

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

4. März 2004 *

In der Rechtssache C-344/01

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch W.-D. Plessing und M. Lumma als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Niejahr als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung 2001/557/EG der Kommission vom 11. Juli 2001 zum Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung

* Verfahrenssprache: Deutsch.

(ABl. L 200, S. 28), soweit darin finanzielle Berichtigungen in Bezug auf Mutterkuhprämien vorgenommen werden, die in den Jahren 1995 und 1996, die den Haushaltsjahren 1996 und 1997 entsprechen, gewährt wurden,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans (Berichterstatter) in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer sowie der Richter A. Rosas und A. La Pergola,

Generalanwalt: P. Léger,
Kanzler: M. Múgica Arzamendi, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 5. Juni 2003,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 25. September 2003

folgendes

Urteil

- 1 Die Bundesrepublik Deutschland hat mit Klageschrift, die am 12. September 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 230 EG die Nichtigerklärung der Entscheidung 2001/557/EG der Kommission vom 11. Juli 2001 zum Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung (ABl. L 200, S. 28, im Folgenden: angefochtene Entscheidung) beantragt, soweit darin finanzielle Berichtigungen in Bezug auf Mutterkuhprämien vorgenommen werden, die in den Jahren 1995 und 1996, die den Haushaltsjahren 1996 und 1997 entsprechen, gewährt wurden.

Rechtlicher Rahmen

- 2 Artikel 4d der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2066/92 des Rates vom 30. Juni 1992 (ABl. L 215, S. 49) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 805/68) bestimmt:

„(1) Erzeuger, die in ihrem Betrieb Mutterkühe halten, erhalten auf Antrag eine Prämie für die Erhaltung des Mutterkuhbestandes (Mutterkuhprämie).

...

(5) Die Prämie wird Erzeugern gewährt, die während zwölf Monaten vom Tag des Prämienantrags an weder Milch noch Milcherzeugnisse aus ihrem Betrieb abliefern und in diesem Zeitraum während mindestens sechs aufeinander folgenden Monaten mindestens die in dem Antrag angemeldete Zahl von Mutterkühen halten.

Die Prämie kann jedoch gewährt werden, wenn Milch oder Milcherzeugnisse direkt ab Hof an den Verbraucher abgegeben werden.

(6) Die Prämie wird auch Erzeugern gewährt, die Milch oder Milcherzeugnisse abliefern und deren Einzelreferenzmenge gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 ... höchstens 60 000 Kilogramm beträgt.

In diesem Fall wird die Prämie je Jahr und Betrieb für höchstens 10 Mutterkühe gewährt, die vom Tag der Antragstellung an während eines Zeitraums von mindestens sechs aufeinander folgenden Monaten im Betrieb gehalten werden.

...“

3 „Mutterkuh“ ist nach Artikel 4a der Verordnung Nr. 805/68

„i) eine Kuh, die einer Fleischrasse angehört oder aus der Kreuzung mit einer dieser Rassen hervorgegangen ist und zu einem Bestand gehört, der zur Aufzucht von Kälbern für die Fleischerzeugung dient,

und

ii) eine trächtige Färse, die dieselben Voraussetzungen erfüllt und eine Mutterkuh ersetzt“.

- 4 Die Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsvorschriften für die Prämienregelung gemäß der Verordnung Nr. 805/68 und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1244/82 und (EWG) Nr. 714/89 (ABl. L 391, S. 20) enthält Durchführungsvorschriften für die Bestimmungen über die Gewährung u. a. der Mutterkuhprämie.

- 5 Die Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegulungen (ABl. L 355, S. 1, im Folgenden: integriertes System) und die Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegulungen (ABl. L 391, S. 36) enthalten die Bestimmungen für die Behandlung der Anträge auf Mutterkuhprämien und die Rechtmäßigkeitskontrolle hinsichtlich der Gewährung dieser Prämien.

- 6 Nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 3508/92 umfasst das integrierte System u. a. eine informatisierte Datenbank, ein alphanumerisches System zur Identifizierung und Erfassung von Tieren und ein integriertes Kontrollsystem. Nach Artikel 13 Absatz 1 dieser Verordnung waren das alphanumerische System zur Identifizierung und Erfassung von Tieren und das integrierte Kontrollsystem ab 1. Februar 1993 und die informatisierte Datenbank ab 1. Januar 1996 anzuwenden.

- 7 Die Artikel 6 bis 15 der Verordnung Nr. 3887/92 enthalten detaillierte Vorschriften über die Kontrolle des integrierten Systems. Artikel 6 Absätze 1 und 2 dieser Verordnung lautet:

„(1) Die Verwaltungskontrollen und die Kontrollen vor Ort werden so durchgeführt, dass zuverlässig geprüft werden kann, ob die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen und Prämien eingehalten wurden.“

(2) Im Rahmen der Verwaltungskontrolle gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 werden insbesondere Kontrollprüfungen für die gemeldeten Parzellen und Tiere gemacht, um jede ungerechtfertigte doppelte Beihilfegewährung für dasselbe Kalenderjahr zu vermeiden.“

- 8 Die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995 (ABl. L 125, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 729/70) enthält die allgemeinen Vorschriften für die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik.
- 9 Nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 finanziert der EAGFL, Abteilung Garantie, die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden.
- 10 Die Kommission bestimmt nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 im Rahmen so genannter Konformitätsentscheidungen die Ausgaben, die von der in den Artikeln 2 und 3 dieser Verordnung genannten gemeinschaftlichen Finanzierung auszuschließen sind, wenn sie feststellt, dass Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sind.

