

# Die Behandlung fehlerhafter Ausgaben im Finanzierungssystem der gemeinsamen Agrarpolitik

von

Dr. jur. Rudolf Mögele



C. H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG  
MÜNCHEN 1997

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	XVII
-----------------------------	------

<b>§ 1 Einleitung: Gemeinsame Agrarpolitik und Rechnungsabschluß</b> .....	<b>1</b>
I. Grundzüge der gemeinsamen Agrarpolitik .....	1
1. Entstehung .....	1
2. Ziele und Instrumente der gemeinsamen Agrarpolitik .....	5
a) Ziele .....	5
b) Instrumente .....	5
II. Rechtliche Gestaltung, Finanzierung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik .....	7
1. Rechtsetzung .....	7
2. Finanzierungszuständigkeit .....	9
3. Die Durchführung der Marktordnungsmaßnahmen .....	10
a) Die Vollzugszuständigkeit der Mitgliedstaaten .....	10
b) Beschränkte Aufsichtsrechte der Kommission .....	12
c) Der Erlaß von Durchführungsbestimmungen .....	14
d) Das Phänomen der auseinanderfallenden Regelungs- und Vollzugszuständigkeit .....	15
III. Der Rechnungsabschluß im Geflecht der Agrarfinanzierung .....	16
1. Die finanzielle Dimension der gemeinsamen Agrarpolitik .....	16
2. Der Rechnungsabschluß .....	17
3. Gang der Untersuchung .....	19

## Erstes Kapitel

### Die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik

<b>§ 2 Institutionelle und sachliche Grundlagen der gemeinschaftlichen Agrarfinanzierung</b> .....	<b>21</b>
I. Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) .....	21
1. Der EAGFL als Bestandteil des Gemeinschaftsbudgets .....	22
2. Struktur des EAGFL .....	22
a) Gliederung in zwei Abteilungen .....	22
b) Verwaltung des EAGFL, Abteilung „Garantie“ .....	23
c) Externe Haushaltskontrolle durch die Haushaltsbehörde .....	24
II. Die Finanzquellen des EAGFL .....	26
1. Die Eigenmittelfinanzierung .....	26
2. Andere Mittelzuflüsse .....	28
3. Besondere agrarrechtliche Mittelzuflüsse .....	28
a) Marktabgaben .....	29
b) Kautionen .....	30
c) Sonstige Erlöse .....	31
4. Keine Kreditfinanzierung zum Haushaltsausgleich .....	31
5. „Nachschußpflicht“ der Mitgliedstaaten? .....	31

III. Begrenzung der Garantieausgaben des EAGFL – die Haushaltsdisziplin .	34
IV. Der gegenständliche Finanzierungsauftrag des EAGFL . . . . .	35
1. Ausführerstattungen . . . . .	35
2. Interventionen . . . . .	36
3. Reichweite des Finanzierungsauftrags . . . . .	38
a) Verwaltungs- und Personalkosten . . . . .	38
b) Andere Kosten . . . . .	39
4. Die „integrale Finanzierung“ als rechtliches Gebot oder als politischer Grundsatz . . . . .	40
<b>§ 3 Die rechtlichen Grenzen des Finanzierungsauftrags im Falle fehlerhafter Ausgaben . . . . .</b>	<b>41</b>
I. Die Rechtsprechung des EuGH . . . . .	41
II. Bewertung der Rechtsprechung . . . . .	43
1. Zum Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers . . . . .	44
2. Zur systematischen Auslegung von Art. 8 der Verordnung Nr. 729/70 . . . . .	45
3. Zur teleologischen Auslegung der Art. 2, 3 und 8 der Verordnung Nr. 729/70 . . . . .	47
a) Die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts . . . . .	47
b) Finanzielle Solidarität . . . . .	48
c) Vollzugsautonomie der Mitgliedstaaten . . . . .	49
III. Bestätigung der Rechtsprechung durch den Gemeinschaftsgesetzgeber . . . . .	50
<b>§ 4 Organisation und Ablauf der Gemeinschaftsfinanzierung . . . . .</b>	<b>51</b>
I. Die nationalen Zahlstellen . . . . .	51
1. Die ursprüngliche Regelung . . . . .	52
2. Die Neuregelung ab dem Ausgabenjahr 1996 . . . . .	53
a) Anerkennung der Zahlstellen . . . . .	53
b) Anzahl der Zahlstellen . . . . .	54
c) Arbeitsweise der Zahlstellen . . . . .	55
d) Koordinierungsstelle . . . . .	57
II. Das System der Vorfinanzierung . . . . .	57
III. Die Grundzüge des Ablaufs der Vorschußfinanzierung . . . . .	59
IV. Korrekturmöglichkeiten im Rahmen der Vorschußgewährung . . . . .	61
1. Die Rechtsprechung des EuGH . . . . .	61
2. Die Entscheidung 94/729/EG des Rates betreffend die Haushaltsdisziplin . . . . .	62
a) Kürzungsgründe . . . . .	62
b) Verfahren . . . . .	65
c) Verhältnis zum Rechnungsabschluß . . . . .	65
d) Haftungsfrage . . . . .	65
e) Vorschußkürzung im Rahmen der Milchquotenregelung . . . . .	65
f) Verspätete Zahlung und Vorschußkürzung – Sonderregelung durch die Verordnung Nr. 296/96 . . . . .	66

