

SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT
CHRISTINE STIX-HACKL

vom 25. April 2002¹

I — Einleitung

1. Mit der vorliegenden Klage wendet sich die Bundesrepublik Deutschland gegen die Entscheidung 99/596/EG der Kommission vom 28. Juli 1999² (in der Folge: streitige Entscheidung), soweit damit zu Lasten der Bundesrepublik Deutschland (Mecklenburg-Vorpommern) für das Haushaltsjahr 1995 für den Sektor Kulturpflanzen eine finanzielle Berichtigung um 5 % statt um 2 % und somit ein Betrag von 18 236 469,20 DM festgesetzt wird.

(EWG) Nr. 729/70 des Rates³ geregelt. Nach den Artikeln 1 Absatz 2 Buchstabe b und 3 Absatz 1 dieser Verordnung werden durch den EAGFL, Abteilung Garantie, die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte finanziert, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden.

3. Zu diesen Interventionen zählen auch die im vorliegenden Fall gegenständlichen Ausgleichszahlungen im Bereich der Kulturpflanzen, die auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates⁴ und weiterer spezifischer Verordnungen⁵ ausbezahlt werden.

II — Rechtlicher Rahmen

2. Die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik wird durch die Verordnung

4. Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 verpflichtet die Mitgliedstaaten, sich zu vergewissern, dass die durch den

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ... zur Änderung der Entscheidung 99/187/EG vom 3. Februar 1999 über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1995 finanzierten Ausgaben [bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(1999) 2476 endg.] (ABl. L 226, S. 26).

3 — ... vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13).

4 — ... vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABl. L 181, S. 12).

5 — Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren (ABl. L 215, S. 85) und Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für Aufforstungsmaßnahmen in der Landwirtschaft (ABl. L 215, S. 96).

EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen sowie infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossene Beträge wieder einzuziehen.

5. Hinsichtlich der Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten nach diesem Artikel zu treffen haben, um die ordnungsgemäße Durchführung der durch den EAGFL finanzierten Vorhaben sicherzustellen, ist für den Sektor der Kulturpflanzen auf die Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates⁶ zu verweisen, nach der in jedem Mitgliedstaat ein integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (in der Folge: INVEKOS) einzurichten ist.

6. Das INVEKOS umfasst nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 3508/92 u. a. ein alphanumerisches System zur Identifizierung der landwirtschaftlich genutzten Parzellen. Gemäß Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission⁷, welche die Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 3508/92 enthält, können die Mitgliedstaaten auch auf eine andere Einheit als die landwirtschaftlich genutzte Parzelle — wie beispielsweise die Katasterparzelle oder mehrere von einer natürlichen Umfriedung begrenzte, zusammenhängende Parzellen — zurückgreifen.

7. Nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3508/92 überprüft der Mitgliedstaat

die Beihilfeanträge im Wege der Verwaltungskontrolle. Gemäß Artikel 8 Absatz 2 werden die Verwaltungskontrollen durch Stichproben vor Ort in ausgewählten Landwirtschaftsbetrieben ergänzt. Für die gesamten Kontrollen stellt der Mitgliedstaat einen Stichprobenplan auf.

8. Die Verordnung Nr. 3887/92 bestimmt in Artikel 6 Absatz 1 hinsichtlich der Verwaltungskontrollen und der Kontrollen vor Ort, dass diese so durchzuführen sind, dass zuverlässig geprüft werden kann, ob die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen und Prämien eingehalten werden. Zur Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen bestimmt Artikel 6 Absätze 3 bis 5 auszugsweise:

„(3) Die Kontrollen vor Ort müssen sich zumindest auf eine signifikante Stichprobe der Anträge erstrecken, d. h. auf

...

— 5 % der Beihilfeanträge ‚Flächen‘ — jedoch wird dieser Prozentsatz für Beihilfeanträge ‚Flächen‘ auf 3 % verringert für die Zahl von Anträgen, die pro Kalenderjahr die Anzahl von 700 000 überschreiten.

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

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

Werden bei den Besuchen vor Ort in einem Gebiet oder einem Teilgebiet bedeutende Unregelmäßigkeiten festgestellt, so führen die zuständigen Behörden im laufenden Jahr zusätzliche Kontrollen durch und sehen für dieses Gebiet bzw. Teilgebiet im kommenden Jahr einen höheren Prozentsatz von Anträgen vor, die einer Kontrolle zu unterziehen sind.

— sonstige von den Mitgliedstaaten festzulegende Parameter.

(4) Die zuständige Behörde legt anhand einer Risikoanalyse und je nach der Repräsentativität der eingereichten Beihilfeanträge fest, welche Anträge vor Ort kontrolliert werden sollen. Bei der Risikoanalyse werden folgende Faktoren berücksichtigt:

— Beihilfebeträge;

— Zahl der Parzellen, Fläche ..., für die die Beihilfe beantragt wird;

— Entwicklung gegenüber dem Vorjahr;

— Kontrollergebnisse der Vorjahre;

(5) Die Kontrollen vor Ort werden unangekündigt durchgeführt und erstrecken sich auf sämtliche landwirtschaftlich genutzte Parzellen ..., für die Anträge gestellt wurden. ...“

9. Entscheidet sich ein Mitgliedstaat dafür, die in Artikel 6 Absatz 3 genannte Stichprobe ganz oder teilweise durch Fernerkundung zu kontrollieren, so hat er nach Artikel 7 Absatz 1 dieser Verordnung u. a. alle Anträge körperlich zu kontrollieren, bei denen aufgrund der Fotoauswertung nicht zur Zufriedenheit der zuständigen Behörde darauf geschlossen werden kann, dass die gemachten Angaben korrekt sind.

10. Werden von einem Mitgliedstaat die genannten Kontrollbestimmungen verletzt oder die Verpflichtungen daraus nicht eingehalten, ist die Kommission gehalten, insoweit die Übernahme der Ausgaben zu verweigern. Nach Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 werden die finanziellen Folgen der „Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind“, nämlich nicht von der Gemeinschaft getragen.

III — Sachverhalt und Verfahren

Schriftwechsels mit den deutschen Behörden, während dem die Kommission ihre Einwände aufrecht erhielt und weiter ausführte.

11. Im Haushaltsjahr 1995, das dem Erntejahr 1994 entspricht, wurden vom Land Mecklenburg-Vorpommern im Sektor Kulturpflanzen Beihilfen bewilligt. Die Verwendung dieser Beihilfen wurde mit dem in Mecklenburg-Vorpommern eingerichteten INVEKOS gemäß den Verordnungen Nr. 3508/92 und Nr. 3887/92 kontrolliert.

15. Mit Schreiben vom 17. Juni 1997 teilte die Kommission dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten die vorläufigen Schlussfolgerungen aus der Prüfung vom 23. bis 27. Oktober 1995 in Mecklenburg-Vorpommern mit und schlug eine Berichtigung in Höhe von 5 % der Ausgaben vor.

12. Zur Vorbereitung des Rechnungsabschlusses für das Haushaltsjahr 1995 nahm die Kommission in der Zeit vom 23. bis 27. Oktober 1995 in Mecklenburg-Vorpommern eine Prüfung nach den Verordnungen Nr. 1765/92, Nr. 2078/92 und Nr. 2080/92 vor.

16. Nach weiterem mündlichem und schriftlichem Austausch zwischen den deutschen Behörden und der Kommission teilte diese den deutschen Behörden mit Schreiben vom 12. Juni 1998 die Schlussfolgerungen aus der Prüfung in Mecklenburg-Vorpommern im Sinne der Entscheidung 94/442 förmlich mit. In diesem Schreiben führte die Kommission aus, dass sie aufgrund der Darlegungen der deutschen Behörden von der beabsichtigten 5%igen finanziellen Berichtigung absche und nunmehr eine finanzielle Berichtigung in Höhe von 2 % für angemessen halte.

13. Die Kommission übermittelte den deutschen Behörden ihre Bemerkungen mit Schreiben vom 13. Februar 1996. Darin wies sie insbesondere darauf hin, dass hinsichtlich der Kulturpflanzenregelung Kontroll- und Verwaltungsmängel festgestellt worden seien. Insbesondere verwies sie auf die Mangelhaftigkeit der Vor-Ort-Kontrollen.

14. Die Bemerkungen der Kommission zu den Feststellungen ihrer Prüfung bildeten in der Folge den Gegenstand eines mehrfachen

17. Die Kommission stützte diese Neubewertung des Risikos eines Schadens für den Gemeinschaftshaushalt auf mehrere Erwägungen, darunter folgende: „Nach Angaben des Schreibens des BML vom

3. September 1997 stimmen in Mecklenburg-Vorpommern in etwa 90 % aller Feldstücke die Nutzung mit einer Kulturpflanze bzw. die Stilllegung mit dem Feldstück überein. Diese Aussage, deren Stimmigkeit bei späteren Rechnungsabschlussprüfungen überprüft werden kann, ist von entscheidender Bedeutung bei der Bewertung des für den Gemeinschaftshaushalt eventuell entstandenen Schadens.“ Die Kommission behielt sich gleichwohl vor, den Berichtigungssatz zu erhöhen, wenn sich bei einer im Jahre 1998 durchzuführenden Prüfung Zweifel an der Richtigkeit der Auskünfte der deutschen Behörden, die zu der Änderung des Berichtigungssatzes geführt haben, ergeben sollten.

18. Mit Schreiben vom 28. Juli 1998 beantragte die deutsche Regierung die Einleitung eines Schlichtungsverfahrens.

19. Im August 1998 führten die Kommissionsdienststellen in Mecklenburg-Vorpommern einen weiteren Kontrollbesuch (in der Folge: zweiter Kontrollbesuch) durch.