- 11 Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 erlegt den Mitgliedstaaten die allgemeine Verpflichtung auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, dass die durch den EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen und die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen.
- 12 Nach Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70 stellen die Mitgliedstaaten der Kommission alle für das Funktionieren des EAGFL erforderlichen Auskünfte zur Verfügung und treffen alle Maßnahmen, die geeignet sind, etwaige Kontrollen zu erleichtern, deren Durchführung die Kommission für zweckmäßig hält.
- 13 Die Kommission erließ 1997 „Leitlinien zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der Vorbereitung der Entscheidung über den Rechnungsabschluss des EAGFL-Garantie“ (Dok. VI/5330/97, im Folgenden: Leitlinien). Zur Berechnung der nicht anzuerkennenden Ausgaben sehen die Leitlinien im Fall mangelhafter Kontrollen in den Mitgliedstaaten pauschale Berichtigungen in Höhe von 2 %, 5 %, 10 % oder 25 % der erklärten Ausgaben vor. In Ausnahmefällen können höhere Berichtigungen bis hin zu einem vollständigen Ausschluss der Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung beschlossen werden.
- 14 Hinsichtlich der Berechnungsgrundlage sehen die Leitlinien Folgendes vor:

„Der Berichtigungssatz sollte auf den Teil der Ausgaben angewendet werden, für den ein Verlustrisiko bestand. Ergibt sich der Mangel aus dem Versäumnis des Mitgliedstaats, ein adäquates Kontrollsystem aufzubauen und anzuwenden, sollte die Berichtigung auf die gesamte Ausgabe angewendet werden, für die diese Kontrollen erforderlich sind. Gibt es Gründe für die Annahme, dass der Mangel auf die unzulängliche Anwendung eines von dem Mitgliedstaat genehmigten Kontrollsystems durch eine bestimmte Dienststelle oder eine bestimmte Region beschränkt ist, sollte die Berichtigung auf die Ausgaben, die von dieser Dienststelle bzw. Region kontrolliert werden, beschränkt werden ...“

Verfahren vor der Kommission

- 15 Die Kommission nahm vom 22. bis 26. September 1997 in Nordrhein-Westfalen, vom 19. bis 23. Januar 1998 in Schleswig-Holstein und vom 8. bis 12. Juni 1998 in Bayern (im Folgenden: drei geprüfte Länder) Prüfungen u. a. bei der Anwendung der Mutterkuhprämie vor.
- 16 Mit Schreiben vom 25. November 1997 und 2. Februar 1999 übermittelte sie ihre Feststellungen und Empfehlungen bezüglich dieser Prüfungen. Im zweiten Schreiben erwähnte die Kommission, dass sich in Ermangelung gegenteiliger Beweise die Schlussfolgerung ergebe, dass die in den drei geprüften Bundesländern vorgefundene Situation für Deutschland insgesamt typisch sei. Sie lud die zuständigen deutschen Behörden zu einem bilateralen Gespräch in Brüssel ein, das am 1. Juni 1999 stattfand. Mit Schreiben vom 31. August 1999 teilte sie der deutschen Regierung mit, dass sie u. a. in Bezug auf die Mutterkuhprämie eine länderübergreifende Berichtigung vornehmen werde. Die deutsche Regierung wies eine länderübergreifende Anlastung der von der Kommission in den drei geprüften Ländern festgestellten Verstöße in ihrer Antwort vom 3. November 1999 entschieden zurück.
- 17 In einer förmlichen Mitteilung vom 9. Oktober 2000 kündigte die Kommission für die Haushaltsjahre 1996 und 1997 bei der Mutterkuhprämie eine finanzielle Berichtigung in Höhe von 5 % für Schleswig-Holstein und von 2 % für die anderen Bundesländer an. In Bezug auf Mecklenburg-Vorpommern führte sie in dieser Mitteilung allerdings aus, dass sie wichtige neue Informationen über eine Art von gezielter Kontrolle mit Blick auf potenziell nicht prämiensfähige Rinder erhalten habe. Sie werde daher ihre Haltung zu diesem Bundesland überprüfen, sobald ihr die einschlägigen Dienstanweisungen und die Beschreibung der Risikoanalyse zugeleitet worden seien.