## Zweites Kapitel Der Rechnungsabschluß vor der Reform

### Erster Abschnitt

#### Das Rechnungsabschlußverfahren

<b>§ 5</b>	<b>Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung im Rahmen des Rechnungsabschlußverfahrens</b> .....	68
I.	Gegenstand des Rechnungsabschlusses .....	68
1.	Die Realität der Ausgaben .....	69
2.	Die Finanzierungsfähigkeit der Ausgaben .....	69
II.	Der verfahrensrechtliche Rahmen des Rechnungsabschlusses .....	70
1.	Der bilaterale Verfahrensabschnitt .....	70
a)	Vorlage der Jahresrechnungen .....	70
b)	Überprüfungen .....	71
aa)	Prüfungsarten: Einzel-, System- und Sonderprüfungen .....	71
bb)	Prüfungsgrundlage .....	73
c)	Der Dialog zwischen Kommission und Mitgliedstaat .....	73
d)	Das Schlichtungsverfahren .....	74
aa)	Der Verfahrensablauf .....	74
bb)	Der rechtliche Schlichtungs-„Spielraum“ .....	75
cc)	Die Rechtswirkungen des Schlichtungsverfahrens .....	76
2.	Der gemeinschaftliche Verfahrensabschnitt .....	78
a)	Der Zusammenfassende Bericht .....	78
b)	Die Anhörung des Fondsausschusses .....	79
III.	Die Entscheidung der Kommission .....	81
1.	Der Entscheidungsprozeß innerhalb der Kommission .....	81
2.	Der „Zeithorizont“ der Entscheidung .....	82
a)	Die Rechnungsabschlußfrist und ihre Überschreitung .....	82
b)	Die rechtliche Bewertung der Fristüberschreitung .....	84
3.	Rechtsnatur und Adressaten der Entscheidung .....	85
4.	Bekanntgabe .....	85
5.	Begründungspflicht .....	86
6.	Die gerichtliche Kontrolle der Rechnungsabschlußentscheidung ...	88
a)	Anfechtung durch die Mitgliedstaaten .....	88
b)	Anfechtung durch Marktbeteiligte .....	89
7.	Die Kontrolle der Rechnungsabschlußentscheidung im Rahmen des Entlastungsverfahrens .....	90
<b>§ 6</b>	<b>Rechnungsabschluß und Unregelmäßigkeiten</b> .....	92
I.	Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft .....	92
II.	Die Anlastungskriterien nach Art. 8 der Verordnung Nr. 729/70 und Art. 5 der Verordnung Nr. 595/91 .....	93
1.	Die Wiedereinziehung zu Unrecht gewährter Beträge .....	94
a)	Rechtslage im Falle des Fehlens gemeinschaftsrechtlicher Rückforderungsvorschriften .....	94
b)	Rechtslage im Falle der Existenz gemeinschaftsrechtlicher Rückforderungsvorschriften .....	96
c)	Zur Tragweite der Wiedereinziehungsverpflichtung .....	97