20. In ihrem Schreiben vom 24. November 1998 an die deutschen Behörden, das auch der Schlichtungsstelle übermittelt wurde, sprach die Kommission insbesondere die Ergebnisse des zweiten Kontrollbesuchs wie folgt an:

„Darf ich Sie außerdem auf folgenden Aspekt hinweisen, der im Rahmen des

Schlichtungsverfahrens wichtig werden könnte: Bei einem gemeinsamen Kontrollbesuch der GD VI und der Finanzkontrolle im August 1998 ist aufgefallen, dass bei sehr vielen Anträgen die tatsächlich bewirtschaftete Fläche von der Katasterfläche der Flurstücke abweicht bzw. dass die tatsächlich bewirtschaftete Fläche nicht vollständig für ein Feldstück gemeldet wurde. Sollten sich die Angaben zu der tatsächlich bewirtschafteten Fläche nicht aus dem Kataster ergeben, sondern auf Angaben des Landwirts beruhen, so würde dies die Notwendigkeit der Vermessung der Feldstücke bei den Vor-Ort-Kontrollen noch unterstreichen. Sollte sich diese Annahme als richtig erweisen, würde das Argument der deutschen Behörden, wonach rund 90 % der Feldstücke mit einer einzigen Kultur bestellt bzw. vollständig stillgelegt wurden, an Wert verlieren. Die Angelegenheit wird derzeit untersucht, und ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie mir Ihre etwaigen Bemerkungen hierzu möglichst bald übermitteln könnten.“

21. In ihrem Schlussbericht vom 30. Dezember 1998, der auf der Grundlage einer Anhörung der Kommission am 4. November 1998 und der deutschen Behörden am 3. Dezember 1998 sowie mehrerer schriftlicher Stellungnahmen beider Parteien erstellt wurde, nimmt die Schlichtungsstelle von den im Schreiben vom 24. November 1998 geäußerten Bedenken der Kommission und der dazu erfolgten Antwort der deutschen Behörden Kenntnis. Die Schlichtungsstelle weist auf die Schwächen des Kontrollsystems, zugleich aber auch auf die Anstrengungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern hin; da es sich um ein neues Bundesland handle, würden diese Anstrengungen eine besondere Anerkennung verdienen. Die Schlichtungsstelle gelangt damit zu dem Schluss, dass es in jedem Fall gerechtfertigt

war, den pauschalen Berichtigungssatz von 5 %, wie anfangs von den Dienststellen der Kommission vorgesehen, nicht anzuwenden.

22. Im Zusammenfassenden Bericht vom 12. Jänner 1999 über die Kontrollergebnisse für den Rechnungsabschluss des EAGFL, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1995 schlug die Kommission aufgrund der bis dahin in dem Prüfungsverfahren erlangten Erkenntnisse eine finanzielle Berichtigung um 2 % anstatt um 5 % vor. Diese Berichtigung stand allerdings unter dem Vorbehalt, dass sich die Erklärung der deutschen Behörden, in Mecklenburg-Vorpommern seien rund 90 % aller Feldstücke mit einer einzigen Kultur bestellt oder stillgelegt, bei einer späteren Rechnungsabschlusskontrolle als richtig erweise (in der Folge: Vorbehalt).

23. Im Nachtrag vom 27. Mai 1999 zum Zusammenfassenden Bericht nahm die Kommission zu den Ergebnissen der Schlichtungsstelle vom 30. Dezember 1998 Stellung. Sie führte aus, das Kontrollsystem lasse zwar keinen manifesten Missbrauch erkennen, weise aber gravierende Mängel auf, was eine Berichtigung um 5 % rechtfertige. Das Ergebnis der Kontrolle vom August 1998 habe eine Situation erkennen lassen, die noch schlimmer sei, als sie befürchtet habe, was den deutschen Behörden mit Schreiben vom 24. November 1998 mitgeteilt, von der Schlichtungsstelle in ihrem Schlussbericht aber nicht berücksichtigt worden sei. Insbesondere würden 15 %

der Feldstücke mehrfach genutzt und die zu diesen Feldstücken gehörenden Parzellen machten 29 % aller Parzellen aus. Fast alle Feldstücke setzten sich aus einer Gesamtheit von Flurstücken zusammen, und mehr als die Hälfte der Flurstücke seien auf zwei oder mehr Feldstücke aufgeteilt, die oft demselben Erzeuger gehörten.

24. Der Nachtrag ging den deutschen Behörden nach eigenen Angaben am 21. Juni 1999 zu.

25. Mit Schreiben vom 18. Juni 1999 übermittelte die Kommission unter Bezugnahme auf das Schlichtungsverfahren ihre endgültigen Schlussfolgerungen zum Rechnungsabschluss des EAGFL, Abteilung Garantie, Haushaltsjahr 1995, Sektor Kulturpflanzen. Diese Schlussfolgerungen stimmen inhaltlich im Wesentlichen mit dem Nachtrag zum Zusammenfassenden Bericht überein.

26. Nach Anhörung der Mitgliedstaaten durch den EAGFL-Ausschuss am 22. Juni 1999 erließ die Kommission am 28. Juli 1999 die angefochtene Entscheidung. Darin wurde zu Lasten der Bundesrepublik Deutschland (Mecklenburg-Vorpommern) eine Berichtigung in Höhe von 5 % der Ausgaben, d. h. in Höhe von 30 394 115,33 DM, festgesetzt.

27. Mit ihrer am 7. Oktober 1999 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes

eingetragenen Klage beantragt die Bundesrepublik Deutschland, die angefochtene Entscheidung insoweit aufzuheben, als ihr darin ein Betrag von 18 236 469,20 DM angelastet wird. Dieser Betrag entspricht der Differenz zwischen der 5%igen und der 2%igen Berichtigung.

28. Die Kommission beantragt, die Klage abzuweisen und der Klägerin die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

IV — Vorbemerkungen zum Rechtsstreit

29. Bevor auf die Rügen im Einzelnen eingegangen werden kann, bedarf es zunächst einiger Erläuterungen.

1. Hintergrund des Rechtsstreits: Maßstäbe für die Risikoeinschätzung

30. Eine besondere Komplikation ergibt sich zunächst daraus, dass vorliegend drei unterschiedlich definierte Flächeneinheiten und damit drei verschiedene Bezugsgrößen verwendet werden, nämlich „Parzelle“, „Feldstück“ und „Flurstück“.

31. Die Parzelle ist die Flächeneinheit, an die das INVEKOS nach der Verordnung Nr. 3508/92 anknüpft. Nach Artikel 1 Absatz 4 dieser Verordnung versteht man unter „landwirtschaftlich genutzte[r] Parzelle, ein zusammenhängendes Stück Land, das von einem einzigen Betriebsinhaber für eine bestimmte Kultur genutzt wird“. Eine Parzelle ist also immer nur mit einer Fruchtart bestellt oder stillgelegt („nutzungsbezogene“ Flächeneinheit) und stellt nach Aussage der Kommission die für sie maßgebliche Bezugs- und Rechnungsgröße dar.

32. Die deutsche Kulturpflanzen-Ausgleichszahlungsverordnung⁸ (in der Folge: KAV) kennt dagegen neben der Parzelle auch Feldstücke und Flurstücke. Das deutsche System zur Identifizierung von landwirtschaftlich genutzten Flächen beruht dabei primär auf den Feldstücken. Nach § 3 Absatz 4a KAV handelt es sich bei einem Feldstück um „eine zusammenhängende landwirtschaftlich genutzte Fläche eines Erzeugers, die mit einer oder mehreren Fruchtarten bestellt oder stillgelegt ist und die von natürlichen Grenzen oder Flächen, die nicht von diesem Erzeuger bewirtschaftet werden, umgeben ist. Ein Feldstück kann aus einem oder mehreren Flurstücken oder Flurstücksteilen bestehen“. Feldstücke sind also „lagebezogene“ Flächeneinheiten.

33. Das Flurstück wird seinerseits durch § 3 Absatz 3 KAV als „eine im Kataster abge-

⁸ — BGBl. 1995 I, S. 1562.

grenzte Fläche“ — und damit als „eigentumsbezogene“ Flächeneinheit — definiert.

34. Aus den unterschiedlichen Definitionen folgt, dass sich die drei genannten Flächeneinheiten überschneiden können und sich aus den jeweils anderen Flächeneinheiten oder deren Teilen zusammensetzen können.

35. In diesem Zusammenhang ist zunächst festzuhalten, dass definitionsgemäß lediglich im Falle der Parzelle die Nutzungsfläche einer Fruchtart in jedem Fall mit der Parzellenfläche übereinstimmt, hingegen Feldstück und Flurstück polykulturell bepflanzt sein können, weshalb die Fläche einer bestimmten, auf einem Feldstück oder Flurstück angebauten Fruchtart, auch nur einen Teil dieser Flächen ausmachen kann.

36. Ferner ist zu beachten, dass sich nur im Fall des Flurstücks die tatsächliche Flächengröße unmittelbar aus dem Kataster ergibt.

37. Diese beiden Punkte sind für die Problematik relevant, welche Kontrollen im Land Mecklenburg-Vorpommern durchzuführen gewesen wären, um die Richtigkeit der Beihilfeleistungen zu gewährleisten, und betreffen damit letztlich die Frage des Ausmaßes der Risikofläche. Von einer Vermessung der Feldstücke als „lagebezogener“ Flächeneinheiten kann näm-

lich nur abgesehen werden, wenn und soweit Feldstücke vollständig und monokulturell bepflanzt sind und sich aus kompletten Flurstücken zusammensetzen. Denn in diesem Fall kann die Fläche des (oder der) Feldstückes(e) über die Flurstücke aus dem Kataster ermittelt werden und ein Augenschein genügt um zu prüfen, ob das Feldstück flächendeckend und somit über die sich aus dem Kataster ergebende Fläche mit einer bestimmten Kulturpflanze bestellt ist.

