der Vorlagebeschlüsse, um beurteilen zu können, ob die Anwendung von § 48 des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes auf einen Fall wie den hier vorliegenden mit den vorstehend dargestellten Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts in Einklang steht. In dieser Vorschrift wird zum Zweck des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit unter anderem bestimmt,
- daß ein rechtswidriger Verwaltungsakt, durch den eine Geldleistung gewährt wurde, nicht zurückgenommen werden darf, soweit der Adressat auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Rücknahme schutzwürdig ist;
  - daß der Empfänger einer solchen Leistung sich nach den einschlägigen Vorschriften des Zivilrechts auf den Wegfall der Bereicherung berufen kann, es sei denn, daß er die Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die die Rechtswidrigkeit der Gewährung begründet haben;
  - daß die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt zulässig ist, in dem die Behörde von den betreffenden Tatsachen Kenntnis erlangt hat, es sei denn, der Begünstigte hat den Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt;
  - daß die Herausgabe der ohne Rechtsgrund erbrachten Leistung nicht verlangt werden kann, wenn die Behörde wußte oder grob fahrlässig nicht wußte, daß sie die Leistung zu Unrecht gewährte.
- 29 Nach Ansicht der Kommission könnte die Anwendung zumindest einiger dieser Kriterien, die in der nationalen Bestimmung für den Ausschluß der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen vorgesehen sind, gegen den Grundsatz verstoßen, daß durch die Anwendung des nationalen Rechts die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigt werden dürfen. Dies sei insbesondere anzunehmen, wenn die Möglichkeit der Rückforderung des ohne Rechtsgrund Geleisteten von der Einhaltung einer zu kurzen Frist abhängt oder wenn bereits die bloße Kenntnis oder Fahrlässigkeit der nationalen Behörde genüge, um die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen auszuschließen.

- 30 Dazu ist zunächst zu bemerken, daß die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft sind. Daher kann es nicht als dieser Rechtsordnung widersprechend angesehen werden, wenn nationales Recht in einem Bereich wie dem der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Gemeinschaftsbeihilfen berechtigtes Vertrauen und Rechtssicherheit schützt. Eine Untersuchung der nationalen Regelungen der Mitgliedstaaten über die Rücknahme von Verwaltungsakten und die Rückforderung von zu Unrecht gewährten öffentlichen Geldleistungen zeigt im übrigen, daß das Bestreben, in der einen oder anderen Form ein Gleichgewicht zwischen dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung einerseits sowie dem Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes andererseits herzustellen, den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam ist.
- 31 Wenn die nationalen Behörden bei der Rückforderung von Gemeinschaftsbeihilfen nach den gleichen Vorschriften und Modalitäten vorgehen wie in vergleichbaren Fällen, in denen es sich um rein nationale Geldleistungen handelt, dann kann grundsätzlich nicht davon ausgegangen werden, daß diese Vorschriften und Modalitäten im Widerspruch zu der in Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 vorgesehenen Verpflichtung der nationalen Behörden stehen, vorschriftswidrig gewährte Geldbeträge wieder einzuziehen, und daher die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigen. Das gilt vor allem für solche Gründe für den Ausschluß der Rückforderung, die an ein Verhalten der Verwaltung selbst anknüpfen und von dieser somit vermieden werden können.
- 32 Der Grundsatz, wonach bei Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften keine Unterschiede zu gleichartigen, rein nationalen Verfahren gemacht werden dürfen, beinhaltet allerdings auch die Verpflichtung, daß bei der Anwendung einer Bestimmung, die wie § 48 Absatz 2 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts von der Würdigung der verschiedenen in Rede stehenden Interessen, also des öffentlichen Interesses an der Rücknahme des Verwaltungsakts einerseits und des Vertrauensschutzes für seinen Adressaten andererseits, abhängig macht, dem Interesse der Gemeinschaft in vollem Umfang Rechnung getragen wird.
- 33 Auf die siebente Frage ist daher zu antworten, daß das Gemeinschaftsrecht nationalen Rechtsvorschriften nicht entgegensteht, die für den Ausschluß einer Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen auf Kriterien wie

den Vertrauensschutz, den Wegfall der ungerechtfertigten Bereicherung, den Ablauf einer Frist oder den Umstand abstellen, daß die Verwaltung wußte oder grob fahrlässig nicht wußte, daß sie die fraglichen Beihilfen zu Unrecht gewährte, jedoch unter dem Vorbehalt, daß dabei die gleichen Voraussetzungen gelten wie für die Wiedereinziehung rein nationaler Geldleistungen und daß das Interesse der Gemeinschaft voll berücksichtigt wird.