- 18 Die Kommission rechtfertigte die Rückschlüsse aus den in den drei geprüften Ländern getroffenen Feststellungen auf die anderen Bundesländer hauptsächlich wie folgt: i) Vor 1997 seien die in den verschiedenen Bundesländern eingerichteten Datenbanken inkompatibel gewesen, so dass die Kontrolle zur Verhinderung mehrfacher Prämienanträge für dieselben Kühe nur unvollständig habe sein können; ii) in zahlreichen Fällen seien die Bestandsregister mangelhaft gewesen und hätten daher keine zuverlässige Grundlage für die Verwaltungskontrolle und die Kontrolle an Ort und Stelle dargestellt; iii) im Kontrollsystem sei keine ausreichende Altersgrenze für die Beurteilung der Plausibilität der Prämienfähigkeit einer Mutterkuh oder für die Veranlassung einer Kontrolle an Ort und Stelle festgesetzt gewesen.
- 19 Die Kommission begründete die Erstreckung der finanziellen Berichtigung auf andere, nicht geprüfte Bundesländer damit, dass „[w]egen der Gleichartigkeit der wichtigsten festgestellten Mängel in den einzelnen besuchten Bundesländern und der weitgehend ähnlichen Verwaltungsstrukturen und -verfahren ... davon ausgegangen werden [müsse], dass in den nicht besuchten anderen Bundesländern in den Jahren 1995 und 1996 vergleichbare Mängel bestanden“. Sie habe Nachweise dafür angefordert, dass ihre Feststellungen für die übrigen Bundesländer nicht gälten. Die zuständigen deutschen Behörden hätten ihr solche Dokumente allerdings nicht zugeleitet, da sie deren Bereitstellung in dem gewünschten Umfang für nicht machbar gehalten hätten.
- 20 Mit Schreiben vom 21. November 2000 beantragte die deutsche Regierung beim Sekretariat der Schlichtungsstelle bei der Kommission die Einleitung eines Schlichtungsverfahrens. Die Schlichtungsstelle führte in ihrem Abschlussbericht vom 16. März 2001 aus, es sei nicht ihre Aufgabe, die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von finanziellen Berichtigungen auch für Bundesländer, in denen vorher keine Prüfung stattgefunden habe, zu entscheiden. Hinsichtlich der Beweisspflicht sowie der Art und Bewertung der vorzulegenden Unterlagen sah die Schlichtungsstelle keine Möglichkeit zur Annäherung der unterschiedlichen Positionen. Im Hinblick auf möglicherweise erneut auftretende Unklarheiten über Form und Inhalt der von Mitgliedstaaten anzufordernden Beweismittel sprach sie sich jedoch generell für die Erarbeitung klarer und genauer Richtlinien durch die Dienststellen der Kommission aus.

- 21 Nach dem Abschlussbericht der Schlichtungsstelle übermittelte die Kommission mit Schreiben vom 8. Mai 2001 ihre endgültigen Schlussfolgerungen. Die deutsche Regierung bekräftigte und erläuterte ihren Standpunkt mit Schreiben vom 20. Juni 2001.
- 22 Die Kommission blieb in ihrem Zusammenfassenden Bericht vom 19. Juni 2001 (Dok. Nr. AGRI/17537/01) bei ihrer Auffassung, dass die finanziellen Berichtigungen auch den Bundesländern, in denen sie keine Prüfungen an Ort und Stelle vorgenommen habe, anzulasten seien. Bezüglich Mecklenburg-Vorpommerns habe sie allerdings die angeforderten Informationen erhalten. Am 19. Juni 2001 wurden die Mitgliedstaaten im Rahmen der Sitzung des EAGFL-Ausschusses zum Entscheidungsentwurf der Kommission angehört.
- 23 Mit der angefochtenen Entscheidung setzte die Kommission die endgültige finanzielle Berichtigung fest, gegen die die Bundesrepublik Deutschland die vorliegende Klage erhoben hat.

Anträge der Parteien

- 24 Die deutsche Regierung beantragt,
- die angefochtene Entscheidung insoweit für nichtig zu erklären, als ein Betrag von 3 870 600,88 DM von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen und der Bundesrepublik Deutschland angelastet wird;
 - der Beklagten die Kosten aufzuerlegen.

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

Klagegründe für die Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung

- 26 Die deutsche Regierung stützt ihre Klage auf drei Klagegründe.
- 27 Erstens beruhe die „länderübergreifende“ Anlastung der Berichtigung auf einer Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift im Sinne von Artikel 230 Absatz 2 EG. Der angefochtenen Entscheidung lägen falsche Schlussfolgerungen aus einer mangelhaften Sachverhaltsermittlung durch die Kommission zugrunde.
- 28 Zweitens verletze die angefochtene Entscheidung insofern die Grundsätze des ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns, als sie unbegründet und unangekündigt von der bisher geübten Verwaltungspraxis der Kommission einer „länderbezogenen“ Anlastung abweiche. Hierin liege ein den Anforderungen der Vorhersehbarkeit und Transparenz nicht genügendes Verwaltungshandeln der Kommission.
- 29 Drittens verstoße die angefochtene Entscheidung gegen die sich aus Artikel 10 EG ergebende Loyalitätspflicht der Gemeinschaftsorgane gegenüber einem Mitgliedstaat.

Zum ersten Klagegrund

Vorbringen der Parteien

- 30 Die deutsche Regierung trägt vor, dass die Ermittlung des Sachverhalts, auf dem die angefochtene Entscheidung beruhe, mangelhaft sei. Darin liege die Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift im Sinne von Artikel 230 Absatz 2 EG. Rückschlüsse aus den in den drei geprüften Ländern getroffenen Feststellungen auf die übrigen nicht geprüften Länder seien nicht berechtigt.
- 31 Die föderale Verfassungsstruktur Deutschlands stehe solchen Rückschlüssen entgegen. Die Durchführung der im Rahmen des integrierten Systems gewährten Prämienmaßnahmen einschließlich der Mutterkuhprämie liege nämlich in der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder. Diese führe insbesondere zu einer eigenverantwortlichen länderinternen Durchführung. Die länderbezogene Durchführung des Gemeinschaftsrechts sei damit sowohl aufgrund der unterschiedlichen Verwaltungsorganisation als auch der länderspezifischen Durchführungsregelungen von vornherein heterogen.
- 32 Daher fehle es an einer „homogenen Grundgesamtheit“ für eine finanzielle Berichtigung in Bezug auf ganz Deutschland. Die finanzielle Berichtigung sei prinzipiell allein auf Fehler der geprüften Zahlstellen zu stützen. Lediglich bei Vorliegen greifbarer Anhaltspunkte komme eine Ausweitung der finanziellen Berichtigung auf die Zahlstellen der Länder in Betracht, die die Kommission nicht an Ort und Stelle geprüft habe.