2. Klageaufbau

38. Die Bundesrepublik Deutschland weist zunächst darauf hin, dass die Kommission im Nachtrag zum Zusammenfassenden Bericht die Erhöhung der finanziellen Berichtigung von 2 % auf 5 % mit folgenden sieben Feststellungen begründet:

- 1) Die Risikobewertung beziehe sich nicht auf 10 % oder 15 % der Feldstücke, sondern auf 29 % aller landwirtschaftlich genutzten Parzellen.
- 2) Fast alle Feldstücke setzten sich aus mehreren Flurstücken zusammen.

- 3) Mehr als die Hälfte der Flurstücke liege in zwei oder mehr Feldstücken, die häufig ein und demselben Erzeuger gehörten. In diesen Fällen sei nicht auszuschließen, dass für eine landwirtschaftlich genutzte Parzelle, für die eine höhere Beihilfe gewährt worden sei, überhöhte Flächen gemeldet worden seien.
 - 4) Ein Risiko sei für etwa 50 % aller Parzellen in Mecklenburg-Vorpommern gegeben.
 - 5) Mangels umfassender Gegenkontrolle sei die Gefahr von Übererklärungen sehr groß gewesen.
 - 6) Das Amt Schwerin habe weniger Kontrollen durchgeführt als angegeben und unrichtige Zahlenangaben über die durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen gemacht.
 - 7) Es bestünden Zweifel, ob das Amt Schwerin tatsächlich die Risikoanalyse wie angegeben durchgeführt habe.
- wendung eines Berichtigungssatzes von 2 % anstatt des ursprünglich vorgesehenen Satzes von 5 % erledigt. Zweitens sei die angefochtene Entscheidung mit wesentlichen Verfahrensfehlern behaftet, da sie auf Argumente — die oben in Nummer 38 genannten Feststellungen 1 bis 4 (in der Folge: Feststellungen Nrn. 1 bis 4) — gestützt sei, die zum einen weder Gegenstand des schriftlichen Rechnungsabschlussverfahrens noch der bilateralen Gespräche, noch des Schlichtungsverfahrens gewesen seien, und die zum anderen unrichtig seien. Drittens seien die Argumente, die Gegenstand des Schlichtungsverfahrens gewesen seien — die oben in Nummer 38 genannten Feststellungen 5 bis 7 (in der Folge: Feststellungen Nrn. 5 bis 7) — für die Frage einer Erhöhung der finanziellen Berichtigung unerheblich. Viertens sei schließlich die Risikobewertung durch die Kommission unzutreffend.
3. Schlussfolgerungen aus dem Vergleich zwischen dem Hintergrund des Rechtsstreits und dem Aufbau der Klage
- a) Die Feststellungen der Kommission im Lichte der unterschiedlichen Flächeneinheits-Begriffe

39. Das Vorbringen der deutschen Regierung zur Begründung der Klage ist in vier Klagegründe gegliedert: Erstens sei der Vorbehalt der Kommission für die An-

40. Es ist erforderlich, sich das Verhältnis zwischen den drei verwendeten Flächenbegriffen vor Augen zu halten, um den

Aussagegehalt der Feststellungen Nrn. 1 bis 4 im Nachtrag zum Zusammenfassenden Bericht vor allem hinsichtlich ihres „Mehrwerts“ im Vergleich zu den Grundannahmen, die bereits vor dem Nachtrag Gegenstand des Berichtigungsverfahrens waren, und hinsichtlich ihres Verhältnisses zu den Ergebnissen des zweiten Kontrollbesuchs ermitteln zu können.

41. Es ist von der Annahme auszugehen, dass polykulturelle Feldstücke deshalb zu vermessen sind, weil sie grundsätzlich als Risikoflächen im Hinblick auf Übererklärungen gelten, und dass eine anlässlich des ersten Kontrollbesuchs durchgeführte Stichprobe im Wege einer Hochrechnung⁹ ergab, dass 17,3 % dieser Risikoflächen tatsächlich von einer Übererklärung betroffen sind (so genanntes Übererklärungsrisiko).

42. Ein Teil der Feststellungen Nrn. 1 bis 4 ist auf das Ergebnis des zweiten Kontrollbesuchs zurückzuführen, wonach — anstatt wie von der Klägerin zugesichert 10 % — in Wirklichkeit 15 % der Feldstücke polykulturell bebaut wurden¹⁰.

43. Aus den Angaben der Kommission geht hervor, dass sie ursprünglich, und zwar

⁹ — Zur Zulässigkeit von Hochrechnungen siehe die Ausführungen von Generalanwalt Alber in der Rechtssache C-242/97 (Belgien/Kommission, Slg. 2000, I-3421, Nrn. 44 bis 54). Siehe zuletzt auch das Urteil vom 24. Januar 2002 in der Rechtssache C-118/99 (Frankreich/Kommission, Slg. 2002, I-747, Randnrn. 41 ff.).

¹⁰ — Siehe Feststellung Nr. 1.

intern, von einem Risikoparzellen-Anteil in Höhe von 18 % ausging, was den von der Klägerin genannten 10 % der polykulturellen Feldstücke entsprochen habe. Wenn man nun auf Grund des zweiten Kontrollbesuchs von 15 % polykulturellen Feldstücken ausgehe, so solle der Anteil der risikoträchtigen (in polykulturellen Feldstücken liegenden) Parzellen 29 % betragen. Unter Zugrundelegung des (selben) Übererklärungsrisikos von 17,3 % komme man bei 18 % Risikoparzellen auf ein Verlustrisiko von ca. 3 %, bei 29 % Risikoparzellen auf eines von mehr als 5 %.

44. Die Aussage in der Feststellung Nr. 1 hinsichtlich des Anteils an Risikoparzellen stellt demgemäß seitens der Kommission eine Umlegung der ursprünglich anhand von Proben, deren Repräsentativität offenbar außer Streit ist, hergestellten Relation zwischen dem Anteil polykultureller Feldstücke und Risikoparzellen, auf den — im Zuge des zweiten Kontrollbesuchs festgestellten — Anteil polykultureller Feldstücke dar. Es handelt sich damit offenbar nicht um einen Wechsel in der Bezugsgröße, der *als solcher* das Verlustrisiko für den Gemeinschaftshaushalt erhöht hätte.

45. Die Feststellungen Nr. 2 und Nr. 3 stehen im Zusammenhang mit der Erkenntnis der Kommission aus dem zweiten Kontrollbesuch, wonach monokulturelle Feldstücke nur dann zu den risikofreien Flächen zu zählen seien, wenn diese mit den Flurstücken übereinstimmten. Da dies bei einem bestimmten Teil der Feldstücke nicht gegeben sei, sei auch ein Teil der verbleibenden 85 % monokulturelle Feldstücke risikobehaftet (in der Folge: Feld-

stück-Flurstück-Problematik). In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass sich fast sämtliche Feldstücke aus mehreren Flurstücken zusammensetzen. Die Klägerin führt dazu aus, dass dies zu treffend die Situation beschreibe, die sich aus den auch der Kommission bereits bekannten Verhältnissen vor Ort ergebe. Die Feststellung, dass mehr als die Hälfte der Flurstücke in zwei oder mehr Feldstücken liege, die häufig ein und demselben Erzeuger gehörten, beruht auf einer Hochrechnung aus den von der Kommission eingesehenen Beihilfeanträgen.

46. Schließlich stellt die Feststellung Nr. 4, wonach etwa 50 % aller Parzellen Risikoparzellen ausmachen, eine Schlussfolgerung aus den beiden Haupterkennnissen des zweiten Kontrollbesuchs und den vorgenannten Feststellungen dar: Sie errechnet sich nach den Angaben der Kommission in der Klagebeantwortung einerseits aus den 29 % risikobehafteten Parzellen, welche sich aus der Tatsache der 15 % polykulturellen Feldstücke ergeben; andererseits aus den verbleibenden 71 % der Parzellen, die nach Ansicht der Kommission auf Grund der Feldstück-Flurstück-Problematik zu den Risikoflächen zu zählen sind. Die Kommission wendet dabei den von ihr — allerdings in Bezug auf polykulturelle Feldstücke¹¹ — ermittelten Übererklärungsrisiko-Satz in Höhe von 17,3 % an, wodurch zu den 29 % rund 14 % der Parzellen als Risikoflächen hin-

zukommen. Dies ergibt insgesamt rund 43 % Risikoparzellen.

47. Zusammenfassend sind die Feststellungen Nrn. 1 bis 4 daher die zahlenmäßige Umsetzung des Prüfungsergebnisses durch die Kommission, wonach deshalb ein höheres Verlustrisiko als ursprünglich angenommen bestehe, weil einerseits 15 % und nicht 10 % der Feldstücke polykulturell bebaut sind und andererseits auch die monokulturellen Feldstücke auf Grund der Feldstück-Flurstück-Problematik zu den Risikoflächen zu zählen sind.

b) Einordnung der Rügen der Klägerin

48. Zunächst ist festzuhalten, dass sich die Klage der Bundesrepublik Deutschland offenbar auf eine Unterscheidung zwischen zwei Gruppen von Feststellungen im Nachtrag, nämlich den Feststellungen Nrn. 1 bis 4 einerseits und den Feststellungen Nrn. 5 bis 7 andererseits, stützt.

49. Die Feststellungen Nrn. 5 bis 7 seien nach Ansicht der Klägerin Gegenstand des Verwaltungsverfahrens und der Behandlung durch die Schlichtungsstelle gewesen und seien bereits zur Begründung der Berichtigung in der Höhe von 2 % im zusammenfassenden Bericht herangezogen worden. Im dritten Klagegrund macht die Klägerin daher diesbezüglich im Wesentlichen geltend, dass diese Feststellungen die

¹¹ — Siehe oben, Nr. 41.