### Zur Beweislast bei der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen

- 34 Mit seiner vierten Frage möchte das Verwaltungsgericht Frankfurt wissen, welche Beweislastregeln bei der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen gelten.
- 35 In diesem Zusammenhang hat die Kommission in ihren Erklärungen zu Recht darauf hingewiesen, daß sich die Frage der Beweislast bei einer Fallgestaltung wie hier nur in begrenztem Umfang stellt. Die nationalen Behörden haben zunächst von Amts wegen alle Möglichkeiten zur Ermittlung der Umstände auszuschöpfen, von denen die Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen im Einzelfall abhängt. Nur wenn die Aufklärung dieser Umstände unmöglich ist, kann sich die Frage stellen, zu wessen Lasten diese Unmöglichkeit geht und ob die nationalen Behörden gleichwohl gegen das betroffene Unternehmen vorgehen können.
- 36 Was das insoweit anwendbare Recht betrifft, so macht Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 bei der Verweisung auf das nationale Recht für die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen keinen Unterschied zwischen den materiell-rechtlichen Voraussetzungen einer solchen Rückforderung und den Verfahrens- und Formvorschriften, nach denen die Rückforderung zu erfolgen hat. Die einen wie die anderen, einschließlich der Beweislastregeln, bestimmen sich folglich nach nationalem Recht, vorbehaltlich der vorstehend dargelegten Grenzen, die sich insoweit aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben können. Die in den Vorlagebeschlüssen enthaltenen Angaben zum Inhalt der einschlägigen Regeln des nationalen Rechts gestatten es dem Gerichtshof nicht, in diesem Zusammenhang weitere Kriterien für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu entwickeln.

- 37 Die Deutsche Milchkontor GmbH, die Firma E. Kampffmeyer, die Schwarzwaldmilch GmbH und die Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG haben jedoch noch vorgetragen, im Fall der Ausfuhr von Magermilchpulver nach Italien gemäß den Vorschriften der Verordnung Nr. 1624/76 der Kommission gelte für den Beweis, daß das ausgeführte Erzeugnis der Gemeinschaftsregelung entsprochen habe, das Gemeinschaftsrecht. Dieser Beweis folge daraus, daß die italienischen Empfänger den italienischen Behörden gegenüber die erforderlichen Nachweise für die Freigabe der in dieser Verordnung vorgesehenen Kautions geführt hätten.
- 38 Dazu ist zu sagen, daß Gegenstand des Nachweises, der nach der Verordnung Nr. 1624/76 im Empfängermitgliedstaat gegenüber den Behörden dieses Staates erbracht wird, die Denaturierung oder Verarbeitung des Magermilchpulvers durch den Importeur ist; er bezweckt die Freigabe der Kautions durch die Behörden des Empfängermitgliedstaats. Dieser Nachweis betrifft nicht die Frage, ob das zum Zwecke der Denaturierung oder Verarbeitung ausgeführte Magermilchpulver den Voraussetzungen der Verordnung Nr. 986/68 für die Gewährung der Beihilfen im Ausfuhrmitgliedstaat entsprach.
- 39 Die vierte Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt ist also dahin zu beantworten, daß die Beweislast bei der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen durch das nationale Recht geregelt wird, vorbehaltlich der Grenzen, die sich insoweit aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben können.
- Zu der Verpflichtung, die Herstellung des Magermilchpulvers im Herstellerbetrieb zu kontrollieren
- 40 Mit seiner zweiten und dritten Frage möchte das Verwaltungsgericht Frankfurt schließlich wissen, ob die nationalen Behörden verpflichtet sind, die Herstellung des Magermilchpulvers im Herstellerbetrieb zu kontrollieren und ob gegebenenfalls ein Verstoß gegen diese Verpflichtung dazu führen kann, daß die Rückforderung der zu Unrecht gezahlten Beihilfen ausgeschlossen ist.
- 41 Die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und des Vereinigten Königreichs haben das Bestehen einer solchen Verpflichtung mit der Begründung verneint, die Verordnung Nr. 990/72 der Kommission, auf deren Artikel 10 das Verwaltungsgericht Frankfurt in seinen Fragen verwiesen hat, regle nur die Denaturierung von Magermilchpulver und dessen Verarbeitung zu Mischfutter, nicht aber die Herstellung von Magermilchpulver.