- 33 Jedenfalls sei eine extrapolierende finanzielle Berichtigung im vorliegenden Fall nicht gerechtfertigt.
- 34 Die deutsche Regierung trägt in diesem Zusammenhang vor, dass extrapolierende finanzielle Berichtigungen nie zuvor vorgenommen worden seien. Bei anderen Prüfungen im Rahmen des EAGFL habe die Kommission finanzielle Berichtigungen nur für das Bundesland vorgenommen, in dem sie Prüfungen durchgeführt habe. Damals habe sie diese Berichtigungen nicht auf ganz Deutschland ausgedehnt.
- 35 Die administrative Durchführung und Kontrolle der Mutterkuhprämienregelung unterscheide sich in den Ländern jeweils strukturell, so dass ein in drei Ländern festgestellter Fehler nicht zwangsläufig in den übrigen Ländern vermutet werden dürfe. Allgemeine Rückschlüsse aus den Ergebnissen von Prüfungen in einzelnen Ländern auf die Situation in den anderen Ländern seien daher nicht ohne weiteres stichhaltig. Außerdem stünden die von der Kommission selbst getroffenen Feststellungen solchen Rückschlüssen entgegen. Insbesondere seien die Mängel, die in den drei geprüften Ländern hinsichtlich der für die Beurteilung der Plausibilität der Prämienfähigkeit vorgesehenen Altersgrenze festgestellt worden seien, durchaus verschiedenartig gewesen.
- 36 Als Beispiel für die Verschiedenheit der Situation in den einzelnen Ländern macht die deutsche Regierung außerdem geltend, dass in Thüringen in den zurückliegenden Jahren erheblich mehr als 10 % der Betriebe an Ort und Stelle kontrolliert worden seien, um ungerechtfertigte Zahlungen zu vermeiden. Der große Anteil der an Ort und Stelle kontrollierten Betriebe habe eine hohe Sicherheit des Antragsverfahrens gewährleistet.
- 37 In Hessen sei die Prämienfähigkeit der Mutterkühe sowohl durch Plausibilitätskontrollen anhand der eingereichten Unterlagen als auch durch Kontrollen an Ort und Stelle geprüft worden.

- 38 Im Saarland sei seit 1996 eine vollständige Kontrolle sowohl der Prämien- als auch der Nichtprämientiere über EDV gewährleistet. Dort würden nämlich bei der zuständigen Landesstelle Tierbestandsverzeichnisse mit Ohrmarkennummern und Geburtsdaten für alle Rinder erfasst (Datenbank des integrierten Systems, errichtet gemäß Artikel 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3508/92), und diese Listen würden unabhängig von der Systematik der Kennzeichnung auf Doppelbeantragung überprüft.
- 39 In Sachsen werde die Prämienfähigkeit der Mutterkühe unabhängig vom Alter der beantragten Tiere stets durch Kontrollen geprüft. 1995 habe es bei 1 887 Anträgen 24 Ablehnungen gegeben, 1996 bei 1 935 Anträgen 59 Ablehnungen und 1997 bei 2 054 Anträgen 51 Ablehnungen.
- 40 In Baden-Württemberg hätten die zuständigen Behörden bei den Anträgen auf Mutterkuhprämie eine überdurchschnittliche Anzahl von Kontrollen an Ort und Stelle durchgeführt. So seien im Jahr 1995 bei 19,63 % der Anträge Kontrollen an Ort und Stelle vorgenommen worden, die zu 254 Ablehnungen geführt hätten, und 1996 seien 18,46 % der Anträge kontrolliert worden, was zu 144 Ablehnungen geführt habe.
- 41 Der von der Kommission erhobene Vorwurf, dass der angeblich unzulängliche zentrale Abgleich der Prämieanträge ein länderübergreifender Fehler sei, treffe nicht zu. Seit Oktober 1995 sei nämlich ein neues Rinderidentifizierungssystem eingeführt worden. Bei diesem praktikablen und einheitlichen System würden die ausgegebenen Nummern zentral gespeichert, was den bundesweiten Abgleich beantragter Ohrmarken ermögliche.
- 42 Die deutsche Regierung macht ferner geltend, die Kommission habe ihre Pflicht, einen Verstoß gegen gemeinschaftsrechtliche Vorschriften über die Mutterkuh-

prämie in den nicht geprüften Ländern nachzuweisen, verletzt. Sie habe ohne konkrete Anhaltspunkte die Beweislast zulasten der Bundesrepublik Deutschland umgekehrt. Den für die länderübergreifende Anlastung der Fehler relevanten Sachverhalt habe sie nur unvollständig ermittelt, und sie habe keinen greifbaren Anhaltspunkt dafür geliefert, dass die festgestellten Fehler auch in anderen Ländern aufgetreten seien. Ein angemessener und Prüfungsgrundsätzen standhaltender Einblick in das Verwaltungs- und Kontrollsystem eines Bundeslandes oder einer Zahlstelle hätte nur durch eine Prüfung an Ort und Stelle gewonnen werden können.