Erhöhung auf 5 % nicht begründen könnten, bzw. dass es ermessensfehlerhaft sei, diese nochmals bei der Erhöhung heranzuziehen. Außerdem seien diese Feststellungen auch inhaltlich nicht geeignet, eine höhere als die 2%ige Berichtigung zu begründen. Mit dem dritten Klagegrund wird also einerseits verfahrensrechtlich ein Ermessensmissbrauch der Kommission durch die „Wiederverwertung“ von Feststellungen und andererseits die inhaltliche Fehlerhaftigkeit der Berichtigung in der Höhe von 5 % geltend gemacht.

50. Die Feststellungen Nrn. 1 bis 4 gingen nach Ansicht der Klägerin auf die zweite Kontrollprüfung zurück und seien erstmals im Nachtrag zur Begründung der Erhöhung der Berichtigung auf 5 % aufgeschienen. Die Klägerin leitet daraus im zweiten Klagegrund die verfahrensrechtliche Rüge der Verletzung wesentlicher Formvorschriften ab. In concreto wirft sie der Kommission vor, dass sie durch eine verspätete Einführung des erhöhten Berichtigungssatzes und der Feststellungen Nrn. 1 bis 4, die dieser Erhöhung zugrunde liegen, den Verfahrensgegenstand auf unzulässige Weise erweitert habe. Insbesondere habe die Kommission dadurch auch gegen die Grundsätze des Schlichtungsverfahrens und den Grundsatz des rechtlichen Gehörs verstoßen. Im Übrigen könnten diese Feststellungen auch inhaltlich die höhere Anlastung nicht rechtfertigen.

51. Aus dem Zusammenhang zwischen dem Zusammenfassenden Bericht — und

zwar aus dem im Sachverhalt wiedergegebenen so genannten „Vorbehalt“ — und dem Nachtrag — und hier der in ihm enthaltenen Feststellung, wonach die zweite Kontrollprüfung ergeben habe, dass in der Tat 15 % der Feldstücke mit mehr als einer Kultur bestellt worden seien — ergibt sich auch die im ersten Klagegrund enthaltene Rüge. Die Klägerin trägt hier vor, dass sich der Vorbehalt erledigt habe und die Kommission daher — auf Grund des Prinzips der Selbstbindung der Verwaltung — nicht berechtigt gewesen sei, von der im Zusammenfassenden Bericht vorgeschlagenen Berichtigung von 2 % abzuweichen. Es handelt sich hierbei also rechtlich nicht um die Frage der „Erledigung des Vorbehalts“, sondern um die Rüge der Verletzung eines Grundsatzes, nämlich jenes der Selbstbindung der Verwaltung.

52. Mit dem vierten Klagegrund bestreitet die Klägerin im Wesentlichen die zusammenfassende Feststellung der Kommission, wonach die gesamte „Vor-Ort-Kontrolle“ in Mecklenburg-Vorpommern mangelhaft sei und zu einem beträchtlichen Verlustrisiko für den EAGFL führe. Sie verneint, dass die festgestellten Mängel allenfalls den Schluss zuließen, dass die Gefahr eines Schadens zum Nachteil des EAGFL gering war.

53. Mit dem vierten Klagegrund und den Rügen betreffend die inhaltliche Richtigkeit der Berichtigung bzw. der ihr zugrunde liegenden Feststellungen im zweiten und dritten Klagegrund, wird insgesamt die Fehlerhaftigkeit der Berichtigung in Höhe von 5 % geltend gemacht. Hingegen bestreitet die Klägerin, wie sie in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, nicht die Berichtigung in Höhe von 2 % sowie die

dieser Berichtigung zugrunde liegenden Annahmen bzw. Berechnungen der Kommission.

54. Nach alledem sind nachfolgend im Einzelnen zuerst die verfahrensrechtlichen Klagegründe zu würdigen, nämlich die Verletzung des Grundsatzes der Selbstbindung der Verwaltung, der Verstoß gegen die Grundsätze des Schlichtungsverfahrens und des Rechnungsabschlussverfahrens, die Verletzung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs und der Ermessensmissbrauch der Kommission. Danach ist zu untersuchen, ob die angefochtene Berichtigung im Hinblick auf die ihr zugrunde liegenden Feststellungen und die darauf beruhende Risikobewertung fehlerhaft war.

V — Beurteilung des Rechtsstreits

A — *Verfahrensrechtliche Aspekte*

1. Allgemeine Bemerkungen zum Rechnungsabschlussverfahren

55. Die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates¹² enthält die Rechtsgrundlage für

Berichtigungen von durch den EAGFL, Abteilung Garantie, zu finanzierenden Ausgaben. Nach ihrem Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c bestimmt die Kommission, welche Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung auszuschließen sind, wenn sie feststellt, dass diese Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sind. Ferner stellt Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 klar, dass die Gemeinschaft nicht die finanziellen Folgen von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind, trägt.

56. Das Rechnungsabschlussverfahren unterscheidet sich damit grundlegend zum einen von Sanktionsverfahren im Falle der unrechtmäßigen Gewährung eines finanziellen Vorteils, zum anderen aber auch von Vertragsverletzungsverfahren.

57. Das Rechnungsabschlussverfahren stellt nämlich insofern kein Sanktionsverfahren dar, als sich die Übernahme oder Nichtübernahme bestimmter Ausgaben auf eine objektive Betrachtung der vorangehenden Einhaltung der Bedingungen für die Gewährung der betreffenden Beihilfen gründet.

58. Was den Unterschied zum Vertragsverletzungsverfahren betrifft, genügt der Hinweis darauf, dass es in einem Rechnungsabschlussverfahren nicht im Ermessen der Kommission liegt, die Übernahme von rechtswidrig getätigten Ausgaben zu billigen oder zu verweigern. Nach Ansicht des Gerichtshofes hat nämlich „das Rechnungsabschlussverfahren... den

¹² — Zitiert in Fußnote 3.

Zweck, nicht nur festzustellen, ob Ausgaben tatsächlich und ordnungsgemäß getätigt wurden, sondern auch die aus der Gemeinsamen Agrarpolitik folgenden finanziellen Belastungen zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft richtig aufzuteilen“¹³. Gemäß dieser Rechtsprechung steht es daher der Kommission nicht zu, von den Vorschriften über die Aufteilung dieser Belastungen abzuweichen.

59. Entsprechend dieser Zielsetzung des Rechnungsabschlussverfahrens unterscheiden sich auch seine Verfahrensgarantien von Verfahrensgarantien in den anderen genannten Verfahren.

60. Hervorzuheben ist zunächst, dass der Rahmen eines Rechnungsabschlussverfahrens nicht durch die verletzte gemeinschaftsrechtliche Vorschriften abgesteckt wird. Im Vordergrund steht nämlich nicht so sehr die Frage der Verletzung dieser Vorschriften, sondern die daraus resultierenden Risiken für den Gemeinschaftshaushalt. Anders als in einem Vertragsverletzungsverfahren, wo nach ständiger Rechtsprechung „... das an den betreffenden Mitgliedstaat gerichtete Mahnschreiben das Ziel hat, den Gegenstand des Rechtsstreits einzugrenzen...“¹⁴ und „der Gegenstand einer nach Artikel 169 eingereichten Klage durch die mit Gründen ver-

sehene Stellungnahme der Kommission festgelegt wird“¹⁵, stellt das Rechnungsabschlussverfahren kein Vorverfahren im Sinne des Artikels 226 Absatz 1 EG dar. Wenn die von der Kommission gerügten Schwächen des nationalen Kontrollsystems im Wesentlichen unbestritten sind, betrifft die während des Rechnungsabschlussverfahrens stattfindende Diskussion nur die Frage der daraus zu ziehenden Konsequenzen. So werden im vorliegenden Fall die Schwächen des Kontrollsystems in Mecklenburg-Vorpommern von der deutschen Bundesregierung nicht grundsätzlich bestritten, wohl aber die daraus resultierenden Risiken für den Gemeinschaftshaushalt.

61. In diesem Zusammenhang ist an die Beweislastverteilungsregel zu erinnern, wonach es „... zwar Sache der Kommission [ist], das Vorliegen einer Verletzung der Gemeinschaftsvorschriften nachzuweisen, doch... der Mitgliedstaat gegebenenfalls nachzuweisen [hat], dass der Kommission bezüglich der daraus zu ziehenden finanziellen Konsequenzen ein Fehler unterlaufen ist“¹⁶. Neue Erkenntnisse zu den dem Gemeinschaftshaushalt drohenden Risiken im Laufe des Rechnungsabschlussverfahrens stellen damit grundsätzlich keine Erweiterung des Verfahrensgegenstands dar.

62. Die Einführung solcher neuen Erkenntnisse unterliegt jedoch den sich aus

13 — Urteil vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechts-sachen 15/76 und 16/76 (Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321, Randnr. 28).

14 — Siehe schon das Urteil vom 15. Dezember 1982 in der Rechtssache 211/81 (Kommission/Danemark, Slg. 1982, 4547, Randnr. 8).

15 — Urteil zitiert in Fußnote 14 (Randnr. 14).