2. Zur Auslegung von Art. 8 Abs. 2 der Verordnung Nr. 729/70 . . . . .	98
3. Zur Auslegung von Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 595/91 . . . . .	101
III. Die Entscheidung nach Art. 8 Abs. 2 der Verordnung Nr. 729/70 – das anzuwendende Verfahren . . . . .	102
IV. Die verfahrensmäßige Behandlung von Unregelmäßigkeiten nach der Verordnung Nr. 595/91 . . . . .	104
1. Die Mitteilungs- und Kooperationspflichten . . . . .	104
2. Die praktische Anwendung der Verordnung Nr. 595/91 . . . . .	104
V. Die Abgrenzung zwischen Verwaltungsfehlern und Unregelmäßigkeiten im Hinblick auf die Bestimmung des Anwendungsbereichs des Rechnungsabschlusses . . . . .	106
<b>§ 7 Die Überprüfungs Kompetenzen der Kommission . . . . .</b>	<b>108</b>
I. Die Reichweite der Kontrollbefugnisse der Kommission nach Art. 9 der Verordnung Nr. 729/70 . . . . .	109
II. Mitwirkungspflichten der Mitgliedstaaten . . . . .	111
III. Die Kontrollen der Kommission an Ort und Stelle . . . . .	111
1. Grundlagen . . . . .	111
2. Die zur Kontrolle befugten Personen . . . . .	113
3. Die praktische Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen . . . . .	114
4. Die Durchsetzung von Vor-Ort-Kontrollen . . . . .	116
IV. Mitgliedstaatliche Kontrollen auf Ersuchen der Kommission . . . . .	116
1. Die Kontrollen nach Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 729/70 . . . . .	116
2. Die Kontrollen nach Art. 6 der Verordnung Nr. 595/91 . . . . .	117
V. Die aus dem Strafverfahrensrecht der Mitgliedstaaten resultierenden Kontrollschranken . . . . .	118
1. Das Urteil des EuGH in der Rechtssache 267/78 („Como“) . . . . .	118
2. Die Bedeutung der Rechtsprechung „Como“ für Art. 9 der Verordnung Nr. 729/70 und Art. 6 der Verordnung Nr. 595/91 . . . . .	119
VI. Die Kontrollen des Europäischen Rechnungshofes . . . . .	120
VII. Das Verhältnis zwischen Art. 9 der Verordnung Nr. 729/70 und anderen Kontrollbefugnissen der Kommission . . . . .	121
1. Art. 6 der Verordnung Nr. 595/91 und Verordnung Nr. 2185/96 . . . . .	121
2. Andere Kontrollvorschriften . . . . .	122
VIII. Zur Reichweite des Kontrollauftrags des Rechnungsabschlusses . . . . .	123
<b>§ 8 Die Rechnungsabschlußentscheidung . . . . .</b>	<b>124</b>
I. Rechtlicher Gegenstand und finanzielle Folgen der Rechnungs- abschlußentscheidung . . . . .	124
1. Gegenstand . . . . .	124
2. Finanzielle Folgen . . . . .	125
a) Die haushaltsrechtliche Umsetzung . . . . .	125
b) Die Zinsproblematik . . . . .	126
aa) Fehlen einer ausdrücklichen Regelung . . . . .	127
bb) Die Zinsrechtsprechung des EuGH . . . . .	127
cc) Zur Übertragbarkeit der Rechtsprechung auf den Rechnungs- abschluß . . . . .	128
c) Die Auswirkungen des agrimonetären Systems . . . . .	130
II. Die Grundsätze der Vollständigkeit (Jährlichkeit) und Endgültigkeit des Rechnungsabschlusses und ihre Durchbrechungen . . . . .	131

1. Abtrennung und „Ad-hoc-Rechnungsabschluß“ als Durchbrechungen der Vollständigkeit . . . . .	133
a) Abtrennung . . . . .	133
b) „Ad-hoc-Rechnungsabschluß“ . . . . .	134
2. Vorbehalte („Reserven“) als Durchbrechungen des Prinzips der Endgültigkeit . . . . .	134
a) Negativer und positiver Vorbehalt . . . . .	135
b) Standardvorbehalte . . . . .	136
aa) Untersuchungsvorbehalt . . . . .	136
bb) Unregelmäßigkeitsvorbehalt . . . . .	136
cc) Urteilsvorbehalt . . . . .	137
c) Zur rechtlichen Bewertung der Vorbehalte im Lichte der Rechtsprechung des EuGH . . . . .	138
aa) Standardvorbehalte . . . . .	138
bb) Positive und negative Vorbehalte . . . . .	138
III. Wirkungen der Rechnungsabschlußentscheidung gegenüber Marktbeteiligten . . . . .	139