43 Die Kommission vertritt die Ansicht, die Pflicht zur Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts gehöre nicht zu den wesentlichen Formvorschriften im Sinne von Artikel 230 Absatz 2 EG. Der erste Klagegrund sei daher zurückzuweisen.

44 Hilfsweise räumt die Kommission zu dem auf die Verfassungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland abstellenden Argument ein, dass diese Struktur bei der Frage, ob es sich bei in einem Bundesland festgestellten Kontrollmängeln um ein landesspezifisches oder ein bundesweites Problem handele, zu berücksichtigen sei.

45 Jedoch sei nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass bei der Berechnung einer finanziellen Berichtigung auch Ausgaben von Bundesländern berücksichtigt würden, in denen die Kommission zuvor keine Prüfungen durchgeführt habe. Die Autonomie der Mitgliedstaaten bei der innerstaatlichen Verteilung der Zuständigkeiten für die Durchführung des Gemeinschaftsrechts dürfe nämlich nicht dazu führen, die Erfüllung der der Kommission im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens obliegenden Verpflichtungen über Gebühr zu erschweren oder gar unmöglich zu machen. Außerdem würde ein absolutes Verbot der Generalisierung von Prüfungsergebnissen aus einem oder mehreren der Gliedstaaten zu einer Ungleichbehandlung der einzelnen Mitgliedstaaten führen, da die bundesstaatlich verfassten Mitgliedstaaten dann geringere finanzielle Berichtigungen zu erwarten hätten als die stärker zentralistisch ausgerichteten Mitgliedstaaten.

- 46 Zum Argument der deutschen Regierung, wonach die extrapolierende finanzielle Berichtigung nicht aufgrund der Tatsachen gerechtfertigt gewesen sei, trägt die Kommission vor, sie bestreite nicht, dass in einigen Bundesländern wie Thüringen und Baden-Württemberg die Zahl der an Ort und Stelle vorgenommenen Kontrollen während des maßgeblichen Prüfungszeitraums deutlich über dem vom Gemeinschaftsrecht vorgeschriebenen Mindestsatz gelegen habe. Dieser Umstand sei jedoch ohne Bedeutung, denn die der angefochtenen Berichtigung zugrunde liegende Kritik der Kommission betreffe nicht die Anzahl der durchgeführten Kontrollen, sondern die Auswahl der zu kontrollierenden Erzeuger sowie Zeitpunkt und Inhalt der Kontrollen.
- 47 Bezüglich der Angaben der deutschen Regierung zu den beispielhaft angeführten Bundesländern bemerkt die Kommission, dass bei Thüringen die Angaben im Wesentlichen die Zeit vor 1995 betreffen und daher für die Beurteilung der Situation in den Jahren 1995 und 1996, die den im vorliegenden Fall maßgeblichen Haushaltsjahren 1996 und 1997 entsprechen, schlicht irrelevant seien. Lediglich einige dieser Informationen bezögen sich auf die Jahre 1995 und 1996. Ihnen lasse sich jedoch nicht entnehmen, ob bei der Auswahl der zu kontrollierenden Erzeuger das Alter der angemeldeten Tiere berücksichtigt worden sei.
- 48 Bei Hessen sei die Behauptung der deutschen Regierung viel zu allgemein gehalten, um die Zweifel der Kommission erschüttern zu können. Mangels entsprechender Nachweise sei diese Behauptung überdies nicht nachprüfbar.
- 49 Beim Saarland betreffen die Ausführungen der deutschen Regierung ausschließlich die Durchführung der Verwaltungskontrollen. Sie seien daher für die im vorliegenden Fall entscheidungserhebliche Frage der Qualität der an Ort und Stelle durchgeführten Kontrollen irrelevant.

- 50 Zu Sachsen weist die Kommission darauf hin, dass abgesehen davon, dass die Zahl der Ablehnungen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Anträge in einem Bundesland keine Rückschlüsse auf die Qualität der dort an Ort und Stelle durchgeführten Kontrollen zulasse, die von der deutschen Regierung angeführten Rückforderungsbeispiele die Zweifel der Kommission nicht erschüttern könnten, sondern sie nur noch bestärkten. Mit einer Ausnahme seien nämlich alle Rückforderungsbescheide erst mehr als ein Jahr nach Gewährung der Prämien ergangen. Dies deute darauf hin, dass die Kontrollen an Ort und Stelle in Sachsen spät durchgeführt worden seien und folglich die Mutterkuheigenschaft der angemeldeten Tiere zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht wirksam hätten aufklären können.
- 51 Außerdem habe die deutsche Regierung keinerlei Informationen zu den Situationen in den verbleibenden sieben nicht geprüften Bundesländern vorgelegt.
- 52 Von dem Rinderidentifizierungssystem mit zentraler Speicherung der ausgegebenen Nummern seien, wie die deutsche Regierung selbst eingeräumt habe, erst ab dem Jahr 1998 nahezu alle Tiere erfasst worden. In den Jahren 1995 und 1996 sei ein bundesweiter Datenabgleich nur in eingeschränktem Maße möglich gewesen.
- 53 Darüber hinaus seien die von der Kommission festgestellten Unzulänglichkeiten beim zentralen Datenabgleich nicht der entscheidende Grund für die in Rede stehende finanzielle Berichtigung gewesen. Die Berichtigung beruhe im Wesentlichen auf den Mängeln bei der Organisation der Kontrollen der Mutterkuheigenschaft.
- 54 Die Kommission tritt dem Vorbringen entgegen, sie habe die Beweislast zulasten der Bundesrepublik Deutschland umgekehrt. Die Unzulänglichkeit der in den drei geprüften Ländern durchgeführten Kontrollen der Mutterkuheigenschaft sei unstrittig. Angesichts der Gleichartigkeit der festgestellten Mängel hätten für