- 42 Dazu ist zu bemerken, daß Vorschriften wie Artikel 10 der Verordnung Nr. 990/72 der Kommission und Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates, die eine Verpflichtung der nationalen Behörden zur Vornahme bestimmter Kontrollen vorsehen, um die Einhaltung der einschlägigen Gemeinschaftsregelung sicherzustellen, nur eine Verpflichtung ausdrücklich bekräftigen, die den Mitgliedstaaten bereits nach dem in Artikel 5 EWG-Vertrag niedergelegten Grundsatz der Zusammenarbeit obliegt.
- 43 Die Mitgliedstaaten haben folglich durch geeignete Kontrollen nachzuprüfen, ob das Magermilchpulver der einschlägigen Gemeinschaftsregelung entspricht, um zu verhindern, daß Gemeinschaftsbeihilfen für nicht beihilfefähige Erzeugnisse gezahlt werden. Es ist Sache des nationalen Gerichts zu beurteilen, welche Kontrollen unter Berücksichtigung insbesondere der Umstände des Falles und der zur fraglichen Zeit verfügbaren technischen Methoden dafür erforderlich sind.
- 44 Was die Folgen eines Verstoßes gegen diese Kontrollpflicht für die Rückforderung zu Unrecht gewährter Geldleistungen und insbesondere die Frage anbelangt, ob die Beihilfeempfänger unter Berufung auf einen solchen Verstoß eine Rückzahlung verweigern können, so ergibt sich aus den vorstehenden Ausführungen zum Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts und des nationalen Rechts zur Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen sowie zum Vertrauensschutz und zur Wahrung der Rechtssicherheit, daß diese Folgen sich beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts nach nationalem Recht und nicht nach Gemeinschaftsrecht bestimmen. Deshalb ist es auch Sache der nationalen Gerichte, darüber nach dem anwendbaren nationalen Recht zu entscheiden.
- 45 Auf die zweite und dritte Frage ist daher zu antworten, daß die nationalen Behörden die Herstellung des Magermilchpulvers durch Nachprüfungen im Herstellerbetrieb zu kontrollieren haben, wenn eine solche Kontrolle notwendig ist, um die Einhaltung der Gemeinschaftsregelung sicherzustellen, und daß es Sache des nationalen Gerichts ist, die Folgen eines etwaigen Verstoßes gegen die Verpflichtung nach dem anwendbaren nationalen Recht zu beurteilen.

#### Kosten

- 46 Die Auslagen der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und des Vereinigten Königreichs sowie der Kommission der Europäischen Gemein-

schaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei dem nationalen Gericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Frankfurt mit Beschlüssen vom 3. Juni 1982 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Ein Erzeugnis, das aus einer sprühgetrockneten Mischung aus Magermilch und einem aus Molke, Natrium-Kaseinat sowie Laktose zusammengesetzten Pulver besteht, ist kein Magermilchpulver im Sinne der Gemeinschaftsvorschriften über die Beihilfen für Magermilchpulver und insbesondere im Sinne von Artikel 1 der Verordnung Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968, auch wenn es die gleiche Zusammensetzung aufweist wie Magermilchpulver, das aus dem Gemelk der Kuh stammt.
2. Die Rückforderung von Beträgen, die aufgrund der Gemeinschaftsregelung zu Unrecht als Beihilfen gezahlt wurden, durch die nationalen Behörden richtet sich beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts nach den Vorschriften und Modalitäten des nationalen Rechts, vorbehaltlich der Grenzen, die das Gemeinschaftsrecht einer solchen Anwendung des nationalen Rechts setzt.
3. Das Gemeinschaftsrecht steht nationalen Rechtsvorschriften nicht entgegen, die für den Ausschluß einer Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen auf Kriterien wie den Vertrauensschutz, den Wegfall der ungerechtfertigten Bereicherung, den Ablauf einer Frist oder den Umstand abstellen, daß die Verwaltung wußte oder grob fahrlässig nicht wußte, daß sie die fraglichen Beihilfen zu Unrecht gewährte, jedoch unter dem Vorbehalt, daß dabei die gleichen Voraussetzungen gelten wie für die Wiedereinziehung rein nationaler Geldleistungen und daß das Interesse der Gemeinschaft voll berücksichtigt wird.
4. Die Beweislast bei der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen wird durch das nationale Recht geregelt, vorbehaltlich der Grenzen, die sich insoweit aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben können.

5. Die nationalen Behörden haben die Herstellung des Magermilchpulvers durch Nachprüfungen im Herstellerbetrieb zu kontrollieren, wenn eine solche Kontrolle notwendig ist, um die Einhaltung der Gemeinschaftsregelung sicherzustellen. Es ist Sache des nationalen Gerichts, die Folgen eines etwaigen Verstoßes gegen diese Verpflichtung nach dem anwendbaren nationalen Recht zu beurteilen.

Everling

Mackenzie Stuart

Due

Galmot

Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. September 1983.

Der Kanzler

Der Präsident der Fünften Kammer

Im Auftrag

H. A. Rühl

U. Everling

Hauptverwaltungsrat

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
PIETER VERLOREN VAN THEMAAT  
VOM 8. JUNI 1983 <sup>1</sup>

*Herr Präsident,  
meine Herren Richter!*

1. Einleitung

*1.1. Zusammenfassung der früheren Rechtsprechung*

In den Rechtssachen 205 bis 215/82 werden Sie erneut mit einer Anzahl Rechtsfragen konfrontiert, die mit der in Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr.

729/70 des Rates vom 21. April 1970 (ABl. L 94, 1970, S. 13) niedergelegten Verpflichtung der Mitgliedstaaten zusammenhängen, im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik unter anderem „die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen“. Die Urteile, die bis dann bereits von Ihnen zu dem genannten Artikel 8 erlassen wurden oder die dafür mittelbar von

<sup>1</sup> — Aus dem Niederländischen übersetzt.