16 — Siehe die Urteile vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-209/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-5655, Randnr. 52), in der Rechtssache C-232/96 (Frankreich/Kommission, Slg. 1998, I-5699, Randnr. 54) und in der Rechtssache C-233/96 (Danemark/Kommission, Slg. 1998, I-5759, Randnr. 53).

der Natur des Rechnungsabschlussverfahrens als kontradiktorisches Verfahren ergebenden Garantien. Hiezu führte der Gerichtshof wie folgt aus: „... die abschließende, endgültige Entscheidung über den Rechnungsabschluss [ergeht] am Ende eines besonderen kontradiktorischen Verfahrens, in dem die betroffenen Mitgliedstaaten alle für die Darstellung ihres Standpunkts erforderlichen Garantien besitzen“¹⁷. Im zitierten Anlassfall führten diese Garantien zur Aufhebung der angefochtenen abschließenden Kommissionsentscheidung über den Rechnungsabschluss, weil diese auf die Ergebnisse einer Untersuchung gestützt war, die dem betreffenden Mitgliedstaat vor Erlass der abschließenden Entscheidung nicht mitgeteilt worden sind, sodass er sich zu diesen Ergebnissen nicht äußern konnte.

63. Schließlich ist auf das Schlichtungsverfahren einzugehen. Vorauszuschicken ist zunächst, dass die Verfahrensgrundsätze nach Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission¹⁸ keine Anwendung auf das vorliegenden Verfahren finden, weil die Verordnung nach ihrem Artikel 10 auf das Haushaltsjahr 1995 nicht anwendbar ist.

64. Das Schlichtungsverfahren im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL, Abteilung Garantie, wurde bekanntlich mit

der Entscheidung 94/442/EG der Kommission¹⁹ geschaffen. Ziel dieses Verfahrens ist es, die unterschiedlichen Standpunkte der Kommission und des betroffenen Mitgliedstaats zum geplanten Ausschluss bestimmter Ausgaben einander anzunähern²⁰. Das Schlichtungsverfahren ersetzt allerdings nicht die bilateralen Gespräche während der ganzen Dauer des Verfahrens. Die Schlichtungsstelle erstellt einen Bericht; die darin zum Ausdruck kommenden Standpunkte binden die Kommission jedoch nicht²¹.

2. Zur angeblichen Selbstbindung der Kommission

65. In ihrem ersten Klagegrund versucht die deutsche Bundesregierung darzulegen, dass die Erkenntnisse aus dem zweiten Kontrollbesuch eine Erledigung des Vorbehalts aus der förmlichen Mitteilung vom 12. Juni 1998 herbeigeführt hätten. Die Kommission müsse sich am klaren Wortlaut ihres Vorbehalts festhalten lassen.

66. Zunächst ist deutlich zu machen, dass die Frage der Erledigung eines Vorbehalts für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung über den Rechnungsabschluss grundsätzlich ohne Bedeutung ist. Soweit nämlich die Kommission in einem Rechnungsabschlussverfahren die be-

19 — ... vom 1. Juli 1994 (ABl. L 182, S. 45).

20 — Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b der Entscheidung 94/442.

21 — Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 2 der Entscheidung 94/442. Siehe auch das Urteil vom 21. Oktober 1999 in der Rechtssache C-44/97 (Deutschland/Kommission, Slg. 1999, I-7177, Randnr. 18). Zur Bedeutung des Schlichtungsverfahrens, siehe auch die Schlussanträge von Generalanwalt Geelhoed in der Rechtssache C-374/99 (Spanien/Kommission, Slg. 2001, I-5943, Nr. 41).

17 — Urteil vom 29. Jänner 1998 in der Rechtssache C-61/95 (Griechenland/Kommission, Slg. 1998, I-207, Randnr. 39) mit zahlreichen weiteren Verweisen.

18 — ... vom 7. Juli 1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie (ABl. L 158, S. 6).

stehenden Risiken eines Schadens für den Gemeinschaftshaushalt wegen der Nichteinhaltung einer gemeinschaftlichen Regelung einzuschätzen hat, tut sie dies im Rahmen eines laufenden Verfahrens. Sollte dabei die Kommission die Ansicht vertreten, dass sie zu einem bestimmten Zeitpunkt während des laufenden Verfahrens nicht über sämtliche, für eine abschließende Beurteilung erforderlichen Elemente verfüge, steht es ihr grundsätzlich frei, ihre vorläufige Meinung unter den Vorbehalt weiterer Überprüfungen zu stellen²². Ergeben diese Überprüfungen aber in der Folge, dass die zu befürchtenden Risiken höher einzustufen sind als ursprünglich angenommen, ist die Frage, ob die Ergebnisse der Überprüfungen der Kommission eine Erledigung ihres Vorbehalts herbeigeführt haben oder nicht, für den rechtlichen Bestand der Endentscheidung der Kommission grundsätzlich irrelevant. So gesehen ist der erste Klagegrund als nicht stichhaltig zurückzuweisen.

Anwendung eines niedrigeren Berichtigungssatzes an den Nachweis der Richtigkeit der Erklärung der deutschen Behörden, wonach in Mecklenburg-Vorpommern rund 90 % aller Feldstücke mit einer einzigen Kultur bestellt oder stillgelegt seien, im Vorbehalt, dass die Kommission ihre Risikobewertung auf den zahlenmäßigen Anteil der mehrfach genutzten Feldstücke — und nicht etwa auf den prozentualen Anteil ihrer Fläche an der Gesamtfläche aller Feldstücke — gestützt habe. Die Kommission betont hingegen, dass der Vorbehalt nur im Lichte des möglichen Risikos für den Gemeinschaftshaushalt interpretiert werden dürfe; die Aussage der deutschen Regierung, dass 90 % der Feldstücke mit nur einer Kultur bestellt seien, sei als Hinweis auf eine Risikofläche von einem bestimmten Ausmaß zu verstehen gewesen.

67. Dies bedeutet allerdings nicht, dass Vorbehalte der Kommission einer gerichtlichen Kontrolle entzogen sind. In diesem Zusammenhang ist an das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 129/84, wonach die Kommission einen von ihr gemachten Vorbehalt nur dann interpretieren darf, wenn der betreffende Mitgliedstaat „den Vorbehalt in demselben Sinne verstehen konnte“, zu erinnern²³.

68. Nach Ansicht der Bundesrepublik Deutschland folgt aus der Anknüpfung der

69. Auf dem ersten Blick erscheint die von der Kommission vertretene Auslegung ihres eigenen Vorbehalts nicht abwegig, sodass zumindest nach der obigen Rechtsprechung davon ausgegangen werden kann, dass sie durch die Bundesrepublik Deutschland im selben Sinne verstanden werden konnte. Es darf nämlich nicht aus den Augen verloren werden, dass die in Rede stehenden Ausgaben flächenbezogene Beihilfen betreffen. Im Rahmen der Risikobewertung der Kommission erscheint es daher nahe liegend, dass der Vorbehalt — obwohl er nach seinem Wortlaut nutzungsbezogen war — in Wirklichkeit, unter der hier außer Streit stehenden Annahme, dass Feldstücke prima facie keine Risikoflächen darstellen, wenn sie monokulturell bepflanzt werden und sich aus ganzen Flurstücken zusammensetzen, flächenbezogen war.

22 — Zur grundsätzlichen Zulässigkeit eines Vorbehalts, siehe schon das Urteil vom 28. Januar 1986 in der Rechtssache 129/84 (Italien/Kommission, Slg. 1986, 309, Randnr. 41).

23 — Urteil zitiert in Fußnote 22 (Randnr. 41).

70. Diese Auseinandersetzung um den Inhalt und die Tragweite des Vorbehalts der Kommission ist jedoch nur dann von Bedeutung, wenn die Kommission sich mit dem Vorbehalt im Hinblick auf ihre spätere Risikobewertung anzunehmenderweise gebunden hat.

71. Dies erscheint jedoch aus den nachfolgenden Gründen nicht der Fall zu sein. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass neue Erkenntnisse der Kommission zu den Folgen von Mängeln des betroffenen nationalen Kontrollsystems nach den hier anwendbaren Rechtsvorschriften grundsätzlich jederzeit in das Verfahren eingeführt werden können²⁴. Daraus folgt, dass es der Kommission im Laufe des Verfahrens grundsätzlich möglich ist, ihre Risikobewertung auf der Grundlage dieser neuen Erkenntnisse zu ändern, so lange dem Mitgliedstaat hinreichende Gelegenheit zur Äußerung gewährt wird. Dies kann insbesondere nach Bekanntgabe einer vorläufigen Risikobewertung unter Vorbehalt, wie im Ausgangsfall, geschehen.

72. Im vorliegenden Fall betrifft der Vorbehalt der Kommission letztlich die Höhe der Risiken für den Gemeinschaftshaushalt. Es ist hier aber daran zu erinnern, dass eine Weigerung, bestimmte Ausgaben vom EAGFL, Abteilung Garantie, übernehmen zu lassen, keine Ermessensentscheidung der Kommission darstellt, wenn die Ausgaben nicht entsprechend dem Gemeinschafts-

recht getätigt worden sind²⁵. Unterstellt man der Kommission die Absicht — entsprechend der Vorbehaltsauslegung der deutschen Bundesregierung —, ihre Risikobewertung lediglich von der Anzahl der monokulturell bepflanzten Feldstücke — und nicht vom tatsächlichen Anteil der Risikoflächen — abhängig machen zu wollen, läge daher ein Ermessens Fehlgebrauch der Kommission vor. Mit anderen Worten liegt es nicht im Ermessen der Kommission, sich im Hinblick auf die künftigen Ergebnisse ihrer Überprüfungen selbst zu binden.

73. Es wird daher vorgeschlagen, den ersten Klagegrund als nicht stichhaltig, hilfsweise als unbegründet zurückzuweisen.

3. Zum Zeitpunkt der Heranziehung der Ergebnisse des zweiten Kontrollbesuchs im Rahmen des Verfahrens

74. Die Bundesrepublik Deutschland leitet die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Entscheidung aus dem Zeitpunkt der Einführung der Ergebnisse des zweiten Kontrollbesuchs in das Verfahren her. Ausgehend von der nicht unproblematischen²⁶ Prämisse, dass die Erhöhung der finanziellen Berichtigung von 2 % auf 5 %

24 — Siehe oben, Nr. 61.