ganz Deutschland ernsthafte und berechtigte Zweifel an der Wirksamkeit der Kontrollen der deutschen Behörden bestanden. Vor diesem Hintergrund habe es der deutschen Regierung obliegen, die Wirksamkeit der Kontrollsysteme in den nicht geprüften Ländern eingehend und vollständig nachzuweisen. Die deutsche Regierung sei der wiederholt vergeblich an sie gerichteten Aufforderung schließlich teilweise nachgekommen, indem sie Unterlagen für Mecklenburg-Vorpommern übersandt habe. Zur Lage in den übrigen zwölf nicht geprüften Ländern habe die Kommission keine Informationen erhalten, die geeignet gewesen wären, ihre Zweifel an der Wirksamkeit der Kontrollsysteme auszuräumen.

- 55 Außerdem sei die Kommission nicht verpflichtet, vor Erlass einer Entscheidung zum Ausschluss bestimmter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 an Ort und Stelle Kontrollen vorzunehmen, denn nach dieser Vorschrift seien nur Überprüfungen der Kommission erforderlich. Eine finanzielle Berichtigung könne daher ausschließlich auf der Prüfung der vom Mitgliedstaat vorgelegten Unterlagen beruhen.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 56 Die Bundesrepublik Deutschland macht mit ihrem ersten Klagegrund im Wesentlichen geltend, die Kommission habe gegen ihre Verpflichtung verstoßen, vor einer Entscheidung den Sachverhalt hinreichend zu ermitteln, wobei sie insbesondere die Beweisregeln im Rahmen des EAGFL-Rechnungsabschlusses verletzt habe.
- 57 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, dass die durch den EAGFL

finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen und die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen, auch wenn die spezifische Gemeinschaftshandlung nicht ausdrücklich den Erlass dieser oder jener Kontrollmaßnahme vorsieht (Urteil vom 6. Dezember 2001 in der Rechtssache C-373/99, Griechenland/Kommission, Slg. 2001, I-9619, Randnr. 9).

58 Nach ständiger Rechtsprechung hat die Kommission zum Nachweis eines Verstoßes gegen die Vorschriften der gemeinsamen Agrarmarktorganisation die Unzulänglichkeit der von den nationalen Verwaltungen durchgeführten Kontrollen oder die Unrichtigkeit der von diesen mitgeteilten Zahlen nicht umfassend darzulegen, sondern sie braucht nur glaubhaft zu machen, dass an diesen Kontrollen oder diesen Zahlen ernsthafte und berechtigte Zweifel bestehen. 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, so dass es ihm obliegt, die Richtigkeit seiner Kontrollen und seiner Zahlen eingehend und vollständig nachzuweisen und so gegebenenfalls die Fehlerhaftigkeit der Behauptungen der Kommission darzutun (vgl. u. a. Urteile vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-278/98, Niederlande/Kommission, Slg. 2001, I-1501, Randnrn. 39 bis 41, und vom 19. Juni 2003 in der Rechtssache C-329/00, Spanien/Kommission, Slg. 2003, I-6103, Randnr. 68).

59 Die Regeln der Beweislastverteilung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten gelten unabhängig von der internen Struktur eines Mitgliedstaats. Für einen Verstoß gegen die Vorschriften der gemeinsamen Agrarmarktorganisation sind nämlich die Mitgliedstaaten selbst verantwortlich, wie sich aus Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 ergibt, wonach für die Mitgliedstaaten die allgemeine Verpflichtung besteht, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, dass die durch den EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen und die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen.

60 Ebenso wie es nicht Aufgabe der Kommission ist, sich zur Verteilung der Zuständigkeiten aufgrund der organisationsrechtlichen Vorschriften der einzelnen

Mitgliedstaaten und zu den jeweiligen Pflichten der Bundes- und der Landesbehörden zu äußern (Urteil vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88, Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2321, Randnr. 13), kann diese Verteilung der Zuständigkeiten somit keinen ausreichenden Grund dafür darstellen, die Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten gegenüber der Gemeinschaft im Rahmen der Verteilung der Beweislast für einen Verstoß gegen die Vorschriften der gemeinsamen Agrarmarktorganisation obliegen, zu ändern (in diesem Sinne auch Urteile vom 8. Juni 1993 in der Rechtssache C-52/91, Kommission/Niederlande, Slg. 1993, I-3069, Randnr. 36, vom 14. November 2002 in der Rechtssache C-140/00, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 2002, I-10379, Randnr. 60, und vom 2. Oktober 2003 in der Rechtssache C-89/03, Kommission/Luxemburg, Slg. 2003, I-11659, Randnr. 5).