## Zweiter Abschnitt

### Die rechtlichen Voraussetzungen für die Nichtanerkennung von Ausgaben im Rahmen des Rechnungsabschlusses

<b>§ 9 Fehlerhafte Ausgaben und Rechnungsabschluß . . . . .</b>	<b>140</b>
I. Anwendungsfehler und ihre Anlastungsrelevanz . . . . .	140
1. Fehlerhafte Ausgaben . . . . .	140
a) Verstoß gegen Gemeinschaftsvorschriften . . . . .	140
b) Das Auslegungsproblem . . . . .	141
2. Fehlerzurechnung . . . . .	143
a) Fehlerzurechnung an Gemeinschaftsorgane . . . . .	143
b) Fehlerzurechnung an andere Mitgliedstaaten . . . . .	145
3. Fehlertypisierung nach der rechtlichen Einordnung der verletzten Norm . . . . .	147
a) Verstöße gegen materielles Gemeinschaftsrecht . . . . .	147
b) Verstöße gegen Regeln des formellen Rechts . . . . .	147
c) Nichtbeachtung von Zahlungsfristen und Zahlungsmodalitäten . . . . .	148
aa) Ausdrücklich normierte Zahlungsfristen . . . . .	148
bb) „Vernünftige Zahlungsfristen“ . . . . .	149
cc) Zahlungsmodalitäten . . . . .	151
d) Kontrollmängel . . . . .	152
aa) Nicht- oder Falschanwendung gemeinschaftlicher Kontrollregeln . . . . .	152
bb) Nichtbeachtung gemeinschaftsrechtlicher Mindestanforderungen . . . . .	153
II. Zum Wirkungszusammenhang zwischen Verstoß und Ausgabe . . . . .	157
1. Unmittelbar ausgabenerhebliche Fehler . . . . .	157
2. Mittelbar ausgabenerhebliche Fehler . . . . .	159
a) Grundlagen . . . . .	159
b) Die Überfischungsfälle . . . . .	161
3. Der Wirkungszusammenhang bei negativen Ausgaben . . . . .	163

III. Die Bestimmung des von der Finanzierung auszuschließenden Betrags .	164
1. Verstöße im Einzelfall . . . . .	164
2. Systemmängel . . . . .	165
a) Konkrete und abstrakte Systemmängel . . . . .	165
b) Zur Bestimmung der Anlastungshöhe . . . . .	166
aa) Vollständige und anteilige Anlastung . . . . .	166
bb) Konkrete Systemmängel und Extrapolation . . . . .	167
cc) Abstrakte Systemmängel und prozentuale Anlastung . . . . .	168
dd) Unschärfen der Anlastungsbemessung . . . . .	170
3. Mittelbar ausgabenwirksame Verstöße . . . . .	171
4. Zur Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes . . . . .	172
IV. Gebundenheit und Ermessen der Kommission bei der Rechnungs- abschlußentscheidung . . . . .	173
1. Die Pflicht zur Ablehnung fehlerhafter Ausgaben . . . . .	173
2. Das Ermessen bei der Schätzung des Anlastungsbetrags . . . . .	174
<b>§ 10 Die Beweislastverteilung im Rechnungsabschluß . . . . .</b>	<b>176</b>
I. Die Beweispflicht der Kommission . . . . .	177
1. Die primäre Darlegungslast der Mitgliedstaaten . . . . .	177
2. Zum Umfang der Beweislast der Kommission . . . . .	178
3. Die Anforderungen an die Dichte der Beweisführung der Kommission . . . . .	178
a) Rechtssache C-41/91 . . . . .	178
b) Rechtssache C-8/88 . . . . .	179
c) Der prozeßhafte Charakter der Beweisführungspflichten . . . . .	180
II. Die Beweispflicht der Mitgliedstaaten . . . . .	181
1. Umkehr der Beweislast hinsichtlich der Anlastungsbemessung . . . . .	181
2. Vollständige Umkehr der Beweislast . . . . .	182