25 — Siehe oben, Nr. 58.

26 — Siehe oben, Nrn. 48 ff. und meine Ausführungen im materiellrechtlichen Teil der Würdigung unter Nr. 99.

lediglich mit den Feststellungen Nrn. 1 bis 4 begründet werde, hält die Bundesregierung die angefochtene Entscheidung deswegen für rechtswidrig, weil diese vier Feststellungen ihrer Ansicht nach weder Gegenstand des schriftlichen Rechnungsabschlussverfahrens noch der bilateralen Gespräche, noch des Schlichtungsverfahrens gewesen seien.

75. Zu diesem Vorbringen ist zunächst festzuhalten, dass die Einführung von neuen Erkenntnissen in ein Rechnungsabschlussverfahren, welche zu einer Erhöhung der Risikobewertung für den Gemeinschaftshaushalt in der Endentscheidung führen, grundsätzlich keine Erweiterung des Verfahrensgegenstands bewirkt²⁷. Die maßgebliche Frage, ob der betreffende Mitgliedstaat hinreichend Gelegenheit hatte, sich zu diesen Erkenntnissen zu äußern, betrifft allerdings weniger den ordnungsgemäßen Ablauf des Verfahrens als die Frage der Gewährung des rechtlichen Gehörs, welche daher auch in diesem Rahmen zu erörtern sein wird.

76. Im vorliegenden Fall hat die Kommission ihren Vorbehalt am 12. Juni 1998, also vor Anrufung der Schlichtungsstelle durch die Bundesrepublik Deutschland, formuliert. Sie brachte die Vorläufigkeit ihrer Bewertung klar zum Ausdruck, in dem sie insbesondere den zweiten Kontrollbesuch ankündigte. Dieser zweite Besuch wurde im August 1998, kurz nach dem Antrag der deutschen Behörden vom 28. Juli 1998 auf Einleitung eines Schlichtungsverfahrens, durchgeführt. Mit Schreiben vom

24. November 1998 — und damit noch während des laufenden Schlichtungsverfahrens — teilte die Kommission den deutschen Behörden erste Ergebnisse aus dem zweiten Kontrollbesuch mit der Bitte um Stellungnahme mit und informierte gleichzeitig die Schlichtungsstelle. Am 11. Dezember 1998 übermittelten die deutschen Behörden der Schlichtungsstelle eine Stellungnahme zum Schreiben der Kommission vom 24. November 1998. Der Zusammenfassende Bericht der Kommission vom 12. Jänner 1999 über die Kontrollergebnisse für den Rechnungsabschluss des EAGFL, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1995 nahm weder zu den im Schlussbericht der Schlichtungsstelle geäußerten Bedenken noch zu den Ergebnissen des zweiten Kontrollbesuchs Stellung. Dies geschah erst im Nachtrag vom 27. Mai 1999 zum Zusammenfassenden Bericht.

77. Die deutsche Regierung leitet aus dem Umstand, dass die Schlichtungsstelle zum Zeitpunkt ihres Schlussberichts nicht über diejenigen Elemente aus dem zweiten Kontrollbesuch verfügt hat, die später zur Begründung des erhöhten Berichtigungssatzes herangezogen worden sind, ab, dass das Rechnungsabschlussverfahren mit einem wesentlichen Formfehler behaftet ist.

78. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Es wird von der Bundesregierung nicht bestritten, dass die Schlichtungsstelle Kenntnis hatte sowohl vom Vorbehalt der Kommission als auch von den sich aus einer vorläufigen Auswertung der Ergebnisse des zweiten Kontrollbesuchs ergebenden Bedenken, welche die Kommission mit

²⁷ — Siehe oben, Nr. 61.

Schreiben vom 24. November 1998 äußerte. Dies spiegelt sich im Schlussbericht der Schlichtungsstelle vom 30. Dezember 1998, wo es u. a. heißt: „Die Schlichtungsstelle ist folglich der Auffassung, dass es *in jedem Fall* gerechtfertigt war, den pauschalen Berichtigungssatz von 5 %, wie anfangs von den Dienststellen der Kommission vorgesehen, nicht anzuwenden“ (unsere Hervorhebung). Vor diesem Hintergrund kann sich nur die Frage stellen, ob die Kommission an diese Ansicht der Schlichtungsstelle gebunden ist, wozu ich mich bereits ablehnend geäußert habe²⁸.

79. Auf die grundsätzliche Frage, ob das Rechnungsabschlussverfahren schon deshalb als formfehlerhaft anzusehen ist, weil sich die endgültige Entscheidung der Kommission auf Elemente stützt, die nicht Gegenstand des Schlichtungsverfahrens waren, braucht daher nicht mehr eingegangen zu werden.

4. Zur Verletzung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs

80. Entscheidend für die Beurteilung der formellen Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung ist daher, ob die deutschen Behörden ausreichend Gelegenheit hatten, sich zu sämtlichen Elementen, die zur Begründung der Anwendung eines er-

höhten Berichtigungssatzes von 5 % herangezogen worden sind, zu äußern. Zur Bedeutung dieser Verfahrensgarantie ist nach oben zu verweisen²⁹.

81. Aus der Darstellung der wesentlichen Begründung der angefochtenen Kommissionsentscheidung und ihrer Analyse im Lichte des Hintergrunds des Rechtsstreits³⁰ ergibt sich, dass die angefochtene Entscheidung im Wesentlichen mit erhöhten Risiken zum einen aus dem Anteil polykulturell bebauter Feldstücke und zum anderen aus der Berücksichtigung der Feldstück-Flurstück-Problematik bei monokulturellen Feldstücken begründet wird.

82. Der Anteil polykulturell bebauter Feldstücke stand — als Gegenstand des Kommissionsvorbehalts — zunächst im Mittelpunkt der Betrachtung. Dementsprechend hatte die deutsche Bundesregierung Gelegenheit, sich zur Relevanz dieses Aspekts in der Risikobewertung sowohl vor als auch während des Schlichtungsverfahrens zu äußern.

83. Zur tatsächlichen Höhe dieses Anteils ist anzumerken, dass sich dieser nach den Erkenntnissen aus dem zweiten Kontrollbesuch auf 15 % beläuft. Diese Erkenntnis

28 — Siehe oben, Nr. 64.

29 — Siehe oben, Nr. 62.

30 — Siehe oben, Nrn. 38 und 47.

wurde allerdings den deutschen Behörden erst mit dem Nachtrag vom 27. Mai 1999 zum Zusammenfassenden Bericht zum ersten Mal mitgeteilt. Nach Angaben der deutschen Behörden ging ihnen der Nachtrag am 21. Juni 1999 — und damit einen Tag vor der Sitzung des EAGFL-Ausschusses — zu.

aufgrund der Ergebnisse aus dem zweiten Kontrollbesuch als Risikofläche einzustufen sein könnte.

84. In diesem Zusammenhang teile ich nicht die Auffassung der Kommission, wonach der Nachtrag vom 27. Mai 1999 deshalb keinen Anlass zu einer Konsultierung der deutschen Behörden geben konnte, weil er keine neuen Argumente beinhaltet. Für die Pflicht zur Gewährung des rechtlichen Gehörs kann es nämlich nur darauf ankommen, ob die Kommission ihre zu treffende Endentscheidung auf neue Erkenntnisse gestützt hat³¹. Es ist aber unstrittig, dass sie sich in der angefochtenen Entscheidung maßgeblich auf die Erkenntnisse aus dem zweiten Kontrollbesuch gestützt hat.

86. Der Nachtrag vom 27. Mai 1999 zum Zusammenfassenden Bericht bestätigte diese Andeutung und führte sie aus. Es ist aber unbestritten, dass die deutsche Regierung noch während des Schlichtungsverfahrens zum Schreiben der Kommission vom 24. November 1998 — und damit zu den angedeuteten Bedenken — Stellung nehmen konnte.

87. Damit reduziert sich die Frage des rechtlichen Gehörs darauf, ob die deutschen Behörden hinreichend Gelegenheit hatten, sich zu den weiteren Begründungspunkten aus dem Nachtrag vom 27. Mai 1999 zum Zusammenfassenden Bericht und den weitgehend inhaltlich übereinstimmenden, endgültigen Schlussfolgerungen der Kommission vom 18. Juni 1999 vor Erlass der Endentscheidung am 28. Juli 1999 zu äußern.

85. Im Hinblick auf die Risikoträchtigkeit von monokulturell bebauten Feldstücken ergibt sich ein etwas anderes Bild: Der erste Hinweis auf die Risikoträchtigkeit dieser Art von Feldstücken erfolgte bereits während des Schlichtungsverfahrens durch das Schreiben der Kommission vom 24. November 1998. Ungeachtet des Anteils polykulturell bebauter Feldstücke wies die Kommission darauf hin, dass ein Teil der monokulturell bebauten Feldstücke

88. Die Frist von etwa fünf Wochen zwischen Zugang des Nachtrags und Erlass der Endentscheidung erscheint im vorliegenden Fall jedenfalls sehr knapp bemessen, insbesondere wenn man den Abstimmungsbedarf zwischen Bundesbehörden und Landesbehörden berücksichtigt. Nebenbei bemerkt, haben die deutschen Behörden aber im Laufe des Verfahrens regelmäßig innerhalb eines kürzeren Zeitraums zu den

³¹ — Siehe in diesem Sinne auch das zitierte Urteil in der Rechtssache C-61/95 (zitiert in Fußnote 17, Randnr. 40).

einzelnen Schreiben der Kommission Stellung genommen. Beispielsweise teilten sie der Schlichtungsstelle bereits am 11. Dezember 1998 ihre Stellungnahme zum Schreiben der Kommission vom 24. November 1998 mit.