- 61 Es ist daher nicht grundsätzlich untersagt, aus den Gegebenheiten in einzelnen Bundesländern Rückschlüsse auf andere Bundesländer zu ziehen. Die Rückschlüsse müssen jedoch stets aufgrund der Tatsachen gerechtfertigt sein.
- 62 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die deutsche Regierung die Feststellungen, die die Kommission in den drei geprüften Ländern getroffen hat, nicht bestreitet.
- 63 Es ist unstrittig, dass sich die Kommission für ihre Rückschlüsse aus diesen Feststellungen auf die anderen Länder auf folgende Gegebenheiten gestützt hat. Zunächst waren die in den verschiedenen Ländern eingerichteten Datenbanken vor 1997 inkompatibel, so dass die Kontrolle zur Verhinderung mehrfacher Prämienanträge für dieselben Kühe nur unvollständig sein konnte. Sodann waren in zahlreichen Fällen die Bestandsregister mangelhaft und stellten daher keine zuverlässige Grundlage für die Verwaltungskontrolle und die Kontrolle an Ort und Stelle dar. Schließlich war im Kontrollsystem keine ausreichende Altersgrenze für die Beurteilung der Plausibilität der Prämienfähigkeit einer Mutterkuh oder für die Veranlassung einer Kontrolle an Ort und Stelle festgesetzt.

- 64 Diese Gegebenheiten stellen aber unbestreitbar Beweismittel dar, mit denen im Sinne der in Randnummer 58 des vorliegenden Urteils zitierten Rechtsprechung die ernsthaften und berechtigten Zweifel glaubhaft gemacht werden, die die Kommission an den Kontrollen oder Zahlen in Bezug auf die nicht geprüften Länder haben konnte.
- 65 Somit oblag es nach dieser Rechtsprechung der deutschen Regierung, die Richtigkeit ihrer Kontrollen und ihrer Zahlen eingehend und vollständig nachzuweisen, um darzutun, dass die Zweifel der Kommission nicht begründet waren. Der bloße Hinweis auf die Tatsache, dass die Situation in jedem einzelnen Land anders sei, kann dafür nicht genügen. Die deutsche Regierung hatte konkret nachzuweisen, dass die Kontrollsysteme in den nicht geprüften Ländern nicht die gleichen Mängel aufwiesen, die die Kommission in den drei geprüften Ländern festgestellt hatte.
- 66 Die deutsche Regierung bestreitet nicht, dass sie von der Kommission aufgefordert wurde, diesen Nachweis zu erbringen, und dass sie Informationen über die Kontrollsysteme übermittelt hat, die in Sachsen, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen und dem Saarland eingeführt wurden. Offenbar hat die Kommission aufgrund der ihr übermittelten Informationen keine endgültige finanzielle Berichtigung der Ausgaben vorgenommen, die in Mecklenburg-Vorpommern in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 für Mutterkuhprämien getätigt wurden.
- 67 Zu den anderen vier Ländern ist festzustellen, dass die deutsche Regierung nicht dargelegt hat, inwieweit die von der Kommission im vorliegenden Verfahren gegebene Antwort, dass die Angaben, die sie zu diesen Ländern erhalten habe, zu allgemein oder irrelevant seien, unrichtig sein soll.
- 68 Der erste Klagegrund, mit dem die deutsche Regierung einen Verstoß gegen die Beweisregeln geltend macht, ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund

Vorbringen der Parteien

- 69 Mit ihrem zweiten Klagegrund rügt die deutsche Regierung, die Kommission habe die Grundsätze des ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns verletzt, was außerdem einen Verstoß gegen eine wesentliche Formvorschrift im Sinne von Artikel 230 Absatz 2 EG darstelle.
- 70 Die „länderübergreifende“ Anlastung der in drei Ländern festgestellten Mängel stelle ein Novum dar. Die Kommission sei damit von einer langjährig geübten Verwaltungspraxis abgerückt. Überdies sei diese Abweichung ohne Begründung seitens der Kommission erfolgt, obwohl diese unter den Gesichtspunkten der ordnungsgemäßen Verwaltung, der Vorhersehbarkeit und der Transparenz ihren Politikwechsel in einer Mitteilung an die Mitgliedstaaten hätte ankündigen und zumindest in Umrissen darlegen müssen.
- 71 Die Kommission entgegnet, sie habe bereits im Jahr 1990 eine finanzielle Berichtigung zulasten der Italienischen Republik beschlossen, bei der sie die finanziellen Konsequenzen der in einigen italienischen Regionen vorgefundenen Unregelmäßigkeiten bei der Prämienzahlung im Wege der Extrapolation auf die nicht an Ort und Stelle geprüften Regionen „ausgeweitet“ habe. Außerdem enthalte die angefochtene Entscheidung auch für das Königreich Spanien eine finanzielle Berichtigung, bei der die Kommission die Ergebnisse ihrer in einigen autonomen Regionen dieses Staates durchgeführten Prüfungen „generalisiert“ und die Berechnung auf der Grundlage der in ganz Spanien in dem betroffenen Sektor getätigten Ausgaben vorgenommen habe. Diese Berichtigung sei von Spanien nicht angefochten worden.

- 72 Die Kommission verweist ferner auf die Leitlinien von 1997, worin ausdrücklich hervorgehoben werde, dass die Beschränkung einer Berichtigung auf die in einer bestimmten Region getätigten Ausgaben nur dann gerechtfertigt sei, wenn es Gründe für die Annahme gebe, dass der Mangel auf die Nichtanwendung eines von dem Mitgliedstaat genehmigten Kontrollsystems durch diese Region beschränkt sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 73 Auch wenn man mit der deutschen Regierung annimmt, dass es eine Verletzung des Grundsatzes der ordnungsgemäßen Verwaltung darstellen kann, wenn die Kommission den Mitgliedstaaten eine Änderung ihrer Praxis nicht mitteilt, ist festzustellen, dass im vorliegenden Fall kein Anhaltspunkt dafür ersichtlich ist, dass eine solche Änderung tatsächlich stattgefunden hätte.

- 74 Vielmehr ergibt sich aus dem Urteil vom 6. Oktober 1993 in der Rechtssache C-55/91 (Italien/Kommission, Slg. 1993, I-4813, Randnr. 18), dass die Kommission bereits Anfang der 90er Jahre Ergebnisse von Prüfungen im Wege der Extrapolation von einer Region auf eine andere übertragen hat.

- 75 Außerdem weisen die von der Kommission 1997 erlassenen Leitlinien darauf hin, dass die Beschränkung einer Berichtigung auf die in einer bestimmten Region getätigten Ausgaben nur dann gerechtfertigt ist, wenn es Gründe für die Annahme gibt, dass der Mangel auf die Nichtanwendung eines von dem Mitgliedstaat genehmigten Kontrollsystems durch diese Region beschränkt ist. Dies bestätigt, dass nach diesen Leitlinien eine Extrapolation finanzieller Berichtigungen von einer Region auf eine andere innerhalb eines Mitgliedstaats möglich, wenn nicht die Regel ist.

- 76 Der zweite Klagegrund der deutschen Regierung ist daher zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund

Vorbringen der Parteien

- 77 Die deutsche Regierung wirft der Kommission vor, sie habe gegen Artikel 10 EG verstoßen. Nach dieser Bestimmung sei die Kommission verpflichtet, gegenüber den Mitgliedstaaten loyal zu handeln und deren legitime Interessen zu berücksichtigen. Diese Loyalitätsverpflichtung schließe die Pflicht zur Rücksichtnahme auf — insbesondere föderale — Verfassungsstrukturen in den Mitgliedstaaten mit ein. Diese Wertung des Artikels 10 EG werde durch Artikel 6 Absatz 3 EU, der die Pflicht der Europäischen Union zur Achtung der nationalen Identität ihrer Mitgliedstaaten enthalte, bekräftigt. Der Respekt vor der Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in eigenständige Länder gebiete es daher, finanzielle Berichtigungen gegenüber einzelnen Ländern nur dann auszusprechen, wenn der EAGFL in diesen Ländern eigene Feststellungen hinsichtlich eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht zum Schaden des Gemeinschaftshaushalts getroffen habe.
- 78 Die Kommission hält diesen Klagegrund für unbegründet. Die im Rahmen des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit bestehende Pflicht der Gemeinschaftsorgane zur Rücksichtnahme auf die bundesstaatliche Struktur eines Mitgliedstaats gelte nicht uneingeschränkt. Was das Rechnungsabschlussverfahren angehe, würden die von der deutschen Regierung hinzunehmenden Einschränkungen durch die vom Gerichtshof in diesem Bereich entwickelten allgemeinen Grundsätze, insbesondere zur Frage der Beweislast, konkretisiert. Solange die Kommission bei ihren finanziellen Berichtigungen diese Grundsätze beachte, verstoße sie daher auch nicht gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit. Ein Verstoß gegen Artikel 10 EG könnte folglich im vorliegenden Fall nur dann in Betracht kommen, wenn die Kommission bei der streitigen finanziellen Berichtigung die Grundsätze des Rechnungsabschlussverfahrens nicht beachtet habe.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 79 Der sich aus Artikel 10 EG ergebende Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gilt für das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und den Organen. Er bedeutet für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, und erlegt den Gemeinschaftsorganen entsprechende Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf (Urteil vom 16. Oktober 2003 in der Rechtssache C-339/00, Irland/Kommission, Slg. 2003, I-11757, Randnr. 71 und die dort zitierte Rechtsprechung).
- 80 Dieser Grundsatz kommt insbesondere in den in Randnummer 58 des vorliegenden Urteils genannten Regeln über die Beweislastverteilung zum Tragen, die durch den aktiven Beitrag, der sowohl von der Kommission als auch von den Mitgliedstaaten verlangt wird, auf eine loyale Zusammenarbeit zwischen diesen Stellen bei der Feststellung hinwirken, ob ein Verstoß gegen die Vorschriften der gemeinsamen Agrarmarktorganisation vorliegt.
- 81 Daraus folgt, dass eine zutreffende Anwendung der Regeln über die Beweislastverteilung grundsätzlich bedeutet, dass Artikel 10 EG gewahrt ist. Insofern deckt sich der dritte Klagegrund der deutschen Regierung mit ihrem ersten Klagegrund, der zurückgewiesen worden ist. Denn die Argumente, auf die dieser dritte Klagegrund gestützt ist, betreffen im Wesentlichen die Anwendung der Regeln über die Beweislastverteilung.
- 82 Der dritte Klagegrund ist daher ebenfalls zurückzuweisen.

Kosten

- 83 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission beantragt hat, die Bundesrepublik Deutschland in die Kosten zu verurteilen, und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

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

Timmermans

Rosas

La Pergola

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. März 2004.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

V. Skouris