### Drittes Kapitel

#### Die Reform und institutionelle Bewertung des Rechnungsabschlusses

<b>§ 11 Die Reform des Rechnungsabschlusses und ihre Auswirkungen . . .</b>	<b>183</b>
I. Die Kritik am Rechnungsabschluß als Auslöser der Reform . . . . .	183
1. Überschreitung der Rechnungsabschlußfrist . . . . .	184
2. „Unvollständigkeit“ der Entscheidungen . . . . .	184
3. Repressiver Charakter des Rechnungsabschlusses . . . . .	184
4. Defizite des Dialogs zwischen Kommission und Mitgliedstaaten . . . . .	185
5. Anlastungsmethoden und -kriterien . . . . .	185
II. Der Ablauf des Reformprozesses . . . . .	185
III. Die verschiedenen Reformelemente . . . . .	186
1. Die Neustrukturierung des Rechnungsabschlusses . . . . .	187
a) Die Rechnungsabschlußphase . . . . .	187
b) Die Konformitätsphase . . . . .	189
2. Finanzierungs- und Anlastungsmaßstäbe . . . . .	191
3. Die Reichweite der Reform und der „Belle-Bericht“ . . . . .	192
a) Zahlstellen . . . . .	193
b) Konformitätsentscheidung . . . . .	193
c) Anlastungskriterien . . . . .	194

IV. Die Auswirkungen der Reformelemente auf den Rechnungsabschluß . . . . .	194
1. Allgemeine Überlegungen . . . . .	194
2. Zu den von der Reform aufgestellten Anlastungskriterien . . . . .	195
a) Zur rechtlichen Ausgangssituation . . . . .	195
b) Zur Bedeutung der einzelnen Bemessungskriterien . . . . .	197
aa) Tragweite . . . . .	197
bb) Art . . . . .	198
cc) Schwere . . . . .	198
dd) Finanzieller Schaden . . . . .	199
c) Zur Bindung an die Bemessungskriterien . . . . .	200
d) Die Auswirkungen auf die Beweislastverteilung . . . . .	201
<b>§ 12 Der Rechnungsabschluß als Schlüsselement der inter-administrativen Rechtsbeziehungen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik . . . . .</b>	<b>201</b>
I. Die Wirkungen auf das inter-administrative Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten . . . . .	202
1. Der Rechnungsabschluß als Haftungsinstrument . . . . .	202
2. Der Rechnungsabschluß als Sanktionsinstrument . . . . .	205
a) Zum Sanktionscharakter aus rechtlicher Sicht . . . . .	206
b) Zu den Sanktionswirkungen des Rechnungsabschlusses . . . . .	208
3. Der Rechnungsabschluß als Aufsichtsinstrument . . . . .	209
a) Zum Aufsichtscharakter des Rechnungsabschlusses . . . . .	209
b) Einordnung anhand klassischer Aufsichtskriterien . . . . .	210
aa) Rechtsaufsichtliche Wirkungen . . . . .	210
bb) Repressive und präventive aufsichtliche Wirkungen des Rechnungsabschlusses . . . . .	211
II. Die Bedeutung des Rechnungsabschlusses für die institutionellen Beziehungen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten . . . . .	213
1. Die Kritik an den institutionellen Wirkungen des Rechnungsabschlusses . . . . .	213
2. Kompensation gemeinschaftsrechtlicher Defizite durch den Rechnungsabschluß . . . . .	216
a) Verfahrensrechtliches Defizit . . . . .	216
b) Organisatorisches Defizit . . . . .	219
aa) Die Vielgestaltigkeit der nationalen Verwaltungsorganisationen . . . . .	220
bb) Strukturelle Heterogenität . . . . .	220
cc) Gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen . . . . .	221
c) Steuerung durch Finanzierungsrecht . . . . .	223
3. Sinnvolle Arbeitsteilung zwischen Mitgliedstaaten und Kommission . . . . .	226
<b>Zusammenfassung . . . . .</b>	<b>228</b>
<b>Vorschriftenverzeichnis . . . . .</b>	<b>247</b>
<b>Urteilsverzeichnis . . . . .</b>	<b>257</b>
<b>Literatur- und Dokumentenverzeichnis . . . . .</b>	<b>261</b>