89. Insgesamt gesehen, kann so nicht angenommen werden, dass die deutschen Stellen keine Gelegenheit zur Äußerung über die Erkenntnisse aus dem zweiten Kontrollbesuch hatten, zumal aus dem vorhergegangenen Verfahren deutlich wurde, dass diese Erkenntnisse eine maßgebliche Rolle im Hinblick auf die zu treffende, hier angefochtene Endentscheidung der Kommission spielen würden.

90. Die entsprechende Rüge der Bundesrepublik Deutschland ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

5. Zum angeblichen Ermessensfehlergebrauch wegen Doppelverwertung der für die Begründung eines niedrigeren Berichtigungssatzes herangezogenen Feststellungen

91. Die Bundesrepublik Deutschland rügt ferner, dass die angefochtene Entscheidung, welche letztlich eine Erhöhung des Berichtigungssatzes von 2 % auf 5 % zum Gegenstand hat, mit Feststellungen — und

zwar den oben³² dargestellten Feststellungen Nrn. 5 bis 7 — begründet wird, welche bereits zur Begründung der 2%igen Berichtigung herangezogen worden waren. Dies stelle eine unzulässige, und damit ermessensfehlerhafte, Doppelverwertung dar.

92. Dieses Vorbringen verkennt die Natur des Rechnungsabschlussverfahrens.

93. Berichtigungen stellen die Rechtsfolge für Versäumnisse seitens eines Mitgliedsstaats, die tatsächliche und ordnungsgemäße Durchführung von durch den EAGFL finanzierten Maßnahmen durch die beschriebenen Kontrollen sicherzustellen, dar. Dabei wendet die Kommission pauschalisierte Berichtigungssätze entsprechend internen Leitlinien (in der Folge: Belle-Bericht)³³ an, welche das Risiko eines finanziellen Verlustes widerspiegeln sollen, dem die Gemeinschaftsmittel durch einen Mangel im Kontrollsystem ausgesetzt wären.

94. Nach dem Belle-Bericht sollte vor allem Folgendes berücksichtigt werden:

„1. Bezieht sich der Mangel auf die Wirksamkeit des Kontrollsystems generell,

32 — Unter Nr. 38.

33 — Dokument Nr. VI/216/93 vom 3. Juni 1993 betreffend die Berechnung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der Entscheidung über den Rechnungsabschluss des EAGFL, Abteilung Garantie.

auf die Wirksamkeit eines einzelnen Elements dieses Systems oder auf eine oder mehrere im Rahmen des Systems durchgeführte Kontrollen?

2. Welche Bedeutung hat der Mangel innerhalb der Gesamtheit aller vorgesehenen administrativen, körperlichen und sonstigen Kontrollen?
3. Wie betrugsanfällig sind die Maßnahmen, unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftlichen Anreize?“

95. Vorgesehen werden im Belle-Bericht insbesondere Pauschalsätze von 2 % und 5 %. Der Satz von 2 % findet Anwendung, wenn sich der Mangel auf weniger wichtige Teile des Kontrollsystems oder auf die Durchführung von Kontrollen bezieht, die für die Gewährleistung der Regelmäßigkeit der Ausgaben nicht wesentlich sind, sodass der Schluss zulässig ist, dass die Gefahr eines Schadens zum Nachteil des EAGFL gering war. Der Satz von 5 % findet Anwendung, wenn sich der Mangel auf ein wichtiges Element des Kontrollsystems oder auf die Durchführung von Kontrollen bezieht, die wichtig sind, um die Regelmäßigkeit der Ausgaben zu gewährleisten, sodass der Schluss zulässig ist, dass die Gefahr eines Schadens zum Nachteil des EAGFL groß war.

96. Aus diesen Leitlinien des Belle-Berichts wird deutlich, dass die Kommission bei der Auswahl des anzuwendenden Be-

richtigungssatzes maßgeblich auf die Risikohöhe abstellt. Die Risikobewertung stellt aber einen einheitlichen Vorgang dar, der auf einer Gesamtschau aller einzelnen Feststellungen und Erkenntnisse beruht.

97. Aus dieser Erwägung folgt, dass es der Kommission grundsätzlich — und zwar vorbehaltlich ihrer inhaltlichen Überprüfung — nicht verwehrt war, Feststellungen, die sie bereits zur Begründung der 2%igen Berichtigung herangezogen hat, erneut zur Begründung der 5%igen Berichtigung heranzuziehen.

98. Die entsprechende Rüge der Bundesrepublik Deutschland ist daher ebenfalls als unbegründet zurückzuweisen.

B — *Materiellrechtliche Aspekte*

99. Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass es bei der inhaltlichen Überprüfung der Berichtigung nicht darauf ankommt, ob es *zusätzliche* Kontrollmängel oder Risiken gab, die den Sprung in den höheren Berichtigungssatz rechtfertigen konnten. Die entsprechenden Ausführungen der Klägerin, die auch breiten Raum während der mündlichen Verhandlung einnahmen, sind daher insofern im vorliegenden Fall unerheblich. Zu prüfen

ist vielmehr, ob die Kommission *insgesamt gesehen* nach Maßgabe der für diesen Bereich geltenden Beweislastregelungen³⁴ das Bestehen von Kontrollmängeln bzw. eines entsprechenden Risikos bezüglich Mecklenburg-Vorpommern nachweisen konnte, und ob auf dieser gesamten Grundlage der Berichtungssatz von 5 % anzuwenden war.

1. Zur einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes

100. Einleitend ist hier an die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes in Bezug auf den Rechnungsabschluss des EAGFL und die Beweislastverteilung gegen entsprechende Kommissionsentscheidungen zu erinnern.

101. Es ist grundsätzlich Sache der Kommission, das Vorliegen einer Verletzung der Gemeinschaftsvorschriften nachzuweisen, doch hat der Mitgliedstaat gegebenenfalls nachzuweisen, dass der Kommission bezüglich der daraus zu ziehenden finanziellen Konsequenzen ein Fehler unterlaufen ist³⁵.

102. Der genauere Inhalt dieser jeweiligen Nachweispflichten gestaltet sich nach der Rechtsprechung wie folgt:

103. Zunächst muss die Kommission ihre Entscheidung rechtfertigen, mit der das Fehlen oder die Mängel der von dem betroffenen Mitgliedstaat durchgeführten Kontrollen festgestellt wird³⁶. Die Kommission hat diese Nachweis- oder Rechtfertigungspflicht bereits dann erfüllt, wenn sie glaubhaft machen kann, dass an den vom Mitgliedstaat durchgeführten Kontrollen oder den vorgebrachten Zahlen ernsthafte und berechtigte Zweifel bestehen³⁷.

104. Diese Erleichterung der Beweislast der Kommission beruht darauf, dass der Mitgliedstaat am besten in der Lage ist, die für den Rechnungsabschluss des EAGFL erforderlichen Angaben beizubringen und nachzuprüfen, sodass es ihm obliegt, die tatsächliche Durchführung seiner Kontrollen eingehend und vollständig nachzuweisen und so gegebenenfalls die Unrichtigkeit der Behauptungen der Kommission darzutun³⁸.

105. Der betroffene Mitgliedstaat kann die Feststellungen der Kommission nur dadurch erschüttern, dass er seine Behauptungen auf Umstände stützt, mit denen das Vorhandensein eines zuverlässigen und funktionierenden Kontrollsystems nach-

36 — Vgl. das Urteil vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88 (Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2321, Randnr. 23).

37 — Unter anderem das Urteil vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-278/98 (Niederlande/Kommission, Slg. 2001, I-1501, Randnr. 40).

38 — Vgl. das Urteil vom 18. Mai 2000 in der Rechtssache C-242/97 (zitiert in Fußnote 9, Randnr. 104).

34 — Siehe dazu die unter Nrn. 101 ff. folgenden Ausführungen.

35 — Vgl. z. B. das Urteil vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 49/83 (Luxemburg/Kommission, Slg. 1984, 2931, Randnr. 30).

gewiesen wird. Gelingt dem Mitgliedstaat nicht der Nachweis, dass die Feststellungen der Kommission unzutreffend sind, so können diese Feststellungen ernsthafte Zweifel begründen, ob ein angemessenes und wirksames System von Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle eingeführt worden ist³⁹.

106. Gemeinsam und konsequent betrachtet, ergeben die vorstehenden Beweislastregeln eine — widerlegbare — Vermutung zugunsten der Kommission. Der Mitgliedstaat muss den Nachweis eines zuverlässigen und funktionierenden Kontrollsystems erbringen, den der Gerichtshof im Rahmen der Nichtigkeitsklage auf seine Stichhaltigkeit hin⁴⁰ zu prüfen hat.

107. Was sodann die Höhe der finanziellen Berichtigung angeht, ergibt sich zunächst aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes eindeutig, dass die Kommission sogar die Übernahme sämtlicher Ausgaben durch den EAGFL ablehnen kann, wenn sie feststellt, dass es keine ausreichenden Kontrollmechanismen gibt⁴¹. Aufgrund dessen

könnte der Kommission also an sich überhaupt kein Vorwurf aus einer bestimmten Berichtigungshöhe gemacht werden⁴².

108. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes kann ein Mitgliedstaat jedoch, wenn die Kommission nicht die gesamten Ausgaben von der Finanzierung ausschließt, sondern sich um die Aufstellung von Regeln zur Einführung einer differenzierten Behandlung der Fälle von Unregelmäßigkeiten entsprechend dem Ausmaß der Kontrollmängel und dem Grad des dem EAGFL erwachsenen Risikos bemüht hat, geltend machen, dass diese Kriterien willkürlich und unbillig sind⁴³.

109. Wichtigstes Entscheidungskriterium für die Frage, zu welchem Satz eine finanzielle Berichtigung vorgenommen werden sollte, ist dabei nach dem Belle-Bericht — wie bereits dargelegt⁴⁴ — die Höhe der Gefahr eines Schadens für den Gemeinschaftshaushalt. Ob die Gefahr gering, groß oder sehr hoch war, bestimmt sich wiederum danach, welche Teile des Kontrollsystems durch die Mängel betroffen sind.

110. Der Gerichtshof hat die Anwendung pauschaler finanzieller Berichtigungen nach

39 — Vgl. das Urteil vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88 (zitiert in Fußnote 36, Randnr. 28).

40 — Vgl. das Urteil vom 28. Oktober 1999 in der Rechtssache C-253/97 (Italien/Kommission, Slg. 1999, I-7529, Randnr. 8).

41 — Urteile vom 18. Mai 2000 in der Rechtssache C-242/97 (zitiert in Fußnote 9, Randnr. 122), vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-242/96 (Italien/Kommission, Slg. 1998, I-5863, Randnr. 124) sowie vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749, Randnr. 13).

42 — Vgl. auch das Urteil vom 22. April 1999 in der Rechtssache C-28/94 (Niederlande/Kommission, Slg. 1999, I-1973, Randnrn. 54 und 55).

43 — Unter anderen das Urteil vom 29. Jänner 1998 in der Rechtssache C-61/95 (zitiert in Fußnote 17, Randnr. 21).

44 — Siehe oben, Nrn. 95 f.

diesen Kriterien des Belle-Berichts in-
zwischen als ordnungsgemäß gebilligt und
berücksichtigt diese bei der eigenen Beur-
teilung⁴⁵.

111. Folglich kann ein Mitgliedstaat der
Kommission einen Fehler bezüglich der aus
der Verletzung von Gemeinschaftsregeln zu
ziehenden finanziellen Konsequenzen hin-
sichtlich der Höhe des Berichtigungssatzes
nur nachweisen, wenn er dartut, dass die an
sich gebilligten Berichtigungskriterien des
Belle-Berichts ihm gegenüber in will-
kürlicher oder unbilliger Art angewandt
worden sind.

2. Anwendung auf den konkreten Fall

112. Entsprechend der geschilderten Be-
weislastverteilung wird nachfolgend zu
untersuchen sein, ob die Klägerin dement-
sprechend die Fehlerhaftigkeit der frag-
lichen Berichtigung von 5 % insgesamt
dargelegt hat.

113. Hierzu ist erstens festzustellen, dass die
Klägerin zwar in ihrer Erwiderung-
bestritten hat, dass es *erhebliche* Mängel
bei den Kontrollen gegeben habe, jedoch
hat sie nicht generell die Existenz von
Mängeln im Kontrollsystem bestritten. Sie
hat nämlich nicht zuletzt in der mündlichen
Verhandlung außer Streit gestellt, dass es
Mängel gegeben habe, die eine Be-

richtigung von 2 % begründen konnten
und lediglich das Vorhandensein darüber
hinausgehender Mängel oder eines gegen-
über der Annahme im Zusammenfassenden
Bericht erhöhten Risikos in Abrede gestellt.

114. Dabei hat die Klägerin im Einzelnen
zumindest anerkannt, dass 10 % der Feld-
stücke polykulturell bepflanzt wurden und
dass bei diesen Feldstücken ein Über-
erklärungsrisiko bestand. Sie hat aber auch
den von der Kommission angegebenen
Anteil von rund 15 % der Feldstücke als
(polykulturelle) Risikofläche akzeptiert und
die Differenz dadurch erklärt, dass sie im
Unterschied zur Kommission subventions-
neutrale Abweichungen bei ihren Angaben
nicht berücksichtigt habe. Den von der
Kommission hochgerechneten Anteil von
übererklärten Flächen an der Risikofläche
von 17,3 % bestreitet die Klägerin nur in
der Höhe und gibt selbst einen Risikofaktor
von 2,4 % an.

115. Zweitens hat die Klägerin nicht be-
stritten, dass im Amt Schwerin zumindest
für sechs Vor-Ort-Kontrollen keine um-
fassende Risikoanalyse, die den An-
forderungen des Gemeinschaftsrechts ge-
nügt hätte, durchgeführt wurde. Ihr Vor-
bringen, dass dieser Umstand bereits vom
Schlichtungsorgan und der Kommission im
Ergebnis des Zusammenfassenden Berichts
berücksichtigt worden sei, ist im Übrigen
hinsichtlich der Frage des Nachweises der

45 — Vgl. z. B. die Urteile vom 4. Juli 1996 in der Rechtssache
C-50/94 (Griechenland/Kommission, Slg. 1996, I-3331,
Randnrn. 24 bis 28) sowie vom 1. Oktober 1998 in der
Rechtssache C-242/96 (zitiert in Fußnote 41, Randnrn. 65
und 66).

Verletzung von Gemeinschaftsregeln unerheblich⁴⁶.

sich die genaue Fläche dieses Feldstücks jedenfalls nicht anhand des Katasters ermitteln.

116. Drittens kann von Vermessungsmängeln bei den Vor-Ort-Kontrollen ausgegangen werden, soweit Feldstücke mit Flurstücken in Mecklenburg-Vorpommern nicht übereinstimmen.

119. Eine ordnungsgemäße Vor-Ort-Kontrolle nach dem INVEKOS hätte also entgegen der Auffassung der Klägerin auch in den Fällen der monokulturell bebauten Feldstücke, die nicht mit den Flurstücken übereinstimmen, Vermessungen umfassen müssen.

117. Die Klägerin hat nämlich ausdrücklich die Notwendigkeit bestritten, Vermessungen im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen vorzunehmen, wenn Feldstücke mit nur einer Kulturart bestellt sind, und geht davon aus, dass nur polykulturell bebaute Feldstücke zu Risikoflächen zu zählen und zu vermessen sind. Die Kommission hat die Notwendigkeit der Vermessung hingegen damit begründet, dass monokulturelle Feldstücke nur dann allein durch Augenschein kontrolliert werden könnten, wenn deren Grenzen mit jenen der Flurstücke übereinstimmten.

120. Die Kommission hat unter Bezugnahme auf die zweite Kontrollprüfung vorgetragen, dass dies in der Regel aber nicht geschehen sei. Die Klägerin hat diesbezüglich zwar, ohne dies näher auszuführen, behauptet, dass auch monokulturell bepflanzte Feldstücke Gegenstand von Vermessungen gewesen seien, aber andererseits klargestellt, dass sie nur Feldstücke mit polykultureller Bepflanzung als Risikoflächen betrachtet und diese „vorrangig“ vermessen würde. Damit hat die Klägerin jedenfalls nicht dargelegt, dass sie in der Regel auch monokulturelle Feldstücke, soweit sie nicht mit den Flurstücken übereinstimmen, vermessen hat, zumal sie ja auch die Notwendigkeit dieser Vermessungen grundsätzlich in Abrede stellt.

118. Diese Annahme scheint sachlich zutreffend, denn wenn ein Feldstück über ein Flurstück hinausgeht oder lediglich einen Teil desselben bildet, jedoch nur die Flurstücksgrenzen im Kataster erfasst sind, lässt

121. Die Klägerin hat weiters in der Klageschrift eingeräumt, dass die Feststellung

46 — Vgl. die Ausführungen oben unter Nrn. 91 ff.

der Kommission im Nachtrag, wonach sich in Mecklenburg-Vorpommern fast sämtliche Feldstücke aus mehreren Flurstücken zusammensetzten, zutreffend ist. Dass es sich bei rund 90 % der gesamten Feldstücke um monokulturell bepflanzte Feldstücke handelt, ist ebenfalls unbestritten.

122. Insgesamt ergibt sich daher, dass es zumindest einen gewissen Anteil an monokulturell bepflanzten Feldstücken gab, die entgegen den Anforderungen des INVEKOS nicht vermessen wurden.

123. Aus den vorangegangenen Feststellungen geht hervor, dass die Klägerin jedenfalls nicht den Nachweis eines zuverlässigen und funktionierenden Kontrollsystems erbringen konnte.

124. Aufgrund dessen sind die Feststellungen der Kommission Gesichtspunkte, die ernsthafte und berechtigte Zweifel am Kontrollsystem in Mecklenburg-Vorpommern zulassen. Die Kommission ist somit ihrer Beweislast hinsichtlich der von ihr der Bundesrepublik Deutschland vorgeworfenen Unregelmäßigkeiten nachgekommen.

125. Was sodann die Höhe der Berichtigung betrifft, so wurde bereits fest-

gestellt, dass die Kommission die Mangelhaftigkeit der nach dem INVEKOS durchzuführenden Vor-Ort-Kontrolle glaubhaft machen konnte.

126. Die Vor-Ort-Kontrolle stellt — neben den Verwaltungskontrollen — zweifellos ein *wichtiges Element* des INVEKOS dar, ohne das nicht zuverlässig geprüft werden kann, ob die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen und Prämien eingehalten werden. Auf der Grundlage der Regeln des Belle-Berichts konnte die Kommission also auf Grund ihrer Erkenntnisse bzw. der nicht korrekten Vor-Ort-Kontrolle eine große Gefahr eines Schadens zum Nachteil des EAGFL annehmen.

127. Die Anwendung des 5%igen Berichtigungssatzes erscheint daher nicht willkürlich oder unbillig und daher nicht unrechtmäßig.

VI — Kosten

128. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung hat die unterliegende Partei die Kosten zu tragen. Da die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Vorbringen unterlegen ist und die Kommission beantragt hat, ihr die Kosten aufzuerlegen, ist die Bundesrepublik Deutschland zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

VII — Ergebnis

129. Aus den vorgenannten Überlegungen wird vorgeschlagen, